

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2007



HELSINKI 2008

K 16/2008 vp

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU
VUODELTA 2007



HELSINKI 2008

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2008

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2007.

Oikeuskansleri Paavo Nikulalle myönnettiin sairauden takia virkavapautta oikeuskanslerin tehtävistä 30.1.–30.6.2007. Heinäkuun alusta hän siirtyi eläkkeelle.

Apulaisoikeuskanslerina toimi oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka, joka oikeuskanslerin estyneenä ollessa hoiti oikeuskanslerin tehtävät. Heinäkuun alusta lukien hänet nimitettiin oikeuskansleriksi. Syyskuun alusta uudeksi apulaisoikeuskansleriksi nimitettiin oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen, joka oikeuskanslerin estyneenä ollessa on hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, varatuomari Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä yhteensä 216 päivää. Omasta pyynnöstään hänet vapautettiin apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtävästä 1.10.2007 lukien. Samasta ajankohdasta määrättiin esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Risto Hiekkataipale apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Hän on hoitanut sijaisen tehtäviä yhteensä 39 päivää. Kertomuksessa olevien lausuntojen ja ratkaisujen perään on merkitty ratkaisijan nimilyhenne (Paavo Nikula PN, Jaakko Jonkka JJ, Mikko Puumalainen MP, Nils Wirtanen NW, Risto Hiekkataipale RH).

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2008

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

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 valtioneuvoston 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 jaksosten jälkeen on kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaa koskeva jakso. Myös asianajajalaitoksen valvonnasta on oma jaksonsa.

Viimeisessä jaksossa on tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

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

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3	Ihmisoikeuksien valvontaelinten ratkai-	
		suista	48
1 Yleistä	9	Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa	
Tehtävät	9	koskevia näkökohtia nyt ja	
Valtioneuvoston valvonta	9	vastaisuudessa	49
Lausuntojen antaminen	9	Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston	
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	9	valvonnassa	50
Syyttäjän tehtävät	10	Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomais-	
Kanteluasioiden tutkiminen	10	toiminnan valvonnassa	52
Rangaistustuomioiden tarkastus	10	Yleisiä näkökohtia	52
Asianajajien valvonta	10	Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen	
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeus-		seurannasta	53
asiamiehen tehtävien jako	11	Ratkaisuja	54
Lukumäärätietoja	11		
Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut	11	4 Laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja	61
Muu toiminta	12	Viranomaistoiminnan laillisuus-	
Talous	12	valvonnasta	61
Koulutus	12	Sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestel-	
Viestintä	12	män kehittäminen	65
Organisaatio ja henkilöstö	13	Sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestel-	
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	14	män kehittämisen seuranta	70
Yleistä	14	Kouluterveydenhuollon toteutuminen	71
Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	16	Kuntajaon muutos – Vantaan ja Sipoon	
Esittelylistojen tarkastaminen	16	osien liittäminen Helsinkiin	78
Tarkastuksen kohteista	17	Kysymys ministerien esteellisyydestä	82
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	19	Merenkulkulaitoksen menettely luotsaus-	
Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkai-		asiassa	84
suja	20	Käräjätuomaria koskeva syyteharkinta	89
Lausuntoina ja muistioina annettuja		5 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	93
kannanottoja	23	Eduskunnan toimiala	93
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	41	Tasavallan presidentin kanslian toimiala	93
3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	46	Valtioneuvoston kanslian toimiala	93
Yleistä	46	Yleistä	93
Perus- ja ihmisoikeuksista	46	Lausunto	93
Perusoikeusjärjestelmän kehityksestä		Ulkoasiainministeriön toimiala	94
vuonna 2007	46	Yleistä	94
Kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän		Lausunnot ja esitykset	94
kehityksestä vuonna 2007	47	Oikeusministeriön toimiala	95
		Yleistä	95

	Sivu		Sivu
Lausunnot ja esitykset	96	Ministeriö.....	133
Ratkaisuja.....	99	Keskuskauppakamari.....	134
Tuomioistuimet	99	Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala	134
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	106	Yleistä.....	134
Rangaistustuomioiden tarkastami-		Lausunto	135
sesta aiheutuneet purkuesitykset.....	111	Ratkaisuja.....	135
Syyttäjät	111	Työttömyyskassa	135
Ulosotto	112	Työsuojelu	136
Vankeinhoitolaitos.....	112	Lääninhallinto.....	137
Toimialaa koskeva tarkastus	113	Potilasvakuutuskeskus.....	137
Sisäasiainministeriön toimiala	113	Työministeriön toimiala	137
Yleistä.....	113	Yleistä.....	137
Ratkaisuja.....	114	Lausunto	138
Poliisitoimi	114	Ratkaisuja.....	138
Pelastustoimi	123	Työvoimapaalvelut	138
Ulkomaalaishallinto	123	Toimialaa koskeva tarkastus	138
Toimialaa koskevat tarkastukset	123	Ympäristöministeriön toimiala	139
Valtiovarainministeriön toimiala	124	Yleistä.....	139
Yleistä.....	124	Ratkaisuja.....	139
Lausunnot ja esitykset	124	Alueelliset ympäristökeskukset.....	139
Ratkaisuja.....	125		
Verohallinto.....	125		
Tullihallinto.....	127		
Valtiokonttori.....	128		
Suomen Pankki	128		
Opetusministeriön toimiala	128		
Yleistä.....	128		
Ratkaisuja.....	128		
Ministeriö.....	128		
Opetushallinto	129		
Toimialaa koskeva tarkastus	129		
Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	130		
Yleistä.....	130		
Lausunto	130		
Ratkaisuja.....	130		
Kala-, riista- ja porotalous ym.....	130		
TE-keskus.....	131		
Toimialaa koskeva tarkastus	132		
Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	132		
Lausunto	132		
Ratkaisuja.....	132		
Ministeriö.....	132		
Ajoneuvohallintokeskus	133		
Viestintävirasto	133		
Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala	133		
Yleistä.....	133		
Ratkaisuja.....	133		
		6 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuus-	
		valvonta	140
		Yleistä	140
		Kunnallishallinto	141
		Yleishallinto	141
		Opetushallinto	142
		Sosiaali- ja terveyshallinto	142
		Sosiaalipalvelut.....	145
		Lääninhallitus	145
		Ympäristöhallinto.....	146
		Ahvenanmaan itsehallinto	148
		7 Asianajajalaitoksen valvonta	150
		Yleiskatsaus.....	150
		Asianajajaliiton jäsenyys	150
		Asianajajan velvollisuudet ja hyvä	
		asianajajatapa	150
		Valvonta-asiat.....	150
		Valvontajärjestelmä	150
		Valvontajärjestelmän toiminta	151
		Kurinpidolliset seuraamukset.....	151
		Tiedot virallisilta syyttäjiltä	152
		Oikeuskanslerin valvonta.....	152
		Sovellettavista säännöksistä ja valvon-	
		tamenettelystä	152

	Sivu		Sivu
Asianajajien menettelyä koskevat kantelut.....	152	ASIAHAKEMISTO.....	170
Valvontamenettelyn käynnistäminen	153	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2007.....	174
8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta	154		
LIITTEET 1–6:			
Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	157		

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

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

Valtioneuvoston valvonta

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

Perustuslaissa ja sitä erältä 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 valtio-

neuvoston 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 pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten suoraan ministeriöistä. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

Perustuslaissa tarkoitettujen lausuntojen lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään muiden lausunnonantajatahojen tavoin lausuntoja erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, erityisesti rikos-, prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alalta. Lausunnon antaminen on tällöin oikeuskanslerin harkinnassa. Lausuntoja on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suo-

jaamiseksi 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.

Syyttäjän tehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikokset. Oman ryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäilty 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 oikeuskanslerin virastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 5 s. 95.

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätoiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväkseen. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 3 kanteluasiaa.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä näihin kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2007 yhteensä 1 352.

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 kantelua, 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 2007 kantelu tutkimatta 27 tapauksessa.

Oikeuskanslerin virastoon 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 106.

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 palkkioritaasioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, jo-

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

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

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 51 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 8 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2006 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 352 (1 273) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 275 (1 314) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 11 (13) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 103 (145) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 123 (145). Toimenpideratkaisujen prosen-

tuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (738) oli 17 % (19 %). Vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 6 (6) viikkoa ja keskiarvo n. 27 (23) viikkoa.

Tuomioistuinten valvonnassa toimenpiteisiin johti 39 asiaa. Rangaistustuomioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 6 264 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 45 (35).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 844 (709) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 8.

Kansainvälinen yhteistyö ja vierailut

Kansainvälinen yhteistyö

Tšekin edustajainhuoneen petitiovaliokunnan jäsenet tutustuivat oikeuskanslerinviraston toimintaan apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla 31.5.2007.

Taiwanilainen Control Yuanin varapääsihteeri Chi-hsiung Chen delegaatioineen vieraili oikeuskanslerinvirastossa 21.8.2007. Viranomaisten valvontaa suorittava Control Yuan on Taiwanin korkein viranomainen virkasyytteisiin, viranomaisten epäluottamusksymyksiin sekä valtion tilintarkastukseen liittyvissä kysymyksissä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa kiinalaisvaltuuskunnalle 10.10.2007.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen osallistui 22.–23.10.2007 EU:n perusoikeusviraston hallintoneuvoston kokoukseen Wienissä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Thomas Hammarberg keskusteli oikeuskansleri Jaakko Jonkan ja apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen kanssa 3.12.2007.

Viron aluehallintoministeri Vallo Reimaa seurueineen tapasi oikeuskanslerinviraston johtoa 18.12.2007.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

Oikeuskansleri Jaakko Jonka osallistui Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n kesäseminariin Lahdessa 11.8.2007. Hän puhui aiheesta ”Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta”. Lyhennelmä esitelmästä on luettavissa sivulta 61.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen puhui 25.10.2007 Miehen Linja -projektin päätösseminaarissa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen osallistui 8.11.2007 oikeusministeriön järjestämään keskustelutilaisuuteen yhdenvertaisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen alusti 9.11.2007 järjestetyssä Suomalaisen lakimiesyhdistyksen IX Oikeuskulttuurin päivässä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen luennoi 13.11.2007 Resson lukiossa.

Muu toiminta

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2007 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa myönnetty 2 847 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrarahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrarahasta käytettiin palkkauksiin 2 294 929 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 545 464 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 235 375 euroa, painatuspalvelut 32 075 euroa, ilmoitus-, mainos- ja markkinointipalvelut 24 528 euroa ja käännoispalvelut 38 425 euroa.

Valtioneuvoston kanslia hoitaa osittain oikeuskanslerinviraston kirjanpito- ja maksatus-tehtävät. 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 digitaaliseen arkistointiin tarkoitettu Rondohjelma.

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2007 kou-

lutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 6.2.2007 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

- 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 kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat, viraston toiminnan kannalta olennaisten tieteenalojen 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 ihmisoikeuksien 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 koulutusta hallintolainkäytön muutospainesta.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestintä vastaa oikeuskanslerin vuosikertomuksen koostamisesta. Perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomus sisältää selostukset eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista ja havainnoista. Kertomuksen voidaan katsoa näin myös ohjaavan viranomaistoimintaa. Vuosikertomus annetaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Kertomuksesta tehdään myös englanninkielinen lyhennelmä. Vuosikertomuksen lisäksi ratkaisuselosteet ovat luettavissa säädöstietopankki Finlexistä (www.finlex.fi).

Virasto on tiedottanut tärkeiksi koetuista päätöksistä ja lausunnoista. Kertomusvuon-

na annettiin 11 tiedotetta. Tiedotteiden lisäksi tiedotusvälineille ja sidosryhmille on lähetetty sähköisesti päätöksiä, lausuntoja ja alustuksia. Yllä esitetyn lisäksi tiedotusvälineitä on palveltu heidän esittämiensä pyyntöjen ja toiveiden mukaan.

Oikeuskanslerinviraston viestinnän uudistaminen käynnistettiin loppuvuodesta. Ensimmäiseksi ryhdyttiin luomaan virastolle yhtenäistä graafista ilmettä. Tämä uudistustyö liittyy niin sanottuun Mahti-hankkeeseen, joka on uusi sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä. Mahti-järjestelmä on tarkoitus ottaa virastossa käyttöön syksyllä 2008.

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa 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 valmistelee osaston toimialaan kuuluvat

lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevista asioista 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, kaksi esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, seitsemän vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, kolme nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, historiantutkija, henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, neljä notaaria, atk-suunnittelija, kirjaaja, neljä toimistos sihteeriä, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä 1.6.–31.8.2007 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 20 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi notaaria. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 13 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kaksi notaaria. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko, historiantutkija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

Yleistä

Perustuslaissa, samoin kuin aikaisemmin hallitusmuodossa, oikeuskanslerin suorittama valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta on jaettu oikeudellisesti, toteuttamismuodoiltaan ja valvonnan toteutumisen ajankohdan osalta kahteen osaan. Oikeuskanslerin valtioneuvosto- ja oikeuskansleria siihen kuuluvissa tehtävissä avustavan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on aina ollut ministeriöissä valmisteltavien ja valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäväksi saatettavien asioiden ennakkollisessa 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 eduskunnalle antaa. Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvosto- ja oikeuskansleria siihen kuuluvissa tehtävissä avustavan valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on aina ollut ministeriöissä valmisteltavien ja valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäväksi saatettavien asioiden ennakkollisessa 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 eduskunnalle antaa. Oikeuskanslerin ennakkollisen valtioneuvosto- ja oikeuskansleria siihen kuuluvissa tehtävissä avustavan valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on aina ollut ministeriöissä valmisteltavien ja valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäväksi saatettavien asioiden ennakkollisessa 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 eduskunnalle antaa.

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 äärimmäisen harvinaista. Sen vuoksi tässä yhteydessä riittää ilmoitus, että perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole kertomusvuonna 2007 ollut. Valtioneuvoston päätösten laillisuusvalvontaa koskevan yleisen tarkastelun osalta voidaan viitata vuodelta 2006 annetun oikeuskanslerin kertomuksen sivulla 15 todettuun ja siinä mainittuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön.

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

Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille muodostaa edelleen tärkeän osa-alueen oikeuskanslerin toiminnassa. 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 ja 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 perusteluita jouduttaisi juuri ennen päätöksentekotilannetta täydentämään tai korjaamaan.

Valtioneuvostoalvontaan liittyvien selvityspyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvat oikeudelliset kysymykset tulevat oikeuskanslerin selvitettäväksi usein niin, että asianomaiset valtioneuvoston jäsenet tai asioita valmistelevat ministeriön esittelijät saattavat asian 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 valmistella 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 vaikiintuneen kannan ilmoittamisesta ministeriön esittelijälle, tiedon on antanut valtioneuvostoalvonnasta huolehtinut valtioneuvostoasiain osaston virkamies. Muutoin oikeudellinen kannanottopyyntö on saatettu oikeuskanslerille. Sähköpostikeskusteluja valtioneuvostoasioissa on myös kertomusvuonna ollut yli sata kappaletta. Erillisenä aihealueena kertomusvuodelta voidaan mainita keväällä 2007 tapahtuneeseen hallituksen vaihdokseen liittyneet ministereiden sidonnaisuuskysymykset. Kun niissä oli kysymys uudella ministerillä mahdollisesti olleesta sidonnaisuudesta, josta hän ennen sidonnaisuusilmoitusta luopui tai luottamustoimesta, josta hän ministeriaikanaan pidättäytyi, tapauksia ei ole tarpeen tässä yhteydessä tarkemmin käsitellä. Jäljempänä on esimerkinomainen luettelo eräitä valtioneuvostoasioita ja toistuvia oikeudellisia kysymyksiä koskevista sähköpostitse hoidetuista valtioneuvostoasioista.

Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanotoasioissa on laadittu oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosastolla muistio, joka on toimitettu oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen oikeuskanslerin saatteella sitä pyytäneelle. Eräitä keskeisiä muistioita on julkaistu jäljempänä tässä jaksossa. Suurin ja oikeudellisesti merkittävin asiakokonaisuus on kertomusvuonna ollut 1.1.2008 toimintansa aloittaneen uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen liittyneet säädösasiat ja lukuisat valtioneuvoston yleisistunnolle ja tasavallan presidentille saadetut päätösasiat, joista voidaan erikseen mainita ministeriön ylimpien virkojen hakumenettelyyn ja virantäyttöihin liittyneet kiireelliset asiat. Valtioneuvostoasioihin liittyviä lausuntoja ja muita vastauksia on lisäksi annettu muun muassa eräiden muiden ministeriöiden organisaation uudistamisesta, ministeriöiden toimivaltaa ja toimivallan jakoa, eräiden virkamiesten oikeudellista asemaa, valtioneuvoston jäsenten tai esittelijöiden esteellisyyttä, virantäytömenettelyä sekä asetuksenantovallan laajuutta ja asetusten voimaantuloa koskevista asioista sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien säännösehdoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Myös kertomusvuonna on

valtionyhtiöiden omistusjärjestelyihin ja valtion maa-omaisuuden hallintaan liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä selvitetty ennen päätöksentekoa oikeuskanslerin kanssa.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden lausunto- ja kannanotto-pyyntöjä voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmistettavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Kansalaisten kanteluiden lisäksi tällaisia kirjallisia yhteydenottoja on tullut myös asianomaisen alan keskusjärjestöiltä. Esimerkkinä voidaan mainita kansallisia rakennerahasto-ohjelmia koskeneisiin valtioneuvoston esittelylistoihin liittynyt kantelu (dnro 5/21/07), jossa oli kysymys kuntien kuulemisesta ohjelmien valmistelun yhteydessä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita erään ministeriön osastopäällikkönä toimivan ylijohdajan virantäytöstä tehdyt kaksi kantelua (dnro 1084/1/07 ja 1085/1/07). Kertomusvuonna ratkaistiin neljä valtioneuvoston tekemiä kristillisten koulujen opetuslupia ja opetuslupien jatkamispäätöksiä koskenutta kanteluasiaa (dnro 171/1/06, 278/1/06, 279/1/06 ja 280/1/06).

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2007 yhteensä 1 705 asiaa (edellisenä vuonna 1 709). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 712 (831) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 63 (70) ja tasavallan presidentin esittelyjä 35 (36). Valtioneuvoston ratkaisutoimintaan liittyi 57 valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi.

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.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja

perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Vuonna 2007 ei ole ollut tilanteita, joissa tasavallan presidentti ei olisi päättänyt asiasta suoraan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja joissa tasavallan presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti.

Myöskään kertomusvuonna 2007 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muut perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitetut asiat.

Myös kertomusvuonna 2007 tasavallan presidentti on ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei ole kertomusvuonna esitetty.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan 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 menetytty 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. Esittelylistasiakirjojen 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 budjettilajeja koskeissa hallituksen esityksissä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallisen

ta voimaansaattamista koskevista esityksistä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Muun muassa lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan tai asiantuntevan ja ministeriöiden riittävän kokoneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden vuoksi hallituksen esitykset eivät säännöshdotuksiltaan tai perusteluiltaan aina täytä korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Jos esityksen antamista ei voida lykätä, oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa valvotaan, että esitys täyttää sellaiset hallituksen esitykseltä vaadittavat perusvaatimukset, että esitys voidaan määräajassa antaa 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 virheellisyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kuin niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostovalvonnasta huolehtivan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön tai muun virkamiehen säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keskiviikkoinen 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, säädösmuutosten sekä uusia lakeja koskevien hallituksen esitysten määrä on pysynyt varsin suurena (1 503 Säädöskokoelmassa julkaistua säädöstä v. 2007). Perustuslakiin, valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaan lakiin eikä myöskään valtioneuvostolakiin eikä muihin oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnalla perusteita tai valvonnan kohteita koskevaan lainsäädäntöön ole tehty kertomusvuonna muutoksia. Sen vuoksi myöskään oikeuskanslerin valtioneuvostoval-

vonnan kohteissa ja tarkastuksen toteuttamisessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään on kirjattu yli 150 asiatyyppeä, minkä lisäksi valtioneuvoston esittelyissä on säännöllisesti asioita, joiden asiatyyppeä on uusi tai aikaisemmasta poikkeava. 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 säädettyksi apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi, joka oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin vuosilomien aikana ja muutoin ollessa estyneenä hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä.

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. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos pe-

rusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleishavainto myös kertomusvuodelta 2007 on, että perusoikeuskysymysten käsittelystä on tullut säännönmukainen osa hallituksen esityksen perusteluita ja perusoikeuspunninta on syventynyt.

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

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuksia ja epätäsmällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.

Myös kertomusvuoden 2007 havaintona voidaan todeta, 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 käsittelystä edellytettävästä tarkkuudesta. Tämäntyyppinen uusi, sinänsä hyvänä pidettävä, toimintatapojen muutos on tuonut aivan uusia tarkastuksen kohteita oikeudellisesti yksinkertaisinkin pidettäviin valtioneuvostoasioihin. Asiaa esittelyyn saattavien ministeriöiden kannalta kysymys on riittävän koulutuksen ja työhön perehdyttämisen ohella myös valtioneuvostoasioiden käsittelystä edellytettävästä vastuuntunnosta. Uutena valtioneuvosto- ja valvontaan vaikuttavana yleispiirteenä voidaan tässä yhteydessä todeta, että ministeriöiden kokeneiden hallintojuristien entistä suuremman eläköitymisen myötä ja ehkä myös muista syistä lainvalmistelutehtäviä, valtioneuvoston päätettäväksi saatettavien hallintoasioiden valmistelutehtäviä ja Suomea sitovien EU-oikeudellisten normien kansallisen täytäntöönpanon tehtäviä on entistä enemmän uskottu virkauraansa aloitaville lakimiehille tai riittävää oikeudellista tietämystä vailla oleville muille virkamiehille. Myös tällaisten muutosten vuoksi valtioneuvoston istunnon korjauslistojen määrä on lisääntynyt ja esiin on tullut uusia virhetyyppejä.

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 säädetyt, lain puutteellisia tai epätäsmällisiä asetustenantovaltuuksia 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. Uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen edellytti ja edellyttää myös kertomusvuoden jälkeen kaikkiaan noin 60 lain muuttamista, joskin useimmissa tapauksissa vain terminologisesti.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimuksien ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimuksien ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluetelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein ja ammatillisesti pätevin nimitetään. Virkanimityspäätöksen tekeminen edellyttää varsinkin silloin, kun säädetty pätevyysvaatimukset ovat väljempinä 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 hakemusasiakirjat on hankittu ennen asian ratkaisua oikeuskanslerinvirastoon nähtäville.

Kertomusvuoden aikana tasavallan presidentti on nimittänyt muun muassa oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja oikeusministeriön kansliapäällikön ja uuden työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön sekä määrännyt uuden apulaisoikeuskanslerin sijaisen. Valtioneuvoston yleisistunto on nimittänyt muun muassa kaikki uuden ministeriön alivaltiosihteerit ja osastojen päälliköt.

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

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 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. Myös kertomusvuonna 2007 on ollut muutama sellainen toimielinasettaminen, joissa laissa säädetyn 40 prosentin saavuttaminen on ollut vaikeaa miesten jäsenmäärän kannalta. 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 nähden mahdollisimman riippumattomaan ministeriöön, oli merkittävä uudistus tässä suhteessa. Edellä mainitun lisäksi huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuimien 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 pyydettyä antanut lausunnon. Unionissa valmisteltavana olevien säädösehdotusten valmistelussa tai unionilainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa ajoittain ilmenevien ministeriöiden toimivaltaa koskevien näkemuserojen osalta korostettiin ministeriöiden välistä neuvottelu- ja EU-asioiden yhteensovittamiselmiä käyttöä ennen asian saattamista oikeuskanslerin ratkaistavaksi.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmisissä eduskunnalle kiinnitettiin huomiota siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset toimitettiin asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Jos asian lähettäminen eduskunnalle oli viipynyt, kirjelmästä tuli ilmetä asian käsittelyvaiheet unionissa. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltion toimivaltajaon kesken, on tämän pitänyt käydä ilmi muistiosta. Jos toimivalta perusta on ollut tulkinnanvarainen, edellytettiin, että tämä tuodaan esille, samoin kuin valtioneuvoston kanta toimivaltaan.

Huomiota kiinnitettiin kirjelmien liitteenä olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne sisälsivät selvityksen ehdotuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Muistiosta tuli myös ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen sii-

näkin tapauksessa, että kysymys oli alustavasta kannasta.

Yleisesti voidaan katsoa, että valtioneuvoston kirjelmässään eduskunnalle antama informaatio oli riittävää ja oikea-aikaista. Suurin osa kirjelmistä toimitettiin viipymättä säädösehdotuksen antamisesta ja myöhässä eduskunnalle lähetetyt kirjelmät olivat poikkeuksellisia. 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 eduskunnan tiedonsaanti ei näistä korjaustoimenpiteistä johuen viivästyisi.

Eduskunnan suuri valiokunta antoi 23.4.2007 muistion Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä. Oikeusministeriö antoi 18.1.2008 ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.

Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

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

Määräaikaisen oikeusneuvoksen sidonnaisuusilmoitus (OM)

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 19 §:n mukaan määräajaksi nimitettävän tuomarin on annettava lain 14 §:ssä tarkoitettu ilmoitus sidonnaisuuksistaan, jos nimitys tehdään vuodeksi tai sitä pidemmäksi ajaksi. Henkilön, jota esitetään nimitettäväksi määräajaksi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi, on kuitenkin aina ilmoitettava sidonnaisuuksistaan.

Korkeimman oikeuden jäseneksi esitetty viranhakija oli jättänyt vahvistetun kaavan mukaisen ilmoituksen sidonnaisuuksistaan ajoissa virkanimitysasiassa ratkaisuesityksen tehneelle oikeusministeriölle. Sidonnaisuusilmoitusta koskevaa tietoa ei ollut kuitenkaan merkitty vir-

kanimitysasiaa koskeneeseen valtioneuvoston yleisistunnon eikä tasavallan presidentin esittelyn esittelylistaan. Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri kiinnitti tuomareiden virkanimitysasioita valmistelevien ja niitä valtioneuvostossa esittelevien oikeusministeriön virkamiesten huomiota virkanimitysasioita koskevien esittelyasiakirjojen laadinnassa edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen (926/1/06, PN).

Hallinto- ja kuntaministerin jäsenyys Helsingin kaupunginvaltuustossa (VM)

Ministerin sidonnaisuuksia koskevassa keskustelussa hallinto- ja kuntaministerin sekä apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan välillä oli muun ohella kysymys hallinto- ja kuntaministerin mahdollisuudesta jatkaa Helsingin kaupunginvaltuuston jäsenenä. Ennen sidonnaisuusilmoitusten antamista eduskunnalle hallinto- ja kuntaministerille ilmoitettiin suullisesti, että hänen ei ollut tarpeen pyytää eroa Helsingin kaupunginvaltuuston jäsenyydestä tai pidättäytyä osallistumasta valtuustotyöskentelyyn ministerikauden ajaksi. Vastaus annettiin ministerille sittemmin myös kirjallisesti.

Apulaisoikeuskansleri Jonkan oikeudellisen saman perusteeksi viitattiin oikeuskanslerin samanlaisessa asiassa 4.6.1992 tekemään ratkaisuun. Ratkaisu koski ministeriä, joka oli voinut jatkaa kaupunginvaltuuston jäsenenä myös toimiessaan sisäasiainministerinä. Ministeri vetäytyi käsittelemästä kuntaliitosasiaa, joka koski kaupunkia, jonka valtuuston jäseneksi hänet oli valittu.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö valtioneuvoston jäsenten mahdollisuuteen jatkaa asianomaisen kunnanvaltuuston jäsenenä myös ministerikauden aikana on vakiintunut. Muun muassa edellä mainitussa ratkaisussa oikeuskansleri on muodostanut oikeudellisen kannan myös sellaisten ministereiden osalta, jonka toimialaan kunnallisasiat kuuluvat. Täsmennyksenä voidaan lisätä, että edellä todetun oikeuskanslerin ratkaisukäytännön mukaisesti on menetelty myös sellaisissa tapauksissa, jossa kysymys ei ole nimenomaisesti kuntaministeristä vaan ministeristä, jonka toimialaan kuuluvista asioista huomattava osa koskee kuntia tai kunnallistaloutta.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännön perustana on kunnanvaltuuston asema ja tehtävät yleisillä vaaleilla valittavana ja kunnallista itsehallintoa nauttivan kunnan ylintä päätöksentekovaltaa käyttävänä kunnallisena toimielimenä.

*Raha-automaattivastuksen myöntäminen
Medi-Heli ry:lle (STM)*

Medi-Heli ry:lle ei voitu myöntää raha-automaattivastusta vuodelle 2006. Vuoden 2007 raha-automaattivastusta koskevaan sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntöön antamassaan lausunnossa oikeuskansleri Paavo Nikula päätyi siihen, että oikeudellinen tilanne oli muuttunut vuoteen 2006 nähden. Ensinnäkin lääkärihelikopteripalvelujen tilaaja Medi-Heli ry oli osaltaan tehnyt sen, mitä siltä oli avustuksen saamiseksi edellytetty eli käynnistänyt kilpailutusmenettelyn. Toiseksi markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus eivät olleet väliaikaispäätöksissään kieltäneet voimassaolevan palvelujen hankintasopimuksen täytäntöönpanoa ja olivat hankintalakia soveltaen punninneet, että keskeyttämisestä aiheutuvat haitat olisivat yleisen edun kannalta jatkamista suuremmat. Raha-automaattivastus voidaan raha-automaattivastuksista annetun lain 4 §:n 5 kohdan mukaan valtion talousarvion puitteissa myöntää, jos avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Raha-automaattivarojen jakoehdotukseen liittyvässä selvitystyössään (Raha-automaattivastuslain 4 §:n 5 kohdan yksityiskohtaiset perustelut; HE 75/2001 vp) Raha-automaattiyhdistys ja asian valtioneuvostolle esittelevä sosiaali- ja terveysministeriö voivat harkinnassaan päätyä siihen, että avustuksen myöntäminen Medi-Heli ry:lle ei vääristäisi kilpailua ja markkinoiden toimintaa, koska myös toistaiseksi voimassa olevan väliaikaisen palvelujen hankintasopimuksen on tullut perustua taloudelliseen edullisuusvertailuun ja tarjouksen kilpailukykyisyyteen eikä sopimuksen täytäntöönpanoa ollut kielletty (1/20/07).

Sosiaali- ja terveysministerin mahdollisuudesta toimia vakuutusyhtiön edustajistossa (STM)

Ministerille oli vastattu otsikkoasiassa myöntävästi apulaisoikeuskanslerin kannanotolla 15.8.2006, kun ministeri toimi peruspalveluministerinä.

Ministeri oli nimitetty 19.4.2007 toimintansa aloittaneen hallituksen sosiaali- ja terveysministeriksi.

Vakuutusmarkkinoita koskevat asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:ssä säädetty

tavoin. Vakuutusyhtiön edustajisto ei ole sinänsä hallintolain 28 §:n 5 kohdassa mainittu toimielin, vaan vakuutuksenottajien eli keskinäisen henkivakuutusyhtiön osakkaiden vaaleilla valitsema yhtiön toimielin, joka käyttää yhtiökokouksena keskinäisen henkivakuutusyhtiön ylintä päätösvaltaa.

Oikeudellisesti kysymys on lähinnä sen arvioimisesta, onko henkivakuutusyhtiön edustajiston jäsenyys sellainen tehtävä, että se vaarantaa luottamusta sosiaali- ja terveysministerin toimintaan valtioneuvoston jäsenenä perustuslain 63 §:n 1 momentissa tarkoitettu tavoin.

Valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksia koskevan lainsäädännön valmisteluasiakirjoissa (HE 284/1994 vp) on muun muassa laillisuusvalvontaviranomaisten ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöön (mm. PeVM 5/1990 vp) viitaten pidetty perusteltuna valtiokäytännön kehittymistä sellaiseksi, että valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät henkilöt luopuisivat aiemmista jäsenyyksistään muun muassa merkittävien yksityisten yhtiöiden hallinnossa. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotetun säännöksen voidaan katsoa edellyttävän, että ministeri ”pidättäytyy hoitamasta” muun muassa hallintotehtäviä rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisissä yrityksissä.

Arvioitaessa nimenomaan sosiaali- ja terveysministerin mahdollisuutta osallistua henkivakuutusyhtiön edustajiston toimintaan on otettava huomioon, että vakuutustoiminta kuuluu ministerin toimialaan. Kysymys on ensinnäkin siitä, että ministerin tulee ennakkollisin toimin välttää sellaisten tilanteiden syntymistä, että hän tulisi esteelliseksi hoitamaan virkatoimiaan. Toiseksi kysymys on yleisestä luottamuksesta ministerin virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka ilmoitti kantanaan, että sosiaali- ja terveysministerin tulisi pidättäytyä osallistumasta henkivakuutusyhtiön edustajiston toimintaan sinä aikana, jona hän on sosiaali- ja terveysministerinä.

Jäsenyyksistä Eläketurvakeskuksen edustajistossa sekä Kansaneläkelaitoksen hallituksessa (STM)

Eläketurvakeskuksella on Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 §:ssä säädetty toimeenpano-, kehittämis- sekä työeläkelaitosten

ja viranomaisten väliset yhteistyötehtävät. Eläketurvakeskuksen edustajistolla on lain 8 §:ssä säädetty Eläketurvakeskuksen hallintoon liittyvät tehtävät. Edustajiston nimittää sosiaali- ja terveysministeriö. Edustajistoon on lain 7 §:n mukaan määrättävä jäseniksi työnantaja-, työntekijä- ja yrittäjäjärjestöjen edustajia sekä henkilöitä, jotka ovat perehtyneet vakuutusyhtiö-, vakuutuskassa- ja eläkesäätiötoimintaan sekä vakuutuslainoppiin, vakuutuslääketieteeseen ja vakuutusmatematiikkaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön valtiosihteerin tiedusteluun oikeuskansleri Jaakko Jonkan kantana on ilmoitettu, että valtiosihteerin ei ole esteellinen Eläketurvakeskuksen edustajiston puheenjohtajan tehtävään.

Kansaneläkelaitos on Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 1 §:ssä tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut.

Kansaneläkelaitoksen hallituksen jäseniä määrättäessä on lain 6 §:n mukaan otettava huomioon sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon sekä talous- ja sijoitustoiminnan asiantuntemus. Hallituksen jäsenistä yksi on sosiaali- ja terveysministeriön edustaja.

Kansaneläkelaitos on itsenäinen eläkelaitos, joka 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 Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia koskeva lainsäädäntö valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä.

Kansaneläkelaitoksen hallituksella on lain 7 §:ssä säädetty Kansaneläkelaitoksen johtamis- ja kehittämistehtävät.

Sosiaali- ja terveysministeriön valtiosihteerin tiedusteluun on oikeuskanslerin kantana ilmoitettu, että ei ollut oikeudellista estettä sille, että sosiaali- ja terveysministeriön edustajana Kansaneläkelaitoksen hallituksessa oli ministeriön vakuutusosaston osastopäällikkö.

Ministerin jäsenyys liikepankin neuvottelukunnassa (YM)

Ministeriä oli pyydetty keskeisen liikepankin neuvottelukuntaan. Neuvottelukunnan ohjesäännön 3 kohdan mukaan ”neuvottelukunnan toiminnan tavoitteena on pankin aseman vahvistaminen Suomessa”. Tavoitteen saavuttamiseksi

neuvottelukunta seuraa, kehittää ja tukee pankin toimintaa Suomessa sekä varmistaa informaation kulkua pankin ja neuvottelukunnan jäsenten edustamien tahojen välillä.

Varsinaista päätäntävaltaa vailla oleva pankin neuvottelukunta ei ole sellainen hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu toimielin, jonka jäsenyys muodostaisi suoraan lain nojalla esteellisyyden. Kysymys ei ollut muustakaan sellaisesta hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdassa säädetystä nimenomaisesta esteellisyydsperusteesta, joka muodostaisi esteellisyyden suoraan lain säännöksen nojalla.

Kysymys oli hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukaisesta esteellisyydestä. Esteellisyydskysymyksen arvioinnissa otettiin huomioon erityisesti valtioneuvoston jäsenen asema valtionyhtiöiden merkittävimpiä omistusjärjestelyjä koskevassa päätöksenteossa ja tiedusteluajankohtana ajankohtaisena ollut valtion maksuliikepankkien valintaprosessi. Ensimmäinnettä asioita käsitellään valtioneuvoston yleisistunnon lisäksi valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Myös jälkimmäisiä asioita, joissa päätöksen tekee valtiovarainministeriö, käsitellään valmistavasti raha-asianvaliokunnassa.

Ministerille suositeltiin pidättäytymistä neuvottelukunnan jäsenyydestä.

Eräitä sähköpostikeskusteluissa selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Kertomusvuoden aikana on valtioneuvoston jäsenten tai ministeriöiden virkamiesten yhteydenottoopyyntöjen johdosta selvitetty mm. seuraavanlaisia valtioneuvostoasioihin liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä ja annettu vastaus sähköpostitse:

- Ministerin esteellisyys (sukulaisuusjäävi) työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asettamisessa
- Eräiden työllisyysmäärärahojen käytöstä annetun valtioneuvoston asetuksen asetuksenantovaltuus
- Medi-Heli ry:n raha-automaattivastus vuodelle 2007
- Itämeren kaasuputkihankkeeseen liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä
- Opetusministeriön työjärjestyksen muutos, mm. erittelyvirkojen sijoittelu ja johtajien asema
- Valtion työmarkkinalaitoksen ekstranetin virkajärjestelyt -osion käyttöoikeuksien laajentaminen

– Erityisalojen hankintadirektiivin mukaisten poikkeuslupahakemusten toimivalta (KTM vai VN:n yleisistunto)

– Valtion optio-oikeuden käyttäminen Kapiiteelin kiinteistövarallisuuskauppaa koskeneissa eräissä Helsingissä sijainneissa määräaloissa (toimivalta ja kauppahinnan alentamismahdollisuus)

– Ministeriön apulaisosastopäällikön viran täyttäminen, säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttäminen

– Euroopan unionin ja USA:n välillä lentoyhtiöiden matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle eli PNR-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamislain väliaikainen soveltaminen

– Lain valtuutussäännös, jonka mukaan muuntogeenisten rehujen hyväksymistä koskevan kansallisen kannan muodostamisesta annettaisiin säännöksiä valtioneuvoston asetuksella

– Painelaitelainsäädännön uudistamisen vaikutukset puolustusvoimien painelaitteita koskevaan lainsäädäntöön (siirtymäaika)

– Hallitusten välisen konferenssin (HVK) valtuuskunnan puheenjohtajuus

– Kemikaaliasetuksen voimaantuloajankohta

– Hallitusmuodon 28 §:n nojalla annetun ns. alkuperäisen asetuksen muuttaminen

– Sisäasiainministerin sekä maahanmuutto- ja eurooppaministerin välinen toimivallan jako

– Työ- ja elinkeinoministeriön eli TEM:n erittelyvirkojen perustamismenettely

– Valtakunnansovittelijan viran oikeudellinen luonne (erittelyvirka vai ei)

– Ministereiden toimivallan jako nimitysasioissa

– Poliisilaitosten uusien toimialueiden kielellinen asema (alueelliset yksiköt)

– Sisäasiainministeriön työjärjestyksen uudistaminen, yksikönpäällikön tehtäviin määrääminen

– Säädöskokoelmassa julkaistun rikoslain muutoksen suomenkielisen tekstin virheellisyys eduskunnan vastaukseen nähden

– TEM:n ylimpien virkojen haettaviksi julistaminen (virkojen tehtäväalan määrittäminen)

– Tilinpäätösdirektiivin täytäntöönpano (asetuksenantovaltuus)

– Lakisääteisen muutoksenhakulautakunnan jäsenen vaihtuminen kesken toimikauden (jäsenen eronpyyntö ja varajäsenen suostumus jäseneksi)

– Opetushallituksen pääjohtajan viran täyttäminen

– Keski-Pohjanmaan maakuntakaavan vahvistaminen, ministerin vastaehdotus/lausuma pöytäkirjaan

– Sisäasiainministeriön maahanmuuttojohtajan viran täyttäminen

– Valtioneuvoston periaatepäätöksen sisältö

– Ministerin jäsenyys kulttuurikaupunkisäätiön valtuuskunnassa (pidättäytyminen jäsenyydestä)

– Rakennerahastolain mukaisten komiteoiden kansallisten jäsenten nimeämisen toimivaltaperuste

– Sisäasiainministeriön työjärjestyksen muuttaminen TEM:n perustamiseen liittyen

– Senaatti-kiinteistöjen hallituksen puheenjohtajakysymys.

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.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen liittyvät lainsäädäntömuutokset (VNK)

Valtioneuvoston kanslian oikeuskanslerille tekemä lausuntopyyntö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja ehdotuksen laiksi eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön sekä luonnoksen valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta ja luonnoksen valtioneuvoston asetukseksi työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Laki valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamista koskevasta ehdotuksesta, jossa oli uutena ministeriönä mainittu työ- ja elinkeinoministeriö, oikeuskansleri Jaakko Jonkalla ei ollut oikeudellista lausuttavaa.

Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n muuttamista koskeneen lakiehdotuksen voimaantulo-

säännöksen osalta oikeuskansleri totesi seuraavan. Oikeuskanslerin kannanoton taustalla oli tämän lausuntopyynnön lisäksi asianomaisesta ministeriöstä tullut eräiden virkojen haettavaksi julistamista ja täyttämistä koskenut nimenomaisen kysymys.

Valtioneuvostolain 1 §:n muutoksen voimaantulosäännöksen 2 momentista ilmeni, että lainkohdassa mainituissa kolmessa ministeriössä työ- ja elinkeinoministeriöön siirtyviä tehtäviä hoitava työ- ja virkasuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat siirtyivät lain voimaan tullessa uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön ja samantapaisissa tehtävissä uudessa ministeriössä jatkava henkilöstö säilytti palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa.

Uuden ministeriön perustamisen ja kahden ministeriön lakkauttamisen yhteydessä perustettiin myös joitakin uusia virkoja. Tältä osin oikeuskansleri korosti ministeriöiden laajojen ja syvälle käyvien organisaati uudistusten yhteydessä toteutettavissa virantäyttöasioissa edellytettävää asioiden oikeaa käsittelyjärjestystä. Virantäyttöasioiden eri vaiheissa edellytettävä oikea käsittelyjärjestys perustuu oikeuskanslerin monivuotiseen ja vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaista menettelyä on valtioneuvostossa edellytetty muun muassa ministeriöiden osastotasailla toteutetuissa organisaatiomuutoksissa ja -uudistuksissa.

Perusvaatimus on, että ennen uuden viran haettavaksi julistamista, tulee virkaan liittyvien kaikkien oikeudellisten perusedellytysten olla olemassa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kaikki asianomaista virkaa koskevat oikeusnormit ja -määräykset tulee olla annettuina ennen viran haettavaksi julistamista. Ministeriön kansliapäällikön osalta tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että lailla perustettavan uuden ministeriön kansliapäällikön virkaa ei voida julistaa haettavaksi ennen kuin ministeriön perustamista koskeva laki on säädetty ja tasavallan presidentti on vahvistanut sen. Toiseksi tulee olla olemassa valtioneuvoston ohjesäännön muutos, jossa uuden ministeriön toimiala on kuvattu.

Ministeriöiden osastoja koskevat perussäännökset ovat ministeriökohtaisessa hallintoasetuksessa (3 §). Ennen uuden osastopäällikön viran haettavaksi julistamista tulee asianomaisen ministeriön osaston olla säädösten olemassa ja osastopäällikön viran olla perustettu. Tämä on oikeudellinen perusvaatimus. Ministeriön osastopäällikön viran tehtävät puolestaan kuvataan ministeriön työjärjestyksessä. Esimerkiksi ministeriön osastojaon muutoksia ja uusien osastojen

perustamista koskevissa virkanimitysasioissa on oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnassa vakiintuneesti edellytetty, että ministeriön työjärjestyksen muutoksen, jossa asianomaisen uuden viran tehtävät on kuvattu, tulee olla annettuna ennen kuin virka voidaan julistaa haettavaksi. Kokonaan uuden ministeriön perustamisen yhteydessä tällainen ei ole mahdollista ennen kuin ministeriö on aloittanut toimintansa, koska ministeriö vahvistaa itse oman työjärjestyksensä. Sen vuoksi oli tässä yhteydessä oikeudelliseksi vaatimukseksi asetettava se, että valtion talousarvioasiakirjoissa, joissa valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin mukaisina erittelyvirkoina perustettaville uusille osastopäällikön viroille haetaan eduskunnan suostumus, oli ministeriön osaston ja sen osastopäällikön tehtävät riittävän tarkoin kuvattu.

Edellä todetut säännökset sekä niiden antamisessa ja niiden perusteella tehtävissä hallinnollisissa päätöksissä noudatettava oikea käsittelyjärjestys muodostivat oikeudellisen perustan uuden ministeriön uusien ylimpien virkojen haettavaksi julistamisessa ja virkojen täyttämässä. Oli luonnollista, että tässä yhteydessä ei voitu edellyttää kaikkien säännösten voimaan tuloa ennen uusia virkoja koskevia asianomaisia päätöksiä ja toimia. Asian vaatimat lain ja valtioneuvoston asetuksen säännökset tuli kuitenkin olla annettuina ja ennen lain ja asetuksen voimaantuloa tuli voida niiden voimaantulosäännöksen mukaisesti ryhtyä niiden täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Koska uuden työ- ja elinkeinoministeriön oli tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2008 lukien, oikeuskansleri lausunnossaan totesi, että edellä mainitut säädösperustaa koskevat vaatimukset asettivat merkittäviä ajallisia vaatimuksia yllä mainitun lain ja valtioneuvoston asetusten valmistelulle ja esittelylle valtioneuvostossa.

Laki eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön

Uuden ministeriön perustamisesta aiheutuviin lainsäädäntömuutosten toteuttamisessa esitettiin sellaista välimuotoa, että kaikkia lakeja, joissa jollekin muutoksen piiriin kuuluvalla ministeriölle annettiin jotain toimivaltaa tai tehtäviä, ei muutettaisi, vaan kaikki tällaiset lait lueteltaisiin uuden ministeriön perustamisen yhteydessä voimaan tulevassa erillislaissa. Laki ehdotusluonnoksen perusteluihin viitaten oikeuskansleri totesi, että kaikkien asianomaisten

lakien muuttaminen tässä yhteydessä olisi erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäviä ja toimivaltaa koskevien lakien osalta kohtuuttoman raskas menettely.

Toisaalta sellainen kevyempi menettely, että tehtävien ja toimivallan siirtymisestä aikaisemmista ministeriöistä uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön säädettäisiin vain yleisellä tasolla niin, että asianomaisissa lainkohdissa mainittujen kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön tilalle tuli 1.1.2008 lukien työ- ja elinkeinoministeriö, olisi ollut oikeuskanslerin mielestä liian kevyt menettely tässä yhteydessä ja voisi aiheuttaa myöhemmin sekaannusta.

Lausuntoehdotuksen liitteenä nro 2 ollut lakiehdotus oli erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön osalta sikäli hankala, että luettelossa oli (lähinnä aikajärjestyksessä) lueteltu kahdentyyppisiä lakeja. Uuden työ- ja elinkeinoministeriön tehtävien ja toimivallan kannalta tärkeimpiä olivat kauppa- ja teollisuusministeriön toimialan ja tehtävien ydinalueisiin kuuluvat lait. Tällaiset lait oli valmisteltu ja esitelty kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja ne koskivat ministeriön tai jonkin sen alaisen viraston tai laitoksen ydintehtäviä ja toimintoja. Asioiden käsittelemisen ja ratkaisemisen ohella näissä laeissa oli kysymys myös laeissa säädetyn asetuksenantovallan käytöstä. Toisaalta luettelossa oli mainittu lakeja, joiden merkitys kauppa ja teollisuusministeriön ydintehtävien ja -toimivallan kannalta ei ollut kovin merkittävä. Kysymys voi olla esimerkiksi jonkin laajan lain yksittäisestä säännöksestä, jossa kauppa- ja teollisuusministeriölle annettiin tehtävä nimetä ministeriön toimialan kannalta asiantunteva edustaja johonkin erityislainsäädännön mukaiseen neuvottelukunta -tyyppiseen toimielimeen. Oli ilmeisesti kuitenkin niin, että mainitunlaisia lakeja ei voitaisi tässä suhteessa kovin hyvin tyypitellä ja eritellä toisistaan. Sen vuoksi liitteen nro 2 lakiluettelo oli sisällöllisesti painoarvoltaan varsin heterogeeninen. Muunlaista vaihtoehtoa oli kuitenkin ilmeisen vaikea tässä yhteydessä toteuttaa.

Lausuntopyyntö koski varsinaisesti työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen liittyvää lainsäädäntömuutosta. Hallituksen esityksen liitteenä olisi kuitenkin, kuten hyvän lainvalmistelukäytännön mukaista on, myös luonnos työ- ja elinkeinoministeriötä koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi. Lausuntopyynnön liitteenä ollut asetusluonnos oli vielä keskeneräinen. Uuden ministeriön hallintoasetusluonnos oli syytä saada valmiiksi ennen hallituksen esityksen antamista ja liittää se hallituksen esityksen liitteeksi.

Valtion YT-lain asettamat vaatimukset

Lausuntoa uuden työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen liittyvistä asioista oli pyytänyt valtioneuvoston kanslia. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaiset neuvottelut käydään asianomaisen viraston ja sen henkilöstön välillä. Uuden ministeriön perustamisessa ja lausuntopyynnössä mainittujen ministeriöiden lakkauttamisessa ja niiden tehtävien ja henkilöstön siirtämisessä uuteen ministeriöön oli kiistatta kysymys valtion YT-lain 7 §:ssä mainituista yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvista asioista. Sen vuoksi oikeuskansleri myös tässä yhteydessä korosti valtion YT-lain mukaista yhteistoimintavelvoitetta ja lain mukaista henkilöstön informoimista ja lain mukaisen neuvotteluvollisuuden täyttämistä ajoissa ja sisällöltään lain perustarkoituksen edellyttämällä tavalla (28/20/07).

Työ- ja elinkeinoministeriön ylimpien virkojen perustaminen (VNK)

Lausunnon kohteena ollut ehdotus hallituksen esitykseksi eräiden virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta koski uuden työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikön, alivaltiosihteerien ja osastopäälliköiden virkoja, jotka ovat valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja ministeriön ylimpiä virkoja, joita ei saa perustaa, lakkauttaa eikä niiden nimeä muuta, ellei kutakin virkaa ole valtion talousarviossa eritelty sekä valtakunnansovittelijan virkoja.

Uuden ministeriön perustamista koskenut valtioneuvostolain muutos, valtioneuvoston ohjesäännön muutokset sekä asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä tulivat voimaan 1.1.2008, josta lukien uusi ministeriö oli oikeudellisesti olemassa ja se aloitti toimintansa. Ennen vuodenvaihdetta 2008 ei ollut ministeriötä, jonka henkilöstön palkkaukseen olisi valtion talousarviossa tai lisätalousarviossa varattu tai ennen vuodenvaihdetta olisi ollut tarkoitus varata määrärahaa. Tämän vuoksi asianomaisten ministeriöiden eräiden erittelyvirkojen lakkauttamista ja uuden työ- ja elinkeinoministeriön erittelyvirkojen perustamista koskenutta asiaa ei ollut perusteita käsitellä tuossa vaiheessa budjettiasiana, koska virkojen budjettivaikutukset koskivat vuoden 2008 talousarviota.

Erittelyvirkoja koskevissa järjestelyissä noudatettavasta menettelystä annettujen säännösten perustarkoituksena on turvata ylintä budjetti-

valtaa ja lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan mahdollisuus ottaa kantaa valtionhallinnon organisaation perusrakenteisiin. Koska uuden ministeriön perustamiseen liittyviä budjettivaikutuksia ei vuoden 2007 puolella vielä ollut, mutta oli välttämätöntä että uuden ministeriön aloittaessa toimintansa myös sen ylimmissä viroissa oli tarvittava henkilöstö, oikeuskansleri Jaakko Jonkka piti oikeudellisesti mahdollisena, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuus turvattiin tässä tapauksessa talousarviomenettelyn sijasta säätämällä asianomaisten erittelyvirkojen lakkauttamisesta ja perustamisesta erillinen laki.

Ennen hallituksen esitysehdotuksessa mainittujen uusien virkojen haettavaksi julistamista tuli uuden ministeriön perustamista koskevan valtioneuvostolain muutoksen ja lausunnon kohteena olleen erillislain olla annettuina ja vahvistettuina. Lisäksi asianomainen valtioneuvoston ohjesäännön muutos ja valtioneuvoston asetuksena annettava uuden ministeriön hallintoasetus tuli olla annettuina. Niiden täytäntöönpanoon voitiin ryhtyä ennen 1.1.2008 jolloin uudet säännökset tulivat voimaan ja ministeriö aloitti toimintansa.

Lisäksi lausunnossa katsottiin, että valtakunnansovittelijan virat eivät ole valtion virkamieslain 4 §:ssä tarkoitettuja erittelyvirkoja. Ensinnäkin valtakunnansovittelijat ja valtakunnansovittelijain toimisto eivät ole sisällöllinen eivätkä toiminnallinen osa työministeriön organisaatiossa. Toiseksi valtakunnansovittelijat ovat työriitojen sovittelusta annetun lain 1 §:ssä säädettyjä ja mainitussa laissa säädetystä työriitojen sovittelutoiminnasta vastaavia erillisvirkamiehiä. Hallituksen esitysehdotuksessa olleita erittelyvirkojen lukumäärätietoja ja virkanimikkeitä tuli tämän vuoksi tarkistaa (33/20/07).

Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen muuttaminen (VNK)

Valtioneuvoston kansliasta annettuun asetukseen tehtiin muutoksia, jotka aiheutuivat valtion omistajaohjauksen keskittämisestä, valtioneuvoston kanslian hallinto-organisaation kehittämistä ja turvallisuustoiminnan uudelleenorganisoinnista.

Lausunnossaan apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka piti ensinnäkin tärkeänä, että virastojen organisaation uudistamista ja virastojen uusia tehtäviä koskevien asetusmuutosehdotusten yhteydessä on jo lausuntovaiheessa käytettävissä

esittelymuistio, jossa on selostettu lainsäädäntömuutosten taustaa, perusteita ja uudistuksen toteutusta.

Valtioneuvoston kanslian organisaatorakennetta ehdotettiin muutettavaksi siten, että valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 2 §:ssä luetelluista kaikkiaan seitsemästä toimintayksiköstä olisi muodostettu neljä osastoa, jotka jakaantuisivat edelleen asianomaisiin yksiköihin. Lausunnossaan apulaisoikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston kanslialle siirrettävien valtion omistajaohjaustehtävien osalta toiminnallisesti ja vastuultaan itsenäisen osaston perustamisen tarve oli ilmeinen. Myös valtioneuvoston kanslian toimialaan ja tehtäviin kuuluvien yhteiskunnallisesti merkittävien poliittisten ja valtioneuvoston poliittista päätöksentekoa välittömästi palvelevien asioiden kokoamista oman osaston yhteyteen voitiin pitää perusteltuna.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä on asianmukaista, että myös valtioneuvoston kanslian, kuten ministeriöidenkin, vastuulla olevat yhteiskunnallisesti merkittävät varsinaiset ydintehtävät erotetaan myös säädöstasolla organisaation vastuulla olevista sisäisen hallinnon tehtävistä. Samalla on kuitenkin tärkeää, että viraston hallintoasetuksessa säädettävät toimintayksiköt asianmukaisella tavalla kuvaavat yksikön yhteiskunnallista merkittävyyttä, toimintayksikön vastuulla olevien asioiden laajuutta ja muutoinkin asianomaisen yksikön tehtäväaluetta ja vastuuta suhteessa viraston muihin yksiköihin. Perinteisessä ministeriöiden hallinnon järjestämisessä ja säädöstimisessä tämä on merkinnyt sitä, että ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvista ydintehtävistä ja asioista lainsäädännön mukaan vastaavat niin sanotut substanssiosastot on myös hierarkkisella tasolla järjestetty toisin kuin ministeriön sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista vastaavat hallinnolliset yksiköt. Muualla julkishallinnossa kehityslinjana ja kehittämistavoitteena on pikemminkin ollut pyrkimys hierarkiatasojen vähentämiseen ja madaltamiseen, päätöksentekoketjujen yksinkertaistamiseen ja pyrkimys pikemminkin organisaation tehtävien ja ammatillisen osaamisen mukaisesti järjestettyjen pienempien ja joustavasti organisoitujen yksikköjen suuntaan.

Näistä syistä apulaisoikeuskanslerin lausunnossa suhtauduttiin varauksellisesti siihen, että valtioneuvoston kanslian kaikkinaisesta sisäisestä hallinnosta ja sisäisistä hallintotehtävistä ja valtioneuvoston kanslian ydintehtävien toimintaedellytyksistä vastaavista toimintayksiköistä olisi muodostettu valtioneuvoston kanslian yhteiskunnallisesti merkittävistä ydintehtävistä

vastaavien osastojen kanssa hierarkkisesti samantasoiset osastot.

Valtioneuvoston yleisistunto antoi 4.4.2007 uuden asetuksen valtioneuvoston kansliasta (11/20/07).

Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden uudistaminen (OM)

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerinvirastolta lausuntoa säädösehdotusten vaikutusten arviointityöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta uusiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Nils Wirtanen kannatti työryhmän ehdotusta, jonka mukaan säädösehdotusten erilaisten vaikutusten tarkastelua koskevat ohjeet koottaisiin yhteen kattavaan julkaisuun. Säädösten vaikutusten arviointiohjeiden kokoaminen samaan julkaisuun on teknisesti ja tiedonhallinnan kannalta järkevä uudistus. Toiseksi eri vaikutusten arvioinnin alueet kattava yhtenäinen julkaisu on omiaan muistuttamaan säädösten vaikutusten arvioinnin tärkeydestä ja vaikutusten arvioinnin oikeasta toteuttamisesta. Myös säädösehdotusten vaikutusten arviointiprosessin toteuttaminen on vankeammalla pohjalla ja helpompaa, jos eri vaikutustenarviointityyppejä koskevat ohjeet, muistilistat ja muu tarvittava aineisto on samassa paikassa.

Vaikutusten arvioinnin oikea-aikaisuuden korostaminen

Säädösten vaikutusten arvioinnin ohjeiden kokoaminen on hyödyllistä myös siltä kannalta, että kaikilla vaikutusten arvioinnin kohteilla on tiettyjä yhteisiä piirteitä ja perusvaatimuksia.

Perustuslain 108 §:ään perustuva oikeuskanslerin toteuttama valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta ajoittuu välittömästi säädösan asian esittelyä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille edeltävään aikaan. Sisällöllisesti oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnasta on todettava, että sen kohteena ovat valtioneuvoston yleisistuntoa ja tasavallan presidentin esittelyä varten kaikille ministereille jo jaetut ja sekä muodollisesti (mm. käännös ruotsin kielelle) että sisällöllisesti lopullisiksi tarkoitetut esittelylista-asiakirjat. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin oikea-aikaisuus on myös oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kannalta

tärkein vaikutusten arvioinnin perusvaatimus. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin oikea-aikaisuuteen on myös työryhmä kiinnittänyt erityistä huomiota. Työryhmän laatimassa säädösten vaikutustenarviointiohjeiden ehdotuksessa on selostettu säädösten vaikutusten arvioinnin vaiheistusta ja vaikutusten arviointitoiminnan ulottumista lakiehdotuksen valmistelun kaikkiin vaiheisiin säädöshankkeen aloittamisesta lähtien aina hyväksytyyn lain toteutumisen seurantaan saakka. Myös oikeuskanslerinviraston hallituksen esitysten ja lakiehdotusten laillisuusvalvonnan tarkastustoiminnan kannalta on tärkeää korostaa erityisesti säädösten vaikutusten arvioinnin aloittamista aivan lainsäädäntöhankkeen alusta saakka ja sitä, että asianomaiseen hankkeeseen liittyviä vaikutuksia tulisi punnita ja arvioida samanaikaisesti säädösehdotusten laadinnan kanssa. Vaikutusten arviointiohjeiden yleisosassa olisi tarpeen täsmällisesti kuvata ja korostaa, että lakiehdotusluonnoksen sisällöllistä toteutusvaihtoehtojen punnintaa ja valintaa tehdään lakiehdotusluonnoksen kaikissa vaiheissa ja että niitä koskevia hallituksen esityksen yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen tekstejä laaditaan samanaikaisesti. Perustelutekstien ja säädösehdotusten samanaikainen laadintatyö muodostaa parhaimmillaan toinen toistaan ruokkivan ja sisällöllisesti rikastuttavan prosessin, jonka lopputuloksena on sisällöltään johdonmukaisia ja selkeitä säädöksiä ja myös säädösten vaikutusten arvioinnin osalta säädösten oikeanlaista soveltamista edistäviä ja sisällöltään uskottavia perusteluja.

Edellä olevan sinänsä melko selvänä pidettävän lainvalmisteluohjeen taustalla on myös oikeuskanslerinvirastossa lakiehdotusten lainmukaisuuden tarkastustoiminnassa tehty yleishavainto, että varsinkin syksyisin usein kiireellisinä tai muun paineen alaisena laadituista budjettilakiesityksistä, mutta myös muista lakiesityksistä, osa on laadittu lakiehdotuksen perusteluista ja muusta lainvalmisteluaineistosta irrallaan ja ikään kuin lopputuloksesta käsin, eikä säädösehdotusten valmistuttua ole kiinnitetty riittävää huomiota niiden perusteluihin. Kokenut hallituksen esitysten tarkastaja voi tehdä tämältyyppisistä hallituksen esityksistä melko helposti sellaisen havainnon, että lakiehdotuksen vaikutusten arviointi ja joskus ehdotuksen muutkin perustelut ovat enemmän tai vähemmän lakiehdotustekstistä irrallaan olevaa ikään kuin päälle liimattua tekstiaineistoa, jonka perusteella ei tule vakuuttuneeksi siitä, että kysymys on riittävän syvällisen ja vaihtoehtojen arviointia ja

punnintaa sisältävän sekä ammatillisesti muutoinkin pätevän lainvalmistelutoiminnan tuloksena syntyneestä ehkä useitakin kompromisseja sisältävästä, mutta kuitenkin johdonmukaisesta ja selkeästä lakiehdotuksesta perusteluineen. Tällä tavoin valmisteltujen lakiehdotusten perustelut eivät asianmukaisella tavalla tue lain soveltamista. Niiden taloudellisia vaikutuksia ja joskus myös muita vaikutuksia koskevat jaksot ovat varsin pintapuolisia tai joissain tapauksissa jopa epäuskottavia.

Perusoikeustarkastelun huomioon ottaminen

Yhteen julkaisuun koottavissa taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia koskevissa ohjeissa on kysymys nimenomaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Perusoikeuksien osalta kysymys ei ole käsitteellisesti eikä sisällöllisesti tarkasti ottaen vaikutusten arvioinnista, vaan perustuslain 2 luvussa kaikille perusoikeuksina turvattujen oikeuksien asianmukaisesta huomioon ottamisesta myös säädösvalmistelussa. Työryhmän mietinnössä ja vaikutusten arviointiehdotuksessa on muutamissa kohdissa (muun muassa s. 8, 18 ja 35) viitattu perusoikeuksien huomioon ottamiseen säädösvalmistelussa. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohella perusoikeuksien huomioon ottaminen ja perusoikeustarkastelun asianmukainen dokumentointi hallituksen esityksessä ovat olennaisia elementtejä lainsäädännön laadun ja vaikuttavuuden kannalta.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädetty perusoikeuksien toteutumisen valvontatehtävä koskee konkreettisella tavalla myös hallituksen esityksiä ja niihin sisältyviä lakiehdotuksia. Tämän vuoksi perusoikeuksien huomioon ottaminen ja perusoikeustarkastelun dokumentointi on oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kannalta keskeisempääkin kuin joidenkin työryhmän ehdotuksessa mainittujen vaikutustyyppien arviointi.

Perusoikeusoikeuksien huomioonottamista ja perusoikeustarkastelua koskevista asioista on annettu omia ohjeita muun muassa lainlaatijan perustuslakioppaassa. Tämä onkin asianmukainen menettelytapa, koska säädösehdotusten vaikutusten arviointi ja perusoikeustarkastelu ovat erityyppisiä asioita. Saattaa kuitenkin olla vaarana, että uuden vaikutustenarviointioppaan ja siihen liittyvän koulutuksen yhteydessä riittävän huomion kiinnittäminen säädösvalmistelun

perusoikeuskysymyksiin jäisi jossain määrin vähemmälle huomiolle. Muutoinkin apulaisoikeuskanslerin sijainen pitää tärkeänä, että säädösten vaikutustenarviointiohjeisiin sisällytetään lyhyt, ehkä noin puolen sivun mittainen, tiivis jakso perusoikeuksien huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa. Jaksossa ensinnäkin lyhyesti määriteltäisiin, mitä säädösehdotusten perusoikeustarkastelulla (säädösten toteuttamisvaihtoehtojen ja valitun toteuttamistavan punninta asianomaisten perusoikeuksien valossa) tarkoitetaan, selostettaisiin kuinka perusoikeuspunnintaa tulisi hallituksen esityksessä dokumentoida sekä sen jälkeen viitattaisiin asianomaisiin perusteellisempiin ohjeisiin ja oppaisiin.

Vaikutusten arviointiohjeiden käyttöönottoa tukevan koulutuksen ja sitoutumisen tärkeydestä

Säädösehdotusten vaikutusten arviointityöryhmän mietinnössä on kiinnitetty huomiota myös muihin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämistoimiin kuin yhtenäiseen vaikutustenarviointioppaaseen. Myös oikeuskanslerinviraston näkemyksen mukaan kunnollisella tavalla toteutettu säädösehdotusten vaikutustenarviointikoulutus on tärkeimpiä toimia vaikutustenarviointityön tunnetuksi tekemisen ja uusien vaatimusten omaksumisen kannalta. Säädösvalmistelua tehdään nykyään yhä enemmän ryhmätyönä tai niin, että säädöksen vaikutuspiiriin kuuluvat tahot verkostoituvat vapaamuotoisemmin tai tiiviimmin. Koulutusta suunniteltaessa säädösvalmisteluun osallistuvien eri tahojen rooleihin ja tarpeisiin on syytä kiinnittää huomiota. Sen vuoksi koulutusta tulisi olla tarjolla suppeampana ja laajempaan sekä erityyppisenä.

Hallituksen esityksinä eduskunnalle annettavat yhteiskunnan eri toimialoja koskevat uudistusesitykset ovat yksi tärkeimmistä ministeriötaison työn tuloksista. Lainsäädännön ymmärrettävyys, selkeys ja vaikutukset ovat tärkeitä myös asianomaisen lainsäädännön kohteena oleville tahoille ja ihmisille. Sen vuoksi vaikutustenarviointityön tärkeyteen tulee kiinnittää huomiota myös ministeriöiden johdossa, ministeriöiden poliittista johtoa unohtamatta. Tämä sen vuoksi, että säädösvalmistelun laadun kehittämishankkeiden yhteydessä varsin monen kokeneen säädösvalmistelijan havaintona on ollut, että usein yhteiskunnallisesti merkittävienkin tai laajojenkin hankkeiden säädösvalmistelun viipymisen tai valmistelun loppupään kiireiden taustalla on

ollut se, että hankkeiden alku- tai välivaiheisiin sijoittuneisiin ja hankkeiden etenemisen kannalta keskeisiin kysymyksiin ei ole voitu saada oikea-aikaisia poliittisia kannanmäärittelyjä, poliittisella tasolla tehtäviä vaihtoehtojen valintoja ja niihin sitoutumista. Jos tämäntyyppiset kannanmäärittelyt, vaihtoehtojen valinta ja sitoutuminen säädöshankkeen muuhun toteuttamiseen tapahtuu säädöshankkeen valmisteluun nähden liian myöhään, on vaarana, että osa virkamiestasolla ja lainsäädännön vaikutustahojenkin kanssa yhteistuumin valmistellun hankkeen valmistelusta menee osittain hukkaan tai hallituksen esityksestä lakiehdotuksineen tulee jo ehdotuksena epäjohdonmukainen. Tämän vuoksi säädösten vaikutustenarviointiohjeistuksessa ja -koulutuksessa tulee kiinnittää erittelevästi huomiota siihen, minkä tyyppiset säädöshankkeiden kysymykset edellyttävät yleensä poliittisen tason kannanmäärittelyä ja sitoutumista ja kuinka tämäntyyppisten kannanmäärittelyjen ja sitoutumisen hankkimisessa lainsäädäntöhankkeen valmistelijoiden tasolla menetellään (17/20/07).

Valtionyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavan puolustusministerin esteellisyys Patria Oyj:tä koskevista asioista (PLM)

Vastauksena puolustusministerin tiedusteluun apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka viittasi asiaa koskevaan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön laatimaan muistioon 15.5.2007. Yhteenvetona apulaisoikeuskansleri totesi, että joissakin tilanteissa yhtiältä puolustusministerin ja toisaalta valtion omistajaohjauksesta vastaavan ministerin asema saattaa aiheuttaa esteellisyyden. Tällainen rakenteellinen esteellisyysvaara on siten olemassa, mutta tarkempi arvio on tehtävissä kuitenkin viime kädessä tapaus- ja tilannekohtaisesti.

Oikeuskanslerinviraston muistiossa todettiin seuraavaa:

Patria koskevat omistajaohjausasiat

Ennen 1.5.2007 toteutettua valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen uudistusta omistajaohjausasiat oli hajautettu ministeriöihin, joiden toimialalla tai lähinnä toimialalla asianomainen valtio-omisteinen yhtiö toimi. Uudessa järjestelmässä valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus on keskitetty yhteen ministeriöön, valtioneuvoston kansliaan, jonne perustettiin näitä asioita varten omistajaohjausyksikkö.

Patria on valtio-omisteinen yhtiö, joka toimii puolustusministeriön toimialalla. Patrian omistajaohjausasiat kuuluivat aikaisemmassa järjestelmässä puolustusministerin toimialaan suoraan ministeriön toimialan perusteella. Sekä vanhasa että nykyisessä omistajaohjausjärjestelmässä ministeriön ja asianomaisen yhtiön välisessä suhteessa kysymys on omistajavallan järjestämisestä. Omistajavaltaan kuuluu valtio-omistajan tahdonmuodostus yhtiöön nähden (esimerkiksi omistamisen määrää koskevat ratkaisut osakeomynneillä/-ostoilla) sekä osakeyhtiölain mukainen omistajavallan käyttöön liittyvä päätöksenteko yhtiössä.

Taloudellisesti tärkein omistajavallan käytön ilmenemismuoto on valtio-omistajan suhtautuminen asianomaisen valtio-omisteisen yhtiön omistamisen määrään. Kuten valtion omistajaohjauskysymystä koskevista valmisteluasiakirjoista ilmenee, valtio-omisteiset yhtiöt voidaan luokitella valtion omistajaintressin puolesta ainakin kolmeen pääryhmään. Varsinkin pörssi-yhtiöissä valtio-omistajan roolia voidaan nykyään pitää lähinnä taloudellisena. Sellaisissa yhtiöissä valtio-omistajan intressissä on saada taloudellisesti mahdollisimman hyvä tuotto sijoittamalleen pääomalle.

Valtio-omistukseen Patria Oyj:ssä on myös muita kuin taloudellisia intressejä. Laajemmin kysymys on siitä, että muutoinkin kuin taloudellisesti on strategisesti tärkeää, että Suomella on riittävän vahvaa ja teknisesti korkeatasoista omaa puolustusvälineteollisuutta. Patria ei kuitenkaan saa olla erityisasemassa muihin alan yhtiöihin nähden yhtiön kotimaan tai sen valtio-omistuksen perusteella. Patria toimii alallaan samoin ehdoin ja samojen kilpailullisten vaatimusten alaisena kuin muutkin alan yhtiöt. Olennaista on, että yhtiö on tuotantotoiminnaltaan ja sopimuskumppanina varma ja luotettava sekä yhtiön tuotteet hinnaltaan, laadultaan, huolto-toiminnan varmuuden osalta jne. sillä tavoin laadultaan korkeita ja kilpailukykyisiä, että yhtiöllä on liikeyrityksenä menestymisen edellytyksiä myös Suomen puolustusvoimien käynnistämässä puolustusvälinehankinnoissa.

Puolustusministerin tehtäväksi on päätetty valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaustehtävät. Itse pääasian eli valtio-omistamisesta päättämisen (valtio-omistamisen määrää koskeva päätöksenteko) ja valtio-omisteista yhtiötä koskevan osakeyhtiölain mukaisen päätöksenteon (lähinnä yhtiökokous), jotka muodostavat omistajaohjaustoiminnan ytimen, kannalta puolustusministerin rooli ja asema Patriaan nähden on

oikeudellisesti samantyyppinen kuin muihinkin valtio-omisteisiin yhtiöihin nähden. Järjestely on pääsäännön mukainen eli sen päätöksen mukainen, että valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjausasiat keskitetään yhteen ministeriöön. Merkittävämmät valtio-omistuksen määrää koskevat päätökset myös Patriassa tehdään joka tapauksessa poliittisella tasolla eli niistä päättää ministeri ja mahdollisissa valtioneuvoston laissa säädetyissä huomattavissa omistuksen luovutusasioissa (tarvittaessa eduskunnan suostumuksella) valtioneuvoston yleisistunto. Myös sen kysymyksen arviointi, otetaanko ja missä määrin omistuksen määrää koskevassa harkinnassa huomioon myös muita kuin omistajataloudellisia (valtion intressi omistajana) näkökohtia, on poliittisen tason asia.

Edellä mainittuihin näkökohtiin viitaten apulaisoikeuskansleri päätyi siihen, että puolustusministerin asemaa koskevia mahdollisia ratkaisuja ei ole syytä tässä tapauksessa hakea yleiseltä ministerin omistajaohjaustehtävien tasolta, vaan eritellymin ministerin erilaisia muita päätöksentekotilanteita ja rooleja tarkastellen.

Puolustusvoimien puolustusvälinehankinnat

Suomen puolustusvoimat on merkittävä Patrian asiakas. Pääesikunnan tasolla päätettävät hankinta-asiat eivät ole ministeriön ylimpänä päätöksentekijänä olevan ministerin esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. Ministeriötasolla käsiteltävien hankinta-asioiden kannalta on olennaista, että hankinnat valmistellaan sillä tavoin laajapohjaisesti ja asiantuntevasti, että hankintapäätöksen tuloksena hankittava puolustuskalusto, -laitteet ja -materiaali mahdollisimman pitkälle vastaa niiden käyttäjien (puolustusvoimat) tarpeita ja että hankintapäätökset ovat myös hinnan puolesta objektiivisesti perusteltavissa sekä valtion varojenkäytön että kilpailijoiden kannalta kestävällä tavalla. Ministeriötasolla on tarpeen korostaa hankinta-asioita käsittelevän osaston riippumatonta ja itsenäistä asemaa ja sitä, että hankinta-asiat on valmisteltava ja esiteltävä ennalta vahvistettujen objektiivisesti hyväksyttävänä pidettävien kriteereiden pohjalta ja että vahvistettuja kriteereitä sovelletaan kaikkiin tarjouksen jättäviin yrityksiin nähden yhdenmukaisella tavalla.

Kannanottoopyynnön liitteenä olevasta muistiosta ei tarkemmin ilmene, missä määrin puolustusvälinehankintapäätöksiä tehdään ministeriötasolla ja nimenomaan ministeritasolla. Asiakir-

jojen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että tällaiset nimenomaiset ministeriötason hankintapäätökset ovat harvinaisia. Jos sellaisia ministeritasolla kuitenkin on, ministeriä on pidettävä esteellisenä käsittelemään hankinta-asioita, joissa yhtenä tarjousosapuolena on ollut Patria.

Jos puolustusministeri ei päättää eikä ole sisältöön vaikuttavalla tavalla mukana vaikuttamassa puolustusvälinehankintapäätöksiin, ei oikeudellista esteellisyyttä hänen osaltaan synny. Ministeri on ministeriön päällikkönä kuitenkin tietyllä tavalla myös ministeriön kaikkien osastopäällikköiden ja heidän alaiestensä päällikkö, mutta oikeudellisessa esteellisyydestä tarkastelussa (hankinta-) asioita on syytä tarkastella tapauskohtaisesti.

Puolustustarvikkeiden maastavientiasiat

Puolustusministeri on tähänkin asti ministeriössä ja valtioneuvoston yleisistunnossa ollut päättämässä puolustustarvikkeiden maastavientilupia koskevia asioita. Näin siis silloinkin, kun Patria kuului puolustusministerin omistajaohjaukseen puolustusministeriön toimialan perusteella. Valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjausasioiden keskittäminen valtioneuvoston kansliaan ja puolustusministerin määrääminen omistajaohjauksesta vastaavaksi ministeriksi ei aiheuta oikeudellista muutosta tässä suhteessa. Konstruktiona aikaisempaa järjestelmää voitiin pitää jopa jossain määrin pulmallisempana ministerin mahdollista esteellisyyttä ajatellen. Puolustustarvikkeiden maastavientiasiat ensinnäkin kuuluvat puolustusministeriön toimialaan. Toiseksi oikeudellisesti merkittävää on, että puolustustarvikkeiden maastavientilupa-asioiden valmistelussa ja ratkaisussa ei oteta kantaa tietyn yhtiön oikeuteen viedä puolustustarvikkeita maasta, vaan siihen, onko hakemuksessa mainittujen puolustustarvikkeiden maastaviennille hakemuksessa mainittuun kohteeseen olemassa puolustustarvikkeiden maastavientilupalaisa ja sen nojalla annetuissa soveltamisohjeissa tarkoin määrättyjä esteitä. Ulkopolitiittisesti merkittävisissä maastavientiasioissa maastavientiasian valmisteluun osallistuu myös ulkoasiainministeriö. Kysymys on nimenomaan lupa-asiaina ratkaistavista asioista. Ennen kuin puolustustarvikkeita valmistava yhtiö voi edes hakea maastavientilupaa, yhtiön on pitänyt yhtiönä omilla toimillaan voittaa tarjouskilpailu ja päästä sopimukseen ostajapuolen kanssa. Edellä mainituilla perusteilla puolustusministeri ei ole ollut esteellinen käsittelemään puolustustarvikkeiden maastavientilupia

koskevia asioita silloinkaan kun maastavientiluvan hakijana on ollut Patria Oyj.

Puolustusmateriaalin vientimahdollisuudesta Afganistaniin (VM)

Pääministerin sijaisena toiminut valtiovarainministeri pyysi oikeuskanslerilta oikeudellista arviomuistiota puolustusmateriaalin vientimahdollisuudesta Afganistaniin. Vastauksena pyyntöön apulaisoikeuskanslerin sijainen Nils Wirtanen viittasi 25.7.2007 päivättyyn oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön muistioon. Myöhemmin muistio lähetettiin tiedoksi myös ulkoasiainministeriön valtiosihteerille ja puolustusministeriön kansliapäällikölle.

Muistiossa todettiin seuraavaa:

Ensinnäkin voidaan todeta, että kysymys on sellaisesta puolustustarvikkeiden maastavientilain (242/1990) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettusta puolustusmateriaalista, jonka maastavientiä koskeva lupahakemus olisi saatettava valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Lain 3 §:n mukaan maastavientilupaa tai välityslupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen. Puolustusministeriön on maastavienti- tai välityslupa-asian sitä edellyttäessä selvitettävä erikseen ulkoasiainministeriöltä, ettei luvan myöntämiseen ole ulko- ja turvallisuuspoliittista estettä.

Maastavientilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 197/1989 vp) 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tarkoituksena olisi, että maastavientiluvan myöntämistä harkittaessa aina arvioitaisiin vientiin välttämättömästi liittyviä kansallisen turvallisuuden kysymyksiä sekä kansainvälispoliittisia näkökohtia. Maastavienti on suunnattava niin, ettei sillä ole kielteisiä vaikutuksia Suomen suhteisiin ulkovaltoihin. ”Vienti ei olisi sallittua kriisialueille eikä maihin, joissa esiintyy vakavia ihmisoikeuksien loukkauksia.” Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kriisi-alueena pidettäisiin ... ”myös valtiota, jossa on käynnissä sisäinen aseellinen selkkäus tai sellaisen uhka on vakava ja ilmeinen”.

Lailla 197/1995 puolustustarvikkeiden maastavientilain 3 §:n 2 momenttiin lisättiin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto vahvistaa puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta koskevat yleiset suuntaviivat.

Lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 132/1994 vp) todetaan, että ennen lu-

pahakemuksen ratkaisemista puolustusministeriön on hankittava ulkoasiainministeriön lausunto. Ulkoasiainministeriön lausuntokäytännössä sovelletaan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) hyväksytyjä tavanomaisen aseistuksen maastasiirtoja ohjaavia periaatteita sekä Euroopan unionin (EU) asevientikriteereitä, jotka vastaavat Suomen perinteisiä asevientiperiaatteita. ”Nämä periaatteet ovat yleisen tason puitteisto, jonka tulkinta ja soveltaminen on kansallisessa harkintavallassa”. Edelleen hallituksen esityksen mukaan ehdottoman esteen viennille muodostavat YK:n turvallisuusneuvoston asettamat sitovat vientikiellot, EU:n ase-embargot ja muut monenvälisesti sovitut vientirajoitteet. Muissa tapauksissa sovelletaan edellä mainittuja periaatteita lausuntoharkinnassa siten, että vastaanottajamaan tilanne arvioidaan erittelevästi sekä punnitaan vietävien puolustustarvikkeiden luonne, rooli ja käyttö.

Edelleen yleisperiaatteita koskevan hallituksen esityksen 132/1994 perustelujen mukaan ”ongelmallisissa tapauksissa on perussuhtautumisena pidättyvyys”. Menettelyllisesti hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että mikäli ulkoasiainministeriö on lausunnossaan ilmoittanut, ettei se ole katsonut voivansa puoltaa vientiä lupahakemuksessa mainittuun maahan, on puolustusministeriö ilmoittanut luvan hakijalle, ettei vienti hakemuksessa mainittuun maahan ole mahdollista. Tämä tarkoittaa sitä, että tällaisia hakemusasioita ei ole saatettu valtioneuvoston ratkaistaviksi. Tällöin hakemus raukeaa ilman nimenomaista kielteistä päätöstä.

Puolustustarvikkeiden maastavientiä ja kauttakuljetusta koskevista yleisistä suuntaviivoista annettu valtioneuvoston päätös (474/1995 eräin myöhemmin tehdyin pienin muutoksin) on siten luonteeltaan oikeudellinen normi, jonka soveltaminen ja tulkinta on oikeusharkinnallista toimintaa. Suuntaviivapäätöksen tarkoituksena on esittää täsmentäviä, ohjeellisia soveltamisäytäntöjä ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta maastavientilain 3 §:n määräykseen, jonka mukaan maastavientilupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen.

Suuntaviivapäätöksen kohdissa 2.1.2. ja 2.1.3. on viitattu siihen, että luparatkaisussa noudatetaan mm. YK:n turvallisuusneuvoston sitovalta päätöksellään määräämiä asevientikieltoja ja EU:n päättämiä asevientikieltoja. Tällaisten kieltojen olemassaolosta voi tarkan tiedon antaa ulkoasiainministeriö.

Lisäksi luparatkaisussa otetaan huomioon EU:n asevientikriteerit, tavanomaisen aseistuksen maastasiirtoja ohjaavat ETYJ:n periaatteet ja muilla valtioiden välisillä neuvottelufoorumeilla monenvälisesti hyväksytyt vastaavat periaatteet (2.2.1 – 2.2.3). Lupahakemuksen kokonaisharkinnassa otetaan huomioon myös vastaanottajamaan tilanteen, etenkin ihmisoikeustilanteen erittelevä arviointi mukaan luettuina muiden maiden suhtautuminen vastaanottajamaahan (3.2.1). Ongelmallisissa lupa-asioissa on perussuhtautumisena pidättyvyys (3.2.2). Suuntaviivapäätöksen 4.1. kohdan mukaan ulkoasiainministeriö vastaa maastavientilain 4 §:n 2 momentin mukaisesti lupahakemukseen tai ennakkolausuntoon liittyvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien esittämisestä. Tämä valtioneuvoston päätöksen määräys koskee ensinnäkin ulkoasiainministeriön toimivaltaa asiassa. Määräykselle voidaan kuitenkin antaa oikeudellista sisältöä myös sikäli, että ulkoasiainministeriön virkavelvollisuuksiin kuuluu harkita ja punnita puolustustarvikkeiden maastaviennin lainmukaisuutta puolustustarvikkeiden maastavientilain ja sen nojalla valtioneuvoston päätöksellä annetun suuntaviivapäätöksen nimenomaisten määräysten ja lupaharkinnassa huomioon otettavien asevientiperiaatteiden ja -kriteereiden mukaisesti.

Kuten edellä on todettu, puolustustarvikkeiden maastavientiasia ei tule valtioneuvoston yleisistunnon viralliseen käsittelyyn, jos vientimahdollisuutta koskeva UM:n lausunto on ollut kielteinen. Asiassa ei ole siten tehty yleisistunnossa päätöstä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan asia olisi kuitenkin ollut edellisen hallituksen aikana, ei kuitenkaan päätäntäasiana, esillä, ja tuolloin on päädytty siihen, että vientimahdollisuuksia ei ole ollut olemassa. Jos asiassa on tuolloin ollut käytettävissä maastavientilain 4 §:n 2 momentin mukainen maastaviennin ulko- ja turvallisuuspoliittisia edellytyksiä koskeva ulkoasiainministeriön lausunto, on hallituksen piirissä omaksuttu kanta ollut luonteeltaan lähinnä toteava eli ulkoasiainministeriön lausunnon mukainen.

Jos puolustustarvikkeiden maastavientiä Afganistaniin koskeva asia halutaan saattaa hallituksen käsiteltäväksi, menettelyn tulee olla puolustustarvikkeiden maastavientilain mukainen. Puolustusministeriön tehtävänä on siten hankkia asiaan maastavientilain 4 §:n 2 momentin mukainen ulkoasiainministeriön lausunto. Lausunnon lopputulosta ei voida tässä yhteydessä millään tavoin ennakoita. Yleiseltä oikeudelliselta kannalta voidaan kuitenkin todeta, että lupaharkin-

nassa ministeriötä sitoo ensinnäkin se yleinen oikeudellinen perusvaatimus, että samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Kysymys olisi samasta maasta. Sen jälkeen ministeriön tehtävänä on tarkoin punnita ja harkita, onko maan olosuhteissa nyttemmin melko lyhyen ajan kuluessa tapahtunut jotain sellaista olennaista ja merkityksellistä myönteistä muutosta, että puolustustarvikkeiden maastavientiasia voitaisiin päätyä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tarkastelun näkökulmasta toisenlaiseen johtopäätökseen kuin aikaisemmin. Puolustustarvikkeiden maastavientilupa-asiat ratkaistaan yksittäistapauksina kukin hakemus erikseen, mutta kuten lain 132/1994 perusteluissa ja valtioneuvoston suuntaviivapäätöksen (siis oikeudellisesti sitova oikeusnormi) kohdassa 3.2.2. todetaan, ongelmallisissa lupa-asioissa on perussuhtautumisena pidättyvyys. Tässä suhteessa asiaa tulisi tarkastella myös laajemmalla kannalta siten, että Suomen harkinnalle puolustustarvikkeiden maastavientiä koskevissa lupa-asioissa voidaan asettaa yleisempi vakauden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden vaatimus. Tämänäyttöiset vaatimukset korostavat sitä, että puolustustarvikkeiden maastavientilupaa koskevien asioiden arviointi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta kuuluu laissa säädetylle ja virkavastuun alaisena toimivalle toimivaltaiselle ministeriölle (UM), jonka lupaharkinta on lain säännösten ja sen nojalla valtioneuvoston päätöksellä annettujen määräysten rajaamaa toimintaa.

Toinen tärkeä vaatimus lupaharkinnassa on, että EU:n asevientikriteerit ja ETYJ:n aseviennin maastasiirtoja koskevat periaatteet otetaan huomioon. Käytännön tasolla tämä merkitsee sitä, että Suomen on tarkoin seurattava sitä, millaisia päätöksiä muut EU- ja ETYJ-maat ovat asiassa mahdollisesti tehneet.

Mahdollisen vakuutusalan ja rahoitusalan yhteisen valvontaviranomaisen norminantoon liittyvistä kysymyksistä (VM)

Hallinto- ja kuntaministerin valtiosihteerille on laadittu oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekataipaleen muistio 14.7.2007 otsikkoasiassa.

Muistiossa todettiin seuraavaa:

Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva perussäännös on perustuslain 80 §. Perustuslain 80 §:ssä ensinnäkin edellytetään, että kaiken lainsäädännön on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin ja lakia

alemmanasteinen lainsäädäntö perustuu laissa säädettyyn valtuutukseen. Toiseksi lakia alemmanasteisia oikeussäännöksiä voidaan antaa vain laissa säädetyin täsmällisen ja tarkkarajaisen valtuutuksen rajoissa. Kolmanneksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lain tasolla. Tämä lailla säätämisen vaatimus koskee myös erilaisille yhteisöille vaikapa pankki- ja vakuutuslaitoksille asetettavia olennaisia velvollisuuksia ja oikeuksia (esim. veroluonteisen maksun perusteet, valvontavallan perusteet).

Asetukset annetaan tasavallan presidentin asetuksina, valtioneuvoston asetuksina tai ministeriön asetuksina. Tasavallan presidentin asetuksista ei nyt ole kysymys. Lain valtuutuksen nojalla ja valtuutuksen rajoissa annettava valtioneuvoston asetus on asetuksen päämuoto. Perustuslain 80 §:n erityisperustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Ministeriö voi käyttää asetuksenantovaltaa vain, jos laissa on niin erikseen säädetty. Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle tulee lähtökohtana olla (perustuslain 80 §:n erityisperustelut), että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista, sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknislouoitoisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Muu kuin poliittisella tasolla tapahtuva ministeriötä alemman ja ministeriön ulkopuolisen viranomaisen oikeudellinen norminanto on perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvästi poikkeukseksi 1 momentin mukaisesta pääsäännöstä. Muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä tarkoin rajatuista asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Myös perustuslain säännöksen tasolla on korostettu, että ”tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu”.

Viranomaisen norminanto-oikeus on siis jo perustuslain 80 §:ssä säädetty selvästi rajoitetummaksi kuin poliittista vastuuta kantavan tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön norminanto-oikeus. Siinä, että viranomaisen

voisi antaa oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista, kysymys on valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulisi lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi norminantovaltuudesta voitaisiin säätää vain jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Sääntelyn kohteen rajausta voidaan tarkastella myös siltä kannalta, onko kyseessä laajemmalle ja yleisemmälle kohderyhmälle tarkoitettuja oikeussäännöksistä vai tietyn rajatun elinkeinohaaran sisäistä toimintaa ja menettelyä koskeva normaannosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lukuisia viranomaisten määräystenantovaltaa koskevia lausuntoja. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan viranomaisten määräystenantoon valtuuttavan säännöksen tulkintaa samoin kuin valtuutuksen nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot viranomaisten määräystenantovallosta ovat koskeneet myös Suomen Pankkia, Rahoitustarkastusta ja Vakuutusvalvontavirastoa. Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovaltuutuksen osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että (ehdotetun sääntelyn kohteena olleeseen) ”vakuutustoimintaan voidaan yleisesti katsoa liittyvän sellaisia ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä, joiden vuoksi säännöstämistä voidaan antaa myös alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijavirastolle”. Vakuutusyhtiölakiin lisättyjen valtuutussäännösten nojalla annettavat määräykset kohdistuvat vakuutusyhtiöihin ja -yrityksiin (PeVL 25/2000 vp).

Myös muissa yhteyksissä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisen määräystenantovaltuudet koskevat pääasiassa sääntelyn kohteen kannalta tyypillisiä teknisiä ja hallinnollisia seikkoja (esim. PeVL 26/2001 vp; HE laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain jne. muuttamisesta).

Se, että määräysten antajana on asianomaisen alan valvonnasta vastaava asiantuntijaviranomainen ja määräysten kohteena asianomaisen elinkeinohaaran yritykset (esim. pankit, vakuu-

tuslaitokset) ei ilman muuta merkitse sitä, että määräystenanto olisi lain valtuutussäännöksellä sellaisenaan mahdollista. Edellä mainittujen seikkojen ohella on kiinnitettävä huomiota myös määräystenantovaltuuden sisällöllisiin rajauksiin. Tämäntyyppisistä seikoista on ollut kysymys mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa 52/2001 vp, jossa arvioitiin rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvontaa koskevaan lainsäädäntöön ehdotettua riskien hallintaa koskevaa valtuutussäännöstä. Lausuntoonsa 25/2000 vp viitaten perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotus koski määräysten antamista lähinnä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvistä ja teknisluontoisista yksityiskohdista ja että ”näin ymmärrettyinä valtuudet eivät ole ongelmallisia”.

Myös lausunnossaan 24/2002 vp (HE laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain jne. muuttamisesta) perustuslakivaliokunta arvioi Rahoitustarkastuksen määräystenantovaltuuksia sisällölliseltä kannalta (luottolaitoksen velvollisuus ilmoittaa RATA:lle tapauksista, joissa liiketoimintaa aiotaan harjoittaa asiamiehen välityksellä). Samoin lausunnossaan 2/2004 vp (HE laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta). Perustuslakivaliokunta piti laajana määräystenantovaltuutta, jonka mukaan ministeriö (sosiaali- ja terveysministeriö) voi antaa yleisesti säännöksiä vakuutusyhtiön vakavaraisuuteen vaikuttavien seikkojen järjestämistä koskevan lain säännöksen soveltamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ministeriön asetuksella oli kuitenkin tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä vain vakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoman ja siihen liittyvien liiketaloudellisten seikkojen laskentakaavoista. ”Näin suppeasti ymmärrettyinä” vakuutusyhtiölain 11 luvun 13 §:n 2 momenttiin esitetty valtuutussäännös ei ollut perustuslain kannalta ongelmallinen.

Lausunnossaan 17/2003 vp (HE Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta) perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain sanamuodosta tai esitöistä ei ilmene, että Suomen Pankki olisi ollut tarkoitus jättää perustuslain 80 §:n 2 momentin ”muu viranomainen” -käsitteen ulkopuolelle. Valiokunta katsoi, että näin ollen ei ollut valtiosääntöistä estettä Suomen Pankin määräystenantovallalle.

Eräissä oikeuskanslerin kannanottoopyynnön taustalla olevissa asiakirjoissa on esitetty viitteitä siitä, että vakuutus- ja rahoituslaitosten valvontaa koskevan määräysten antamisen tarve olisi lisääntymään päin. Lisäksi määräykset eivät rajoittuisi asianomaisen elinkeinon valvonnan

toteuttamista koskeviin enemmänkin menettelyllisiin määräyksiin, vaan ne olisivat kehittymässä myös sisällöllisempään suuntaan. Jos tällainen kehityskulku on odotettavissa, voidaan melko pian olla sillä rajalla, että määräyksiä ei voi antaa asianomainen viranomainen itse vaan ne on annettava vähintään ministeriön asetuksella ja vähänkin pidemmälle menevät lakiin perustuvan valvonnan kohteille velvollisuuksia asettavat normit on annettava laissa säädetyin valtuuden rajoissa valtioneuvoston asetuksella. Näin ensinnäkin siksi, että yleiseltä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mutta myös valvonnan kohteiden oikeusturvavaatimusten kannalta ei ole pidettävä asianmukaisena, että esimerkiksi vakuutus- tai rahoituslaitoksen vakavaraisuuden määrittelyn keskeisiä sisällöllisiä kriteereitä antaisi määräyksillään sama taho, joka myös valvoo vakavaraisuusvaatimusten täyttymistä. Sama koskee muita vakuutus- ja rahalaitosten valvontaa koskevia selkeästi sisällöllisiä määräyksiä (vrt. puhtaasti menettelyä koskevat määräykset).

Voi olla myös niin, että vakuutus- ja rahoitusmarkkinoiden yhä enemmän kansainvälistyessä myös mainittuja aloja koskeva valvontalainsäädäntö perustuu entistä enemmän Euroopan unionin lainsäädäntöön. Se tulee panna kansallisesti täytäntöön samanlaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä kuin vastaava lainsäädäntö puhtaasti kansallisesti säädettynä. Perustuslain 80 §:n huomioon ottaen voi olla niin, että esimerkiksi jotkin direktiivipohjaiset säännökset on saatettava kansallisesti voimaan lain tasoisella säännöstämisellä. Muutoin valtioneuvoston asetus on yleisin normitaso direktiivien kansallisessa voimaansaattamisessa.

Toinen näkökulma EU-pohjaiseen valvontalainsäädäntöön koskee lainsäädännön valmistelu Euroopan unionin toimielimissä. EU-lainsäädännön valmisteluun osallistuminen Suomessa tapahtuu pääsääntöisesti ministeriöpohjaisesti (lisäksi eduskunnan informoiminen ja kannanmuodostus lainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa), samalla tavoin kuin vastaavan lainsäädännön valmistelu kansallisestikin tapahtuisi. Tästä näkökulmasta olisi tärkeää, että vakuutus- ja rahoituslaitoksien valvontalainsäädännön valmistelu ja määräysten antoa koskeva toimivalta olisi sellaisella taholla, joka osallistuu tehokkaasti myös vakuutus- ja rahoituslaitosten valvontaa koskevan EU-lainsäädännön valmisteluun ja kansalliseen vaikuttamiseen Euroopan unionin toimielimissä. Muussa tapauksessa Suomen osaksi voisi jäädä liiaksi unionilainsäädännön toteuttajan rooli. Vakuutus- ja rahoitustoimi-

alan EU-lainsäädännön sisältöön ja ao. toimialan mahdollisiin kansallisiin erityispiirteisiin tulisi kuitenkin voida kiinnittää asianomaisen EU-lainsäädännön valmistelussa riittävää huomiota.

Valtionverotuksen ansiotulovähennyksen suhteesta valtion talousarvion bruttoperiaatteeseen (VM)

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto valtiovarainministeriön vero-osastolle 22.8.2007, dnro 31/20/07

Valtionverotuksen ansiotulovähennystä koskeva säännös lisättiin tuloverolakiin (125 §) 1.1.2006 voimaan tulleella lailla (1128/2005), jota on sovellettu ensimmäisen kerran vuodelta 2006 toimitettavassa verotuksessa. Valtionverotuksen ansiotulovähennys tehdään ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Vähennyksen määrä on tuloverolain 125 §:n 2 momentin mukaan 1,5 prosenttia 125 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tulojen 2 500 euroa ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on kuitenkin 157 euroa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 33 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 0,45 prosentilla puhtaan ansiotulon 33 000 euron ylittävältä osalta. Vähennys tehdään ennen muita ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta tehtäviä vähennyksiä.

Jos vähennys on suurempi kuin ansiotulosta valtiolle suoritettavan tuloveron määrä ennen vähennyksen tekemistä, erotusta vastaava määrä, kuitenkin enintään verovelvolliselle määrätyn kunnallisveron, kirkollisveron ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun yhteismäärän suuruisen määrä, luetaan verovelvollisen hyväksi siten kuin verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään pidätetyn ennakon käyttämisestä.

Eräiden tuloveroperusteiden muutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 117/2005 vp) perusteluissa todettiin, että esityksessä ehdotettiin otettavaksi käyttöön uusi valtionverotuksen ansiotulovähennys, jolla olisi tarkoitus toteuttaa vuodesta 2006 alkaen sellaiset ansiotuloverotuksen kevennykset, jotka siihen saakka oli toteutettu kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä kasvattamalla. Kevennyksistä aiheutuva verotulojen menetys siirtyisi kunnilta valtiolle, jolloin valtion ja kuntien välille ei tältä osin enää syntyisi kompensointitarvetta.

Valtiovarainministeriön vero-osasto pyysi oikeuskanslerin ja toisaalta valtioneuvoston controllerin lausuntoa valtionverotuksen ansiotulovä-

hennyksen suhteesta perustuslain 84 §:ssä säädettyyn valtion talousarvion bruttoperiaatteeseen ja muihin talousarviota koskeviin oikeudellisiin periaatteisiin. Vastauksenaan oikeuskansleri viittasi oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön muistioon 21.8.2007 dnro 31/20/07.

Muistiossa todettiin muun muassa seuraavaa:

Ensinnäkin todettiin, että perustuslaki ei sinänsä aseta esteitä verolainsäädännön vähennysjärjestelmän rakenteelle ja sisällölle. Tämä koskee myös tuloverotuksen vähennysjärjestelmän rakennetta toisaalta valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa sekä järjestelmien sisältöä. Aikaisemmin ansiotulovähennys oli käytössä ainoastaan kunnallisverotuksessa. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys herätti oikeudellista pohdintaa lähinnä siinä vaiheessa, kun verotuksen keventämistavoitetta oli tarkoitus toteuttaa myös (suurempituloisilla asteikkomuutoksella) kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä korottamalla. Tuolloin (HE 122/2002 vp) asiaa tarkasteltiin kuntien verotusoikeuden näkökulmasta (PeVL 41 ja 42/2002 vp). Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen vaikutuksia kunnallistalouteen väistettiin toteuttamalla lainmuutos kustannusneutraalilla tavalla ja antamalla kunnallissektorille kompensatiota valtionosuusjärjestelmän kautta. Viimemainitut menettelyt voivat olla ongelmallisia mm. yksittäisten kuntien kunnallistalouden ennustettavuuden kannalta mutta myös siltä kannalta, että tietyissä järjestelmissä (verotus) veronsaajalle aiheutuvia menetyksiä korvataan jossain toisessa järjestelmässä (valtionosuus).

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korottamiseen liittyviä kunnallistalouteen ja kunnalliseen itsehallintoon liittyviä ongelmia oli tarkoitus väistää siten, että ansiotulovähennysjärjestelmä säädettiin myös valtionverotukseen (HE 117/2005 vp). Itse valtionverotuksen ansiotulovähennyksen olemassaolosta samoin kuin vähennyksen laskennan perusteista ja vähennyksen määrän laskemisesta on säädetty lailla, joten uusi järjestelmä täyttää perustuslain 81 §:ssä valtion verolle asetetut perusvaatimukset.

Ansiotulovähennysjärjestelmä on siis ollut alun perin käytössä vain kunnallisverotuksessa. Valtionverotuksen veroasteikkolainsäädännön muutosten lisäksi (pienituloisille, joille veroasteikon keventäminen ei toisi verotuksen keventymistä) tarpeelliseksi katsotun muun verotuksen keventämistarkoituksessa tehdyn verolainsäädännön muutoksen toteuttamistapa on ollut pitkälti poliittisessa harkinnassa.

Valtionverotuksen ansiotulovähennys tehdään valtiolle suoritettavasta tuloverosta ja vähennys tehdään ennen muita verosta tehtäviä vähennyksiä. Tällaisen ratkaisun perusteluina on hallituksen esityksessä todettu, että valtionverotuksen ansiotulovähennys olisi osa verotuksen tasoa koskevaa ratkaisua. Vähennyksellä toteutettaisiin veronkevennykset alimmilla tulotasoilla siltä osin kuin niitä ei voida tulojen vähäisyyden vuoksi toteuttaa valtion tuloveroasteikolla. Myös valtionverotuksessa toteutettavan verovähennyksen kohdistuminen veroon (eikä verotettavaan tuloon) ja valtionverotuksen vähennysten toteuttamisjärjestys on kuulunut tuloverolain muutoksista päättäneen lainsäätäjän lainsäätämiskompetenssin piiriin.

Ongelmallisemmalla näytti tuloverolain uuden 125 §:n 3 momentti. Kysymys on valtiolle suoritettavasta verosta myönnettävästä vähennyksestä, mutta vähennyksen hyväksikäyttämistarkastelussa on vertailuun kytketty valtionveron lisäksi asianomaiselle määrätty kunnallisvero sekä kirkollisvero ja sairausvakuutusmaksu. Säännöksen soveltaminen on verovelvollisen kannalta edullinen ja vastaa tehokkaalla tavalla lainmuutoksella tavoiteltuja pienituloisten veronkeventämistavoitteita. Verojärjestelmien välisessä suhteessa säännös on sitä vastoin ongelmallinen. Tuloverolain 125 §:n 3 momentissa on valtionverotus ja toisaalta kunnallisverotus, kirkollisverotus ja sairausvakuutusmaksu kiedottu monimutkaisella ja vaikutuksiltaan vaikeasti hahmotettavissa olevalla tavalla toisiinsa. Tämäkin on tosin toteutettu lailla, mutta järjestelyn alle on piiloutunut oikeudellisesti merkityksellisiä muita kuin veronmaksajan veronkeventämistavoitteita palvelevia heijastusvaikutuksia.

Talousarvion bruttoperiaatetta ei ollut hallitusmuodon aikaisemmissa säännöksissä (66 §) nimenomaan säädetty, vaan hallitusmuodon katsottiin välillisesti edellyttävän bruttoperiaatteen noudattamista (ks. PeVL 15/1923 vp ja 16/1986 vp). Valtion talousarviolainsäädännön uudistuksessa, jolloin myös hallitusmuodon VI luku uudistettiin (HE 262/1990 vp; HM muutos 1077/1991) bruttoperiaate kirjattiin myös hallitusmuotoon (67 §) ja edelleen täsmennettiin talousarviolain 3 §:ään. Säännös siirrettiin hallitusmuodosta sisällöltään sellaisenaan perustuslakiin.

Perustuslain 84 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Valtion talousarviolain 3 §:ssä edellytetään, että arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei

menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista (bruttobudjetointi). Nettobudjetointi on sallittu talousarviolain 3 a §:ssä säädettyissä tapauksissa. Sellaisista ei ole nyt kysymys. Konkreettisimmillaan perustuslakiin kirjattu ja valtion talousarviolaissa yksilöity bruttoperiaate tarkoittaa kieltoa vähentää asianomaisiin tuloihin kohdistuvia menoja (”tulojen hankintakustannuksia”) asianomaisista tuloista (tuloarvioista). Tämän tyyppisestä konkretiasta ei ole tässä yhteydessä kysymys, vaan pikemminkin siitä, että tuloverolain 125 §:n 3 momenttia valtion ja kuntien välisessä suhteessa sovellettaessa valtiolle syntyviä menoja, joita ei ole konkreettisesti budjetoitu määrärahana eli menona. Valtion talousarviossa noudatettavan bruttoperiaatteen ohella on tältä osin kysymys niin ikään budjettiperiaatteena voimassa olevasta erittelyperiaatteesta (käyttötarkoitukseltaan eritelty määräraha). Tuloverolain 125 §:n 3 momentin soveltamisessa faktisesti tapahtuu verotulojen siirtymää valtiolta kunnille niin, että valtion talousarviossa bruttosummana ilmoitettu valtionveron määrä ei vastaa todellisuutta, vaan on sitä pienempi.

Valtion talousarvion bruttoperiaate on tärkeä nimenomaan ylintä lainsäädäntövaltaa ja budjettivaltaa perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaisesti käyttävän eduskunnan kannalta. Pääperiaate on, että eduskunnan tulee voida ottaa päätöksillään kantaa paitsi valtion tuloihin myös menoihin. Nettobudjetoinnin kohteista on säädettävä lailla ja pääsääntönä olevasta bruttobudjetoinnista tehtävinä poikkeuksina nettobudjetoinnin mahdollistavia säännöksiä on tulkittava suppeasti niin, ettei niiden soveltamista laajenneta laveammalle kuin mitä asianomaisesta nettobudjetoinnin lakiin säädetyistä perusteista välittömästi johtuu. Tämän vuoksi nimenomaisten nettobudjetointisäännösten ohella sen tyyppiin faktisiin järjestelyihin ja tilanteisiin, joiden lopputulos merkitsisi itse asiassa eräänlaista nettobudjetointia, tulee suhtautua oikeudellisesti torjuvasti. Tämän tyyppiset järjestelyt voivat ensinnäkin olla käytännön tasolla hyvin sekavia ja vaikeasti hahmotettavia. Oikeudellisesti merkityksellisempää kuitenkin on, että järjestelyt näkteräisyyden vuoksi eduskunnan budjettivaltaa eli valtaa päättää reaalisesti ja näkyvällä tavalla valtion tuloista ja menoista. Myös yleisemmällä tasolla myös verolainsäädännölle voidaan asettaa sellainen selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimus, että asianomaisen lainsäädännön tai sen yksittäisten säännösten suorista ja välillisistäkin vaikutuksista voidaan saada kohtuullisella vaivannäöllä selkoa myös muutoin kuin primääritasolla, joka

on tässä tapauksessa ollut sinänsä hyväksyttävä ja lainmuutoksessa tavoiteltukin pienituloisempien verotuksen keveneminen.

Tältäkin osin kysymys on kuitenkin eduskunnan säätämästä laista. Kyseistä ongelmaa ei ole valmisteluasiakirjoissa tarkemmin käsitelty. Lakiehdotuksesta ei myöskään pyydetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Toisaalta voidaan otaksua, että kyseinen nimenomaisen säädöstekstin ja perustelujen ”alle jäänyt” säännöksen soveltamisen seurauksivaikutuksen toteaminen lainsäädäntötilanteessa olisi edellyttänyt poikkeuksellisen syvällistä verotusmenettelyn tuntemista ja ongelman nimenomaista esille ottamista lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä. Siihen nähden on ymmärrettävää, että ongelmaan ei tuossa yhteydessä kiinnitetty suurempaa huomiota.

Perustuslaissa vahvistetun valtion talousarvion bruttoperiaatteen ja erittelyperiaatteen loukkaus kohdistuisi tässä tapauksessa lähinnä eduskunnan omaan päätöksentekoon, koska asiasta säädetään lailla. Sen vuoksi eduskunnan tulee voida saada ainakin tieto kyseisen lainkohdan soveltamisen kaikista heijastusvaikutuksista. Kun kysymys on tuoreesta, joulukuussa 2005, annetusta laista, oikeuskanslerilla ei ollut laillisuusvalvonnallisia edellytyksiä vaatia välittömiä toimenpiteitä asianomaisten lainkohtien kumoamiseksi tai muuttamiseksi sillä perusteella, että laki ei ole riittävän sopusoinnussa perustuslain 84 §:ssä ja lain tasolla talousarviolain 3 §:ssä vahvistetun valtion talousarvion bruttoperiaatteen ja erittelyperiaatteen kanssa. Jos valtion tuloverotusta on kuitenkin tarkoitus edelleen vaikuttavalla tavalla keventää, joudutaan tarkoin punnitsemaan ja arvioimaan, onko edellä mainituista syistä oikeudellisesti mahdollista, että veronkevennykset alimmissa tuloluokissa toteutettaisiin edelleen valtionverotuksen ansiotulovähennyistä koskevaan lainsäädäntöön pohjautuvana lain euromääriä muuttamalla.

Nimikirjalainsäädännön kumoaminen (VM)

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto pyysi oikeuskanslerin lausuntoa nimikirjalainsäädännön kumoamista ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntonsa aluksi oikeuskansleri Jaakko Jonkka viittasi oikeuskansleri Paavo Nikulan samasta asiasta 30.9.2005 antamaan lausuntoon dnro 32/20/05 (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005 s. 33–37).

Uudessa lausunnoissaan oikeuskansleri viittasi 1.1.1990 voimaan tulleen uuden nimikirjalain perusteelliseen valmisteluun ja lain perustarkoitukseen. Kuten nimikirjalainsäädännön uudistamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 57/1989 vp) perusteluissa todettiin, nimikirjan keskeinen merkitys liittyy nimityspäätöksien valmisteluun ja palvelussuhteen ehtojen määrittelyä koskeviin päätöksentekotilanteisiin (katso tarkemmin OK:n ensimmäinen lausunto s. 2). Oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvontatehtävän kannalta oikeuskansleri totesi, että julkisiin virkoihin valittaville asetettavista uusista vaatimuksista ja virkojen rekrytointimenetelmissä tapahtuneista muutoksista huolimatta julkista virkaa koskevan virkanimitysasian valmistelu ja päätöksenteko on edelleenkin korostuneen oikeudellinen menettely. Virantäyttöasian valmistelun ja päätöksenteon oikeudellinen perusta on asetettu virkojen nimitysperusteita koskevassa perustuslain 125 §:n 2 momentissa, johon kirjatut oikeudelliset periaatteet ja perusvaatimukset ovat virantäyttöasioissa edelleenkin voimassa.

Voi olla niin, kuten lausunnonalla olevan hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että uudemmat valtion henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät ovat monessa suhteessa korvanneet nimikirjalainsäädäntöön perustuvat järjestelmät. Tämä voi koskea varsinkin virassa jo olevien viranhaltijoiden palvelussuhteeseen ja henkilöstöhallintoon liittyvien asioiden hoitoa. Valtion henkilöstöstä pidettävällä nimikirjalla on kuitenkin edelleenkin ollut olennaisen tärkeä merkitys muun muassa valtion henkilöstön, erityisesti virkamiesten, virkanimitysasioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Nimikirjajärjestelmän hyödyllisyyttä viranhakutilanteissa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin käytännön näkökulmasta voidaan todeta, että viranhakemukseen liitetty nimikirjanote on ollut helppokäyttöinen ja luotettava tapa saada tiivistetysti ja vertailukelpoisesti tietoa viranhakijoiden pätevyiden ja hakijoiden välisen ansiovertailun kannalta olennaisista asioista. Tällaisia välttämättömiä tietoja ovat olleet muun muassa tiedot viranhakijan suorittamista tutkinnoista, aikaisemmasta työhistoriasta julkisella sektorilla sekä kielitaidosta.

Vaikka yksityiseltä sektorilta valtiolle haakeutuvien viranhakijoiden määrä on joissain asiantuntijaviroissa vuosien mittaan jonkin verran lisääntynyt, on edelleenkin niin, että useimmissa ainakin valtioneuvostotasolla täytettävissä viroissa kaikki tai lähes kaikki säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista tai aina-

kin kärkihakijoista ovat jo valtion palveluksessa olevia virkamiehiä. Tällaisten virkanimitysasioden valmistelussa ja päätöksenteossa on kaikille osapuolille eduksi, että hakijoiden pätevyysarvioinnin ja hakijoiden välisen ansiovertailun pohjana on kaikista hakijoista yhtenäisin perustein ja ennakkolta vahvistettujen sääntöjen mukaan laadittu asiakirja ja niistä ilmenevät yhteismitalliset tiedot. Tämä viranhakemusten tietosisällöllinen seikka osaltaan turvaa sen, että kaikkien hakijoiden koulutuksellisia, aikaisempaan palveluun liittyviä ja muita pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa tarpeellisia tietoja voidaan arvioida yhdenvertaisella tavalla. On tosin niin, että nimikirjanotteella ilmenevillä tiedoilla on saattanut olla joissain tapauksissa liiankin suuri painoarvo ja se on voinut kangistaa hakumenettelyä ja ansiovertailuakin. Toisaalta on kuitenkin niin, että nimikirjan esittämisen ei ole tarvinnut merkitä sitä, etteivätkö hakijat ole voineet esittää muutakin adekvaattia selvitystä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttämisen, aikaisemman työkokemuksen, julkaisutoiminnan tai jonkin muun virantäyttöarvioinnissa merkityksellisen osatekijän arvioimisen kannalta. Joissain tapauksissa kun tällaiseen selvitykseen on viitattu, on kuitenkin jouduttu toteamaan, että selvitys on ollut pikemminkin hakijan omaan ilmoitukseen tai joskus omaan kuvailevaan selostukseen perustuvaa eikä asianmukaisella tavalla dokumentoituun ulkopuoliseen faktatietoon perustuvaa.

Nimikirjanpidon perusteisiin kuuluu, että nimikirjaan merkittävät tiedot ja niiden ilmaisutapa on laissa, asetuksessa ja valtiovarainministeriön antamissa ohjeissa tarkoin säädetty ja määrätty. Tästä nimikirjanpidon perustekijästä seuraa, että kaikkien hakijoiden kaikki samantyyppiset virka-ansiot ja muut tiedot on merkitty nimikirjaan samalla tavalla eikä tulkintavaikkeuksia synny.

On totta, kuten esitysehdotuksen perusteluissa on monin paikoin mainittu, että tarkoin säännelty nimikirjanpito vaatii huolellisuutta ja tarkkuutta ja sitoo henkilöstövoimavaroja. Toisaalta hallituksen esitysehdotuksessa ei ole missään kohdin yritetty arvioida sitä lisääntyvän työn ja henkilöstövoimavarojen määrää, joka aiheutuisi siitä, että hakijoiden omia vapaamuotoisesti laadittuja ansioluettelotietoja jouduttaisiin tarkastamaan, täydentämään, muokkaamaan ansiovertailuliitteessä tiedoiltaan jollakin tavoin yhteismitalliseen muotoon ja varsinkin siitä, että hakemustietojen luotettavuutta jouduttaisiin usein erikseen selvittämään. Esimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa hakijoiden niin sanottu julkaisutoiminta. Eräissä

valtioneuvostotason virkanimityksissä on havaittu, että jotkut hakijat ovat saattaneet liittää hakemukseensa usean sivun mittaisen oman luettelon julkaisutoiminnastaan, johon on merkitty likipitään kaikki hakijan laatimat tai toimittamatkin julkaisut, tieteelliset artikkelit mutta myös kaikki sanoma- ja aikakauslehtiartikkelit ja erilaisissa yhteyksissä pitämät esitelmät ja puheet ja julkisille tiedotusvälineille annetut haastattelutkin. Samanlainen hakemusasiakirjojen epäolennaisien tietojen runsaus ja yhteismitattomuus on voinut koskea palvelussuhdetietoja ja erityisesti erilaisia luottamustoimia. Kun on odotettavaa, että tämäntyyppinen viranhakumenettely nimikirjanpidon lakkauttamisen yhteydessä edelleen yleistyisi, olisi tarpeen, että ennen hallituksen esityksen antamista selvitettäisiin, missä suhteessa henkilöstöasioiden hoidon alkupäässä (tietojen merkitseminen nimikirjaan ja otteiden tarvittava tulostaminen) mahdollisesti saavutettavat henkilöstösäästöt ovat siihen vääjäämättömään työ määrän lisäykseen, joka prosessin loppupäässä kohdistuisi virkanimitysasioita valmistelevaan ja päättävään henkilöstöön, jonka koulutukselliset vaatimukset ja näin ollen myös palkkaus ovat yleensä myös korkeammat kuin nimikirjanpidosta vastaavan henkilöstön. Tämäntyyppisellä tarkastelulla voitaisiin saada täsmällisempää ja realistisempaa käsitystä nimikirjalainsäädännön kumoamisen henkilöstövaikutuksista.

Kuten edellä on todettu, valtionhallinnon virkanimitysasioden valmistelu ja päätöksenteko on perustuslain 125 §:ään perustuvaa oikeudellista harkintaa ja päätöksentekoa. Myös muilla tasoilla kuin valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin esittelyn tasolla ratkaistavissa virkanimitysasioissa on siten edelleenkin edellytettävä, että hakemusasiakirjat ja niiden liitteineisto on tietosisällöltään kaiken kaikkiaan sellaista, että se edelleenkin tekee oikeudellisesti kelvollisen asioiden valmistelu- ja päätöksentekotoiminnan mahdolliseksi. Viranhakijoiden yhdenvertaisuus ja muu hakijoiden oikeusturva edellyttää, että asiallisesti ja oikeudellisesti samanlaiset asiat on esitetty hakemusasiakirjoissa samalla tavalla niin, että lisätyötä ja oikeusturvaa vaarantavia tulkintavaikkeuksia ei synny. Toiseksi tällaisista hakijoiden yhtenäisistä ja vertailukelpoisista tiedoista on saatava oikeudellisesti ja asiallisesti pätevä pohja virantäyttöasioiden normaaliin käsittelyjärjestykseen kuuluville hakijoiden pätevyyden arvioinnille ja hakijoiden väliselle ansiovertailulle.

Edellä todetut hakemusasiakirjoihin kohdistuvat tietosisällölliset ja oikeudelliset vaatimukset

set eivät kohdistu ainoastaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin, vaan ovat yleisiä. Sen vuoksi nykyisen nimikirjanotteen tai, jos uusi laki säädetään, valtion henkilöstöhallinnon rekisteriotteen esittämistarvetta ei tulisi rajata vain hallituksen esitysluonnoksen sivulla 3 tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin. Myös alempia virkoja täytettäessä on hyvin usein tarpeen saada täsmällistä tietoa hakijan aikaisemmasta työkokemuksesta esimerkiksi sen arvioimiseksi, onko hänellä kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtäväalaaan (pätevyysarviointi) tai onko työkokemuksen kautta saavutettu perehtyneisyys ylivertaista muihin hakijoihin nähden (ansiovertailu).

Hallituksen esitysluonnosta on aikaisempaan verrattuna jonkin verran täydennetty viittaamalla valtionhallinnossa jo käytössä oleviin henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiin. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan tarkempaa kuvausta tällaisten henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien tietosisällöstä. Sellainen olisi tarpeen, jotta voitaisiin edes jollakin tavoin arvioida sitä, onko niistä saatavissa riittävän monipuolista tietoa viranhakijoiden pätevyysarvioinnin ja ansiovertailun pohjaksi. Ellei niin ole, niin oikeuskanslerin kanta viranhakuasioiden käytännön valmistelussa käyttökelpoiseksi osoittautuneen ja sekä hakijoiden että julkisen vallan oikeusturvavaatimukset hyvin täyttäneen nimikirjalainsäädännön kumoamiseen on kielteinen.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomionsa myös valtion palkkatietojen ja eräiden rangaistustietojen käsittelystä annettavan lain 3 §:n 1 momentin 3 kohtaan. Lakiehdotusluonnoksen kyseisessä kohdassa mainittujen tietojen tallentaminen perustuisi rangaistuksen tuomineen tuomioistuimen rekisterinpitäjälle (työnantajalle) tekemään ilmoitukseen. On tosin niin, että tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuus perustuu asetukseen tietojen antamisesta viran tai toimen haltijan syyttämistä koskevista jutuisista annettuun asetukseen (272/1926). Samassa asetuksessa on säädetty myös tuomioistuimen velvollisuudesta lähettää tieto virkasyytejutuisista antamistaan päätöksistä oikeuskanslerille. Käytäntö on osoittanut, että kumpikaan ilmoitusvelvollisuus ei ole enää nykyään toiminut täydellisenä. Leväperäisyyden ohella toinen syy ilmoitusvelvollisuuden täyttämättä jäämiseen voi olla se, että rikosasiaa käsittelevä tuomioistuin ei sen käytössä olevien ammattitietojen perusteella välttämättä tiedä tai havaitse, että syytetty on virkamies. Tämän ohella on ilmennyt selviä laiminlyöntejä (25/20/07).

Valtioneuvoston jäsenen vanhempainvapaata (LVM)

Valtioneuvoston jäsenen käyttöön on laadittu seuraava 2.8.2007 päivätty valtioneuvoston jäsenen vanhempainvapaata koskeva oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipaleen muistio.

Valtioneuvoston jäsenelle maksettavan palkkion perusteista

Valtioneuvoston jäsenille maksettavia palkkioita ja korvauksia koskeva lainsäädäntö on uudistettu 1.1.2007 voimaan tulleella lailla (1096/2006). Valtioneuvoston jäsenen sairausloman, äitiys-, isyys-, vanhempainvapaan tai osittaisen vanhempainvapaan perusteella maksettavaa päivärahaetuutta koskeva säännös on lain 2 §:n 2 momentissa. Puhtaasti käsitteiden tasolla ministeripalkkiolain 2 §:n 2 momentti on samansisältöinen kuin sairausvakuutuslain (SVL) 7 luvun 4 §:n säännös, jonka otsikkona on ”Työnantajan oikeus päivärahaetuuteen”.

Perustarkoitukseltaan ministeripalkkiolain 2 §:n 2 mom. samoin kuin SVL 7 luvun 4 §:kin ovat työnantajan ja Kela:n välistä maksuliikennettä koskevia säännöksiä. Kysymys on siitä että, jos ”työntekijällä” on oikeus joltakin ajalta palkkaan, niin samalta ajalta yleisistä varoista Kela:sta lain nojalla maksettava etuus suoritetaan työnantajalle, jotta työntekijä ei saisi suoritusta samanaikaisesti kahdesta paikasta.

Työntekijöiden ja virkamiesten osalta laissa tai VES:ssa on säännökset ja määräykset oikeudesta sairaus(virka)vapauteen, äitiysvapaaseen, vanhempainvapaaseen ja oikeudesta palkkaan tuolta ajalta. Esim. valtion VES:n 22 §:n mukaan virkamiehellä tai työntekijällä on oikeus saada vapaaksi työstä SVL:ssa tarkoitettu äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakaudet. Tämä VES määräys koskee siis oikeutta vapaaseen. Oikeudesta palkkaan ko. ajalta on omat määräykset, jotka eivät ole kaikkien em. vapaiden osalta samanlaiset. Esim. äitiysvapaan palkallisuudesta määrätään VES 23 §:ssä (palkallinen 72 arkipäivää äitiysvapaan alusta lukien). Isyys- tai vanhempainvapaan osalta VES 22 §:n 2 momentissa nimenomaan todetaan, että isyys- tai vanhempainvapaan ajalta ei virkamiehelle eikä työntekijälle makseta palkkausta.

Ministereiden palkkiolaissa on joitakin säännöksiä, joissa säädettyjen korvausten ja etuuskien osalta viitataan (soveltuvin osin) virkamiehiä

koskeviin vastaaviin säännöksiin (mm. virkamattojen korvaaminen, tapaturmakorvaukset). Ministeripalkkiolain 2 §:n 2 momentissa säädettyjen SVL:n mukaan lakisääteisten vapaiden ajalta maksettavasta palkkauksesta tai korvauksista ei tällaista nimenomaista viittausta virkamiehiä koskeviin vastaaviin säännöksiin ole. Myöskään hallituksen esityksen perusteluissa (HE 93/2006 vp) ei ole tältä osin selvää mainintaa.

Kun valtioneuvoston jäsenyys ei ole virkasuhde vaan perustuslain 5 luvussa säädetty tehtävä, on ymmärrettävää, että ministerille maksettavia etuuksia ja korvauksia koskevat säännökset eivät ole kaikilta osin samanlaisia virkamiehiä koskevien säännösten kanssa. Virkamiehen palvelusuhdetta ja ministerin luottamustehtävää koskeva oikeudellinen perusero ilmenee jo ministeripalkkiolain peruskäsitteestä. Virkamies saa palkkaa, mutta ministerille maksetaan palkkiota.

Kun nimenomaista säännöstä ministerin oikeudesta palkkioon sairauslomana, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta ei ole, on asiaa tarkasteltava lain 2 §:n 1 momentin perussäännöksen pohjalta, jossa ministerin oikeus palkkioon on kytketty ministeriyteen eli siihen, että hänet on tasavallan presidentin avoimella kirjeellä määrätty valtioneuvoston jäseneksi ja myöhemmin vapautettu siitä. Ministeripalkkiolain perusteluissa täsmennetään, että valtioneuvoston jäsenelle maksetaan palkkiota siitä hetkestä lähtien, kun hän ryhtyy hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtäviä ja oikeus palkkioon lakkaa, kun hänelle on myönnetty ero tehtävästä ja hän on lopettanut tehtävien hoitamisen. Ministeripalkkiolain 2 §:n 1 momenttiin sisäänrakennettu perusidea näin on, että ministerille maksetaan palkkiota valtioneuvoston jäsenyyden perusteella. Toisaalta säännöksessä on myös sellainen sisällöllinen näkökulma, että ministerille maksettava palkkio on kytketty valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamiseen.

Vapautuksesta ministerin tehtävistä

Ministeripalkkiolain em. perusidean, joka ilmenee myös ministeripalkkiolain 2 §:n 1 momentin sanamuodosta, mukaisesti ministerille maksetaan palkkiota valtioneuvoston jäsenyydestä ja valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoidosta. Tämä tarkoittaa sitä että asianomaisen ministeriön päällikkönä tai sen toimialaan kuuluvia tehtäviä hoitavana ministerinä sekä valtioneuvoston yleisistunnon ja sen asettamien toimielimien jäsenenä ministeri hoitaa perustuslain mukaisia

hallitusvallan tehtäviä ja perustuslain mukaisesti vastaa niistä (oikeudellinen ja parlamentaarinen vastuu). Ministerin asemaan valtion ylintä hallitusvaltaa käyttävän toimielimen jäsenenä peruselementtinä kuuluu se, että hänen asemansa ministerinä on kytketty ministeriksi nimittämiseen ja ministerin tehtävien hoitoon. Sen vuoksi valtioon virkasuhteessa olevaa henkilöstöä koskevan virkavapausjärjestelmän (palkallinen tai palkaton) tyyppistä järjestelmää ei ole säädetty ministereille. Valtioneuvoston jäseneksi tasavallan presidentin avoimella kirjeellä nimitetty ja määrätty on siis ministeri kunnes hänelle on myönnetty ero tai hänet katsotaan eronneeksi valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

Sellaisten tilanteiden varalta, että ministeri ei voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään, valtioneuvosto on etukäteen määrännyt ministerin sijaisiksi sopivan määrän toisia valtioneuvoston jäseniä valtioneuvostolain (VNL) 5 §:n mukaisesti. Laissa mainitun käsitteen ”tilapäinen este” sisältöä ei ole laissa tarkemmin määritelty. Joitakin yleisiä, yksittäistapauksista riippumattomia, soveltamis- ja tulkintaperiaatteita voidaan tässä yhteydessä kuitenkin todeta. Ensinnäkin valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvästä perusvaatimuksesta hoitaa valtioneuvoston jäsenen tehtäviä keskeytyksellä tehtävät poikkeukset ovat poikkeuksia pääsäännöstä ja niitä tulee sen vuoksi tulkita supistavasti. Sellaiset ovat mahdollisia mm. nimenomaisen säännöksen perusteella, kuten ministeripalkkiolain 3 §:ssä on ministerin vuosilomaan rinnastettavan vapaan osalta säädetty. Erilaisista muista, sinänsä luonnollisista, syistä johtuvien vapautusten vähimmäis- ja enimmäiskestosta ei ole säännöksiä, vaan asiaa on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen huomioon ottaen se perusvaatimus, että ministeriön johtamiseen ja ministerin toimialaan kuuluvien tehtävien hoito ja niissä ministeriössä ja valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävät päätökset eivät keskeytyksen vuoksi millään tavalla vaarannu. Mitään yleistä sääntöä keskeytyksen pituudesta ei voida antaa, mutta valtioneuvoston jäsenyyden perusluonne, ministerin asema ministeriön päällikkönä sekä ministerin vastuu ministeriön toimialaan kuuluvista asioista (sisällöllinen vastuu, valmistelun ja päätöksenteon oikea-aikaisuus jne.) huomioon ottaen voidaan todeta, että kovin pitkäksi tilapäinen keskeytys ministerin tehtävien hoitamisesta ei voi muodostua. Käytettävissä on ollut tietoja eräissä aikaisemmissa ministerin estetapauksissa noudatetusta menettelystä. Niiden osalta on kuitenkin todettava, että osa tapauksista ajoittuu perus-

tukslain ja/tai valtioneuvostolain uudistamista edeltäneeseen aikaan ja kaikki ainakin nykyistä ministeripalkkiolain uudistamista edeltäneeseen aikaan. Asiaa koskevan tai sivuavan lainsäädännön kehittyminen näin osaltaan vaikuttaa asiassa tehtäviin oikeudellisiin johtopäätöksiin.

Perusvaatimuksena voidaan pitää sitä, että ministerin tilapäinen este ei saisi haitata ministerin tehtävien hoitamista yhtään enempää kuin mitä haittoja siitä välttämättä aiheutuu. Jonkinlaisena yleisarviona tilapäisen esteen pituudesta voidaan todeta, että kysymys voi olla enintään muutamasta viikosta, ei kuukausista. Jos etukäteen tiedetään tai voidaan perustellusti arvioida, että keskeytys olisi em. pidempi, tulee ryhtyä toimeen ministerin vapauttamiseksi valtioneuvoston jäsenyydestä ja uuden jäsenen nimittämiseksi hänen tilalleen. Oikeudellisesti kysymys ei siten ole siitä, että tilapäisen esteen ilmetessä ministerin vapauttamistoimiin voitaisiin ryhtyä vasta sitten, jos este todettaisiin tai se arvioitaisiin ”pysyväksi” eli kestävä hallituskauden loppuun saakka. Esimerkiksi ministerin synnytyksestä johtuva este on toki tilapäinen, mutta kysymys on nimenomaan sen keston arvioimisesta huomioon ottaen ministerin asema ja tehtävät sekä toisaalta se, että ministerillä on oikeus palkkioon keskeytyksettä koko ministerikautensa ajan.

Viime vuosina on omaksuttu käytäntö, jonka mukaan ministerille voidaan myöntää ero ja määrätä hänen tilalleen uusi ministeri tietoisena siitä, että kysymys on faktisesti tilapäisestä vapauttamisesta valtioneuvoston jäsenyydestä esim. äitiysloman perusteella. Oikeudellisesti kysymys on ollut normaalista perustuslain 64 §:n 1 momentin ja 58 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisesta tasavallan presidentin päätöksenteosta. Viimeinen tällainen tasavallan presidentin päätös on tehty 2.9.2005, jolloin ministeri Lehtomäki vapautettiin ulkomaankauppa- ja kehitysministerin tehtävästä ja hänen tilalleen samassa yhteydessä tehdyllä tasavallan presidentin päätöksellä nimitettiin ja määrättiin kansanedustaja Kiviniemi. Vastaavasti 3.3.2006 tehdyllä tasavallan presidentin päätöksellä Kiviniemi vapautettiin ja Lehtomäki palasi ministerin tehtävään.

Osittainen vanhempainvapaa merkitsee työskentelyä osa-aikaisesti. Ministerin tehtävä on päätoiminen. Lisäksi voidaan todeta, että eri yhteyksissä, muun muassa erityisesti valtioneuvostolain muutoksella toteutetun uuden valtiosihteerijärjestelmän yhteydessä, kiinnitettiin huomiota ministerin tehtävän vaativuuteen ja erityisesti EU-jäsenyyden mukanaan tuomaan huomattavaan työmäärän kasvuun ja työn kii-

reellisyyteen. Myös osittainen vanhempainvapaa aiheuttaa VNL 5 §:ssä tarkoitetun tilapäisen esteen hoitaa ministerin tehtäviä. Myös ministerin osa-aikaistatyöskentelymahdollisuutta koskevasa arvioinnissa on kysymys ministerin asemasta, tehtävistä ja vastuusta maan ylintä hallitusvaltaa käyttävän valtioneuvoston jäsenenä, ministeriön päällikkönä ja ministerin toimialaan kuuluvista asioista vastaavana ministerinä. Ministeriön asioiden valmistelutoiminnan ja päätöksenteon kannalta ministerin työskentelyn osa-aikaisuus olisi käytännön tasolla, mutta myös asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvän oikeudellisen vastuun oikeanlaisen jakaantumisen kannalta ongelmallisempi kuin ministerin muunlainen tilapäinen este hoitaa tehtäviään (esim. tietyn mittainen sairausloma). Jos osa-aikaisuus toteutettaisiin siten, että ministeri työskentelisi vain tiettyinä päivinä, ministeri ei voisi täysipainoisesti osallistua ministeriössä tai EU:n toimitelmassa valmisteilla olevien asioiden käsittelyyn ja aikanaan niitä koskevaan päätöksentekoon. Sellainen menettely, että ministeri olisi tietyiltä osin myötävaikuttanut ja vastannut ministeriössä ja EU:n toimitelmassa valmisteltuihin asioihin, mutta olisi huomattavassa määrin poissa, kun niistä valtioneuvostossa päätetään, ei olisi ministerin aseman, tehtävien ja vastuun mukaisena menettelyä ja olisi myös ministerin sijaiseksi määrätyn ministerin (jolla on samanaikaisesti vastuu omista ministerin tehtävistä) kannalta ongelmallista.

Valtioneuvoston jäsenen osa-aikaiselle työskentelylle on siten vaikea löytää ministerin tehtävien käytännön hoidon ja ministerin oikeudellisen aseman ja -vastuun toteutumisen kannalta käyttökelpoista ja oikeudellisesti kestävää toteutamistapaa.

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi (HE 37/2007 vp)

Osastopäällikkö Risto Hiekkataipaleen lausunto puolustusvaliokunnalle 21.9.2007

Lausunnossa käsiteltiin erityisesti asevelvollisuuslakiin ehdotettua säännöstä (79 §) reserviläisten palvelukseen kutumisesta suuronnettomuustilanteissa. Koska kysymystä oli käsitelty tarkemmin jo oikeuskanslerin lakiehdotusluonnoksesta (KM 2006:2) puolustusministeriölle antaman lausunnon (dnro 9/20/06) yhteydessä,

lausunnossa puolustusvaliokunnalle viitattiin mainittuun lausuntoon. Lausunnossaan oikeuskansleri piti lakiehdotusluonnoksen mukaista säännöstä reserviläisten palvelukseen kutsumisvelvollisuudesta ongelmallisena.

Oikeuskanslerin lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa antamaan lausuntoon viitaten oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön lausunnossa puolustusvaliokunnalle ensinnäkin todettiin, että asevelvollisuuslain 79 §:n soveltamisessa kysymys olisi puolustusvoimien reserviläisten määräämisestä valmiuslain mukaisiin erityistehtäviin. Hallituksen esityksen 79 §:ssä ja sen erityisperusteluissa viitattiin voimassa olevan valmiuslain 2 §:ään. Lisäksi lakiehdotusluonnoksessa viitattiin valmiuslakitoimikunnan mietintöön (KM 2005:2) sisältyvän valmiuslain kokonaisuudistusta tarkoittavan lakiehdotusluonnoksen 3 §:n 4 kohdan poikkeusolojen määrittelysäännökseen. Valmiuslain kokonaisuudistus ei ole vielä toteutunut, mutta asevelvollisuuslakia koskevan hallituksen esityksen 79 §:n sanamuodossa oli kuitenkin ennakoivasti jo omaksuttu valmiuslakiehdotusluonnoksen käsitteistöä ja täydennetty nykyisen valmiuslain 2 §:n 5 kohdassa tarkoitetun suuronnettomuuden tunnusmerkistöä lisämaininnalla laajalle levinneestä vaarallisesta kulkutaudista, joka vastaa vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta.

Asevelvollisuuslain 79 §:ksi hallituksen esityksessä ehdotettu reserviläisten palvelusvelvollisuutta koskeva säännös olisi konstruktiona ja viranomaisten toimivallan kannalta suhteessa valmiuslain vastaaviin säännöksiin varsin vaikea. Säännös kuitenkin koski henkilöstön määräämistä erityisen vakavien suuronnettomuuksien torjuntatoimiin, väestön suojelutehtäviin jne. eli sisällöllisesti kysymys on vakavasta asiasta. Tämän vuoksi myös henkilöstön määräämisen edellytyksiä ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevien säännösten tulisi olla erityisen johdonmukaisia ja selkeitä.

Sisällölliseltä kannalta asevelvollisuuslain ehdotetussa 79 §:ssä oli kysymys erityistä koulutusta saaneiden henkilöiden ja ainakin tietynlaisissa vahinkotilanteissa huomattavan henkilömäärän määräämisestä työvoimaksi valmiuslain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun erityisen vakavan suuronnettomuuden jälkeisiin erityisiin tehtäviin. Valmiuslain puolella tätä koskevat säännökset olisivat (uuden) lain 14 luvussa, joka lain 3 §:n 4 kohdan osalta koski henkilöä, ”joka toimii terveydenhuollon alalla, on saanut koulutusta tällä alalla tai on muuten sopiva tämän alan

tehtäviin”. Valmiuslakiin tulisi myös tarkempia säännöksiä työvelvollisuuden sisällöstä ja työ määräyksestä (94–101 §). Asevelvollisuuslain ehdotetun 79 §:n nojalla edellä mainittuihin työtehtäviin määrättäviin henkilöihin sen sijaan sovellettaisiin asevelvollisuuslain ehdotettuja 80–81 §:n erityissäännöksiä.

Asianmukaista koulutusta saaneiden reserviläisten tehtävään kutsumismahdollisuus laven-taisi valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaisissa tilanteissa työpalvelukseen kutsuttavien henkilöpiiriä, mikä voi, erityisen vakavan suuronnettomuuden jälkitilasta riippuen, olla sinänsä perusteltua. Reserviläisten kautta palvelukseen voitaisiin määrätä ilmeisesti muitakin kuin lääkinnällistä koulutusta saaneita henkilöitä (”puolustusvoimissa saamansa koulutuksen mukaisiin tehtäviin”), esimerkiksi laajamuotoisiin henkilö- ja tavarankuljetustehtäviin sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon sekä alueiden eristämisen ja vartiointitehtäviin ja kenties myös vaurioituneita viestintäjärjestelmiä korvaaviin tehtäviin. Varusmiespalvelustaan suorittavien määrääminen virka-aputehtävään on lainsäädännöllisesti sikäli helpompi asia, että kysymys on jo palveluksessa olevista henkilöistä. Asevelvollisuuslain ehdotetun 79 §:n soveltamisessa sen sijaan kysymys olisi omissa työtehtävissään, yrittäjätoiminnassaan, vapaan ammatin harjoittajina jne. toimivien ja erilaisissa elämäntilanteissa elävien siviilihenkilöiden kutumisesta nimenomaan asevelvollisuuslain 79 §:ssä tarkoitettuihin maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomiin tehtäviin. Reserviläisen määrääminen valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 4 momentissa tarkoitetussa erityisen vakavassa suuronnettomuustilanteessa tehtäviin voi kuitenkin merkitä, suuronnettomuustilanteesta riippuen, huomattavaa henkilökohtaista uhrausta ja asettautumista vakavalle vaaralle alttiiksi, tilanteissa, joissa ei ole kysymys maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisestä vaan valmiuslain mukaisista vakavista tehtävistä.

Valmiuslaissa on tiettyjä säännöksiä, jotka asettavat toimintavelvoitteita terveydenhuollon ammattihenkilöstön lisäksi myös muulle henkilöstölle. Kysymys on kuitenkin valmiuslaissa nimenomaan säädettyistä velvollisuuksista ja toiminnasta, joka tapahtuu kaikilta osin valmiuslain nojalla ja mukaisesti. Voidaan pitää oikeudellisesti ongelmallisena, että perustuslaissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen liittyvän asevelvollisuuslain nojalla säädösten muodostettaisiin sellainen tietyn tyyppistä koulutusta puolustusvoimissa saaneille asevelvollis-

sille vakavia toimintarajoitteita mahdollisesti aiheuttava konstruktio, että he olisivat siviilihenkilöinä virka-apujärjestelmän kautta lain mukaan velvollisia toimintaan, jolla ei ole yhtymäkohtia maanpuolustusvelvollisuuteen.

Toisena teemana oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön lausunnossa kiinnitettiin huomio myös siihen, että reserviläisten kutsuminen palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa ei perustu perustuslain 127 §:n mukaiseen maanpuolustusvelvollisuuteen. Sen vuoksi perusvaatimus on, että kyseisestä asiasta on oltava säännös laissa. Lain säännös ei kuitenkaan vielä sellaisenaan riitä. Koska kysymys on laissa mainitulle kansalaisryhmälle merkittäviä ja vakavia toimintarajoitteita ja toimintavelvoitteita asettavasta säännöksestä, säännöksen perusteita, tarkoitusta, säätämistapaa ja reserviläisten palvelusvelvollisuutta muussa kuin perustuslain 127 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa oli tarkasteltava perustuslain 2 luvussa kaikille turvattujen perusoikeuksien valossa.

Asevelvollisuuslain ehdotettu 79 §:n mukainen reserviläisen palvelusvelvollisuus olisi perustuslain 6 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattun yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Kysymys olisi lainkohdan käsitteestä ”puolustusvoimissa saamansa koulutuksen mukaisiin tehtäviin”. Varusmiespalvelustaan suorittavat nuoret omaehtoisesti hakeutuvat tai puolustusvoimien toimesta valikoidaan tai määrätään koulutukseen ja tehtäviin, jotka parhaimmalla tavalla vastaisivat asevelvollisen taitoja ja kykyjä sekä kestävyyttä ja muuta kuntoisuutta puolustusvoimien primääritehtävää, maanpuolustusta ajatellen. Asevelvollisuuslakiesityksen samoin kuin valmiuslakiehdotusluonnoksen perusteluisa on mainittu esimerkinomaisesti joitain sellaisia hyvin vakavia tilanteita, joissa asevelvollisuuslain ehdotetun 79 §:n mukainen reserviläisen palvelukseen kutsuminen voisi tulla kysymykseen. Mitkään ajateltavissa olevat poikkeukselliset ja vakavat valmiuslain piiriin kuuluvat tilanteet eivät liittyisi puolustusvoimain ydintoimialalle ja sen primääritehtäviin eli maanpuolustukseen.

Kansalaisen tietoon, taitoon, ruumiilliseen ja henkiseen kuntoon ja kuntoisuuteen liittyvät ja muut vastaavat henkilöön liittyvät perusteet muodostavat perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun hyväksyttävän perusteen varusmiespalvelustaan ja muutoin myöhempää asevelvollisuuttaan suorittavien nuorukaisten asettamiselle asevelvollisuuden suorittamisessa toisistaan poikkeavaan asemaan. Voidaan sen sijaan perus-

tuslain 6 §:n yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kannalta pitää ongelmallisena sitä, voidaan-ko asevelvollisuutta koskevalla lailla asettaa kansalaisia tosiasiallisesti toisiinsa nähden hyvinkin vaikuttavalla tavalla erilaiseen asemaan perusteella, joka ei liity maanpuolustusvelvollisuuteen eikä asianomaisten asemaan asevelvollisina eikä puolustusvoimien varsinaisiin tehtäviin vaan siviilihallinnon tehtäviin.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön lausunnossa esitetyillä perusteilla esitettiin harkittavaksi, että reserviläisten kutsumista palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa koskeva säännösehdotus (79 §) poistettaisiin.

On huomion arvoista, että samasta hallituksen esityksestä puolustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 9/2007 vp) totesi, että asevelvollisuuslakiehdotuksen 79 §:n mukaisen työvelvollisuuden piiriin kuuluu varsin laaja henkilöjoukko. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan jokaista reservissä olevaa asevelvollista, joka on saanut puolustusvoimissa koulutuksen johonkin tehtävään. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan velvoitettava henkilöryhmä jää perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla valtioneuvoston asetuksella annettavan sääntelyn varaan. Lakiin oli sisällytettävä nimenomainen rajaava maininta, millaista erityiskoulutusta saaneisiin lainkohdan mukainen työvelvollisuus voisi kohdistua.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksen 79 § oli rakenteeltaan ja asiasisällöltään yhteydessä valmiuslakiin, jonka kokonaisuudistukseen tähtäävä hanke on valtioneuvostossa vireillä. Myös perustuslakivaliokunnan mielestä oli syytä harkita 79 §:n poistamista tässä vaiheessa.

Hallituksen esitys laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (HE 80/2007 vp)

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen Risto Hiekataipaleen lausunto talousvaliokunnalle
24.10.2007

Lausunnossa eduskunnan talousvaliokunnalle viitattiin ensinnä valtionyhtiölain uudistamista koskeneessa asiassa kauppa- ja teollisuusministeriölle annettuihin kolmeen oikeuskanslerin lausuntoon 6.2.2002 dnro 6/20/02, 8.2.2005 dnro 2/20/05 ja 26.4.2005 dnro 14/20/05. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen lausunnossa talousvaliokunnalle kiinnitettiin huomiota kahteen oikeus-

kanslerin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnan kannalta tärkeään osa-alueeseen, jotka ovat eduskunnan kuuleminen ja myynnin kohteena olevan omaisuuden käyvän arvon määrittäminen.

Eduskunnan kuuleminen

Uuden valtion yhtiöomistusta ja omistajaohjausta koskevan lain 3 §:ssä oli tarkoitus säätää eduskunnan kuulemiskriteerit valtio-omistuksen luovutustilanteissa kaksiportaisiksi siten, että eduskuntaa tulisi kuulla jos valtion yhtiöomistusta koskeva päätös kohdistuu omistus- tai yhtiöjärjestelyyn, jonka toteuttamisen johdosta valtio ”lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja” tai luopuu enemmistöstään yhtiössä. Uuden lain mukaan tulisivat siten noudatettaviksi 100 prosentin ja 50 prosentin säännöt osakkeiden tuotamasta äänimäärästä lasketuna.

Lakiin esitettyä eduskunnan kuulemisvelvollisuutta yhtiöjärjestelytilanteissa, joissa valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, voitiin pitää hallituksen esityksen perusteluissa todetuista syistä asianmukaisena. Tämä uusi 100 prosentin kriteeri tuli aikaisemmassa laissa olevan määränemmistö-kriteerin (2/3 sääntö) tilalle, jollaisia tilanteita ei ole käytännössä esiintynyt. Toinen kynnys eduskunnan kuulemisvelvollisuudelle olivat omistus- tai yritysjärjestelytilanteet, joissa valtio luopui enemmistöstään yhtiössä. Tällainen kriteeri oli myös aikaisemmassa laissa, ja sen säilyttäminen uudessa laissa oli yksiselitteisen selvä asia.

Hallituksen esitykseen sisältyneessä lakiehdotuksessa ei sen sijaan esitetty eduskunnan kuulemisvelvollisuuden säilyttämistä tilanteissa, joissa valtio luopui määrävähemmistöstä yhtiössä.

Eduskunnan suostumuksen hankkimista koskeva lakiehdotuksen 3 § selkiinnytti aikaisemman lain mukaista tilannetta ja aikaisempaa paremmin turvasi sitä, että eduskunnalla on mahdollisuus muodostaa kantansa ja tehdä päätös erityisesti yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä omistus- ja yritysjärjestelyissä, joiden seurauksena valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja.

Edellä mainittuja eduskunnan kuulemisvelvollisuudelle säädettäviä omistuksen ja äänivallan määrää koskevia kriteereitä ilmeisesti tärkeämpi oli suunniteltavien omistusjärjestelyjen toteuttamistapoja koskeva uudistusesitys. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 15 oikea palsta) on todettu, aikaisempi laki (5 §) perustui valtion äänivaltaan juuri kyseisessä järjestelyn kohteena

olleessa yhtiössä. Muun muassa tällä perusteella oikeuskansleri edellytti syksyllä 2003, että tuolin esillä ollut Fortum Oyj:n öljyliiketoiminnan omistus- ja yritysjärjestelyjen toimeenpano vaati eduskunnan suostumusta (tarkemmin oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2003 s. 30).

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 15 oikea palsta) mukaan eduskunnan suostumuksen tarvetta arvioitaessa ”ratkaisevaa on järjestelyn lopputulos eikä tekninen toteutus”. Perusteluissa oli asianmukaisella tavalla kuvattu aikaisemman lain asettamia rajoitteita nykyaikaisten yritys- ja omistusjärjestelyjen toteuttamiselle. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen lausunnon mukaan asian periaatteellisen ja taloudellisestikin suuren merkityksen huomioon ottaen olisi samalla olennaisen tärkeää, että lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä eduskunta voisi saada selkeän ja kattavan asian juuriin saakka pureutuvan selvityksen kaikista hallituksen esityksessä kuvatun uudistusesityksen vaikutuksista ja erityisesti mahdollisista seurausvaikutuksista omistus- ja yritysjärjestelyn jälkeisissä vaiheissa omistus- ja yritysjärjestelyssä syntyvissä uusissa yhtiöissä eli ylimpänä toimivien omistajayhtiöiden ohella myös sen tytäryhtiöinä toimivissa ja varsinaisesta tuotannollisesta toiminnasta huolehtivissa tytäryhtiöissä.

Käyvän arvon määrittäminen

Valtion omistamien osakkeiden myynnissä arvostamisen perussäännös säilyisi ennallaan. Valtion omistamia osakkeita ei aikaisemman lain mukaan saanut (lain 4 §) eikä uudenkaan lain aikana saa (HE 7 §) luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta ellei luovutukseen liittyvistä erityisistä olosuhteista muuta johdu. Käyvän arvon olennaiseen alittamiseen on oltava eduskunnan suostumus.

Uutta olisi, että uuteen lakiin ehdotettiin otettavaksi nimenomainen säännös (8 §) käyvän arvon määrittämisestä. Pykälässä olisi omat momentit ensinnä julkisen kaupankäynnin kohteena olevien osakkeiden arvonmäärityksen perusteista, toiseksi noteeraamattoman yhtiön osakkeiden hinnan määrityksen perusteista sekä kolmanneksi säännös käyvän hinnan määrityksen perusteista yritysjärjestely- ja osakevaihtotilanteissa. Hallituksen esityksen erityisperusteluissa on seikkaperäisemmin selostettu osakkeiden käyvän hinnan määrityksen menettelytapoja erityyppisten osakkeiden luovutustilanteissa.

Osakkeiden myyntivaltuuden ohella kiinnitetään oikeuskanslerin suorittamassa valtioneuvos-

ton päätöksenteon laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota siihen, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä myytävät valtion osakkeet myydään käyvällä hinnalla. Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 8 §:stä ja erityisesti sen yksityiskohtaisista perusteluista ilmeni, että myynnin kohteena olevien osakkeiden käyvän arvon määrittämisen menetelmiä on oltava useita esimerkiksi sen mukaan onko myynnin kohteena pörssiyhtiön vai muunlaisen yhtiön osakkeet. Myös saman osaketyypin sisällä voi olla useita osakkeen käyvän arvon määrittämisperusteita (pykälän sanamuodon tasolla: 8 §:n 2 mom.: ”tai”; 8 §:n 3 mom.: ”käytettävillä arvostusmenetelmillä”). Olennaista on, että osakkeiden käyvän arvon määrittämisen menetelmä on sellainen, että sitä soveltamalla määräytyvä osakkeen hinta on sellainen, joka osakkeista on mahdollista saada normaalein kaupallisin ehdoin toteutettavassa kaupankäynnissä.

Osakkeiden arvostusmenetelmien valinta ja niiden oikeanlainen soveltaminen kulloinkin esillä olevaan osakemyyntitilanteeseen asettaa valtioneuvoston omistajaohjauksikölle ja sen käyttämille asiantuntijayrityksille korkeat ammattitaidolliset vaatimukset. Aikaisemman lain 4 §:ssä asetetun ja uuden lain 7 §:n 2 momentissa asetettavan käyvän arvon perusvaatimuksen täyttymisen todentamisen kannalta olennaista on, että päätöksentekoon osallistuvat valtioneuvoston jäsenet ja päätöksenteon lainmukaisuutta valvova oikeuskansleri saavat ennen päätök-

sentekoa riittävät ja luotettavat tiedot myynnin kohteena olevien osakkeiden käyvän arvon määrittämisessä noudatetusta menetelmästä ja sen mukaisesti määrittelystä osakkeiden arvosta. Osakemyyntiä koskeviin valtioneuvoston yleisistunnon esittelyasiakirjoihin kuuluvassa esittelymuistiossa tai sen liiteasiakirjassa on tarpeen olla tiivistetty, tiedoiltaan riittävä mutta selkeä ja ammattitaidollisesti pätevä selostus muun muassa tarkoitettujen osakemyynnin ajankohdan perusteesta, siitä, millä perusteella on päädytty juuri tietynlaiseen osakkeiden arvonnäytteen määrittämistapaan, arvonnäytteen mahdollisesti sisältävistä arvionvaraisista ja spekulatiivisista tekijöistä, mahdolliseen toisentyypiseen arvonnäytteen määrittämistapaan sisältävistä riskeistä jne. Koska osakemyyntiasioiden perusluonteeseen kuuluu, että valtioneuvoston päätöksentekoon saatetun osakemyyntiasian päätöksentekoa ei voida siihen sisältyvän huomattavan taloudellisen riskin takia lykätä ja koska kyseessä on yleensä myös myyjäpuolella olevan valtion mittapuun mukaan huomattavat taloudelliset arvot, valtion omistamien osakkeiden myyntiä koskevien esittelyasiakirjojen tietosisältöön ja päätösesitysten taloudelliseen perustelemiseen kohdistuu suuria vaatimuksia. Näiden perusvaatimuksien täyttymisen valvonta kuuluu uuden lain täytäntöönpanoon, mutta niiden toteutuminen vaikuttaa olennaisella tavalla siihen, että uusi laki muun muassa osakkeiden käyvänarvonnäytteen määrittämisen osalta toteutuu lain perustarkoituksen mukaisesti.

3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksista

Perusoikeuksista säädetään 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain II luvussa. Perusoikeuksilla tarkoitetaan ihmisille ja eräissä tapauksissa ryhmille perustuslaissa turvattuja yleisiä ja erityisen tärkeitä oikeuksia suhteessa julki- seen valtaan, mutta perusoikeuksilla on vaikutusta myös ihmisten välisissä suhteissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeudet nykyaikaistettiin ja saatettiin vastaamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita niin, että ne voitiin siirtää perustuslakiin lähes sellaisinaan. Uudistuksessa täydennettiin perusoikeuksia jo aiemmin perusoikeuksina turvattuja vapausoikeuksien (kansalais- ja poliittiset oikeudet) lisäksi taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla (TSS-oikeudet), ympäristöä koskevalla säännöksellä sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevilla säännöksillä. Uudistuksen keskeiset tavoitteet olivat yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen, perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen, perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen, perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmentäminen ja tiukentaminen sekä perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien sisällöllinen täsmentäminen. Runsaan kymmenen vuoden aikana uudistus (perusoikeudet ja myös ihmisoikeudet) on lisääntyvässä määrin täyttänyt sille asetetut tavoitteet saada käytännössä näkyvästi jalansijaa oikeudellisen elämän eri alueilla (lainsäädäntö, lainkäyttö, hallintotoiminta ja laillisuusvalvonta).

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan vapausoikeuksia ja TSS-oikeuksia muistuttavia säännöksiä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Suomi on liittynyt yli 50 ihmisoikeussopimukseksi katsottavaan asiakirjaan. Ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa voimaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä yleensä ns. blankettilailla. Tässä menet-

telyssä eduskunta hyväksyy sopimuksen ja säätää lain, jonka mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa. Lakiin ei toisin sanoen sisälly aineellisoikeudellisia säännöksiä. Tasavallan presidentin hyväksytyä sopimuksen ja vahvistettua lain sopimus ja laki saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Näin sopimuksen määräykset tulevat osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja niitä on noudatettava hallinnossa ja lainkäytössä.

Suomen kannalta keskeisimmät ihmisoikeussopimukset on solmittu Euroopan neuvoston sekä Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä. Tällaisia ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990) pöytäkirjoineen ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43–44/1991, uudistettuna SopS 78–79/2002) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7–8/1976) lisäpöytäkirjoineen ynnä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976). YK:n erityisjärjestöjen piirissä solmituista sopimuksista mainittakoon Kansainvälisen työjärjestön alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus nro 169, johon palataan jäljempänä.

Perus- ja ihmisoikeudet täydentävät toisiaan. Ihmisoikeussopimukset muodostavat ikään kuin vähimmäistavoitetason. 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 menetely.

Perusoikeusjärjestelmän kehityksestä vuonna 2007

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Niitä ei voida mää-

ritellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Kertomusvuonna ei ole tullut voimaan perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta uusia merkittäviä lakikokonaisuuksia. Sen sijaan monissa laeissa on kosketeltu yksityiskohtaisemmin perusoikeuksina turvattujen oikeuksien sisältöä. Yhtäältä kysymys on ollut perusoikeuksien käytön turvaamisesta 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 sisältävät lainmuutoksen.

Kertomusvuonna voimaan tulleista merkittävämpää perusoikeuslittuvuutta sisältävistä laeista voidaan mainita laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007), laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007), laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007), laki vankeuslain 12 luvun muuttamisesta (265/2007), laki tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta (266/2007), laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 6 luvun muuttamisesta (267/2007), laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007), laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) ja ryhmäkannelaki (444/2007). Lisäksi kertomusvuonna on annettu vuoden 2008 alusta voimaan tulevat lastensuojelulaki (417/2007), kansaneläkelaki (568/2007), ulosottokaari (705/2007), asevelvollisuuslaki (1438/2007) ja siviilipalveluslaki (1446/2007).

Kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän kehityksestä vuonna 2007

Ihmisoikeudet ovat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistealue, ja ne pyritään ottamaan huomioon sen eri osa-alueilla. Suomella on oma asemansa kansainvälisessä kanssakäymisessä ja elimissä, kuten Euroopan neuvostossa, Yhdistyneissä Kansakunnissa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä sekä Euroopan unionissa. Noudattamansa ihmisoikeuspolitiikan mukaisesti Suomi pyrkii osallistumaan kansainväliseen toimintaan ja kehittämään sitä, erityisesti EU:n piirissä.

YK:n piirissä Suomi on kertomusvuonna ollut Ihmisoikeusneuvoston jäsen. Ihmisoikeusneuvoston alaisuudessa toimii seurantajärjestelmä, jonka raporttien pohjalta neuvosto ottaa kantaa ihmisoikeuskysymyksiin. Ihmisoikeusneuvosto

hyväksyi syyskuussa 2007 alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen. Alkuperäiskansojen ihmisoikeuksien, maiden ja luonnonvarojen suojelemiseksi laaditun julistuksen tavoitteena on lujittaa asukkaiden oikeutta määrätä taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesta kehityksestä alueillaan. YK:n osalta Suomi on kertomusvuonna allekirjoittanut seuraavat ihmisoikeuksien alaan kuuluvat sopimukset:

- 6.2.2007 YK:n tahdonvastaisia katoamisia koskevan yleissopimuksen. Yleissopimus kieltää pakotetut ja tahdonvastaiset katoamiset kaikissa olosuhteissa ja luo tätä koskevan kansainvälisen valvontamekanismin. Sopimus velvoittaa valtiot kriminalisoimaan tahdonvastaiset katoamiset, saattamaan katoamisesta vastuussa olevat henkilöt oikeuteen ja toteuttamaan katoamisia ehkäiseviä toimenpiteitä. Sopimus on sikäli merkittävä, että se sisältää uuden ihmisoikeuden: oikeuden olla joutumatta tahdonvastaisesti kadoksiin.

- 30.3.2007 YK:n yleiskokouksen 13.12.2006 hyväksymän vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen yksilövalitusta koskevan valinnaisen pöytäkirjan. Yleissopimuksen keskeisimpänä ajatuksena on taata vammaisille henkilöille yhdenvertaisuus ja kieltää kaikinainen syrjintä. Muita keskeisiä asioita ovat oikeustoimikelpoisuus, vapaus, turvallisuus ja ruumiillinen koskemattomuus, koulutus, terveys, kuntoutus ja työelämä. Nämä sopimukset eivät ole vielä kansainvälisesti voimassa.

Euroopan unionin piirissä on kertomusvuonna aloittanut toimintansa EU:n perusoikeusvirasto. Viraston tavoitteena on tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta mm. asianomaisille yhteisön toimielimille ja jäsenvaltioille kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta, ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien kunnioittaminen, kun ne toimivaltuuksiansa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja. Viraston toimeksiannon perustana ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa mainitut perusoikeudet, jotka on esitetty perusoikeuskirjassa. On huomattava, että viraston toimivaltuuksiin eivät kuulu yksittäisten kantelujen tutkiminen tai päättävältä lainsäädäntöasioissa taikka perusoikeustilanteen seuranta EU:n jäsenvaltioissa EU:n perustamissopimuksen 7 artiklan osalta (kanteen nostaminen jäsenvaltiota vastaan vakavien perusoikeusrikkomusten yhteydessä) tai yhteisön säädösten ja niiden jäsenvaltioissa tapahtuvan täytäntöönpanon laillisuuden arviointi.

Suomi on joulukuussa 2007 allekirjoittanut Lissabonin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta ja siihen liittyvän päätösasiakirjan. Sopimuksella yhdistetään EY ja EU:sta tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi, yhtenäiseksi oikeushenkilöksi. Sopimus vahvistaa unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta mm. antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksella on ja mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Vuonna 2000 annettuun unionin perusoikeuskirjaan on sisällytetty unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella oleskelevien henkilöiden kansalaisoikeudet, sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Tavoitteena on ollut koota yhteen sellaisia oikeuksia, jotka Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkäytännössä jo tunnustetaan unionin oikeuden lähtökohdaksi. Ehdotetut perusoikeudet sitovat unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Aiheellisesti on kysytty, eikö perusoikeuskirja ole jo voimassa olevaa oikeutta, kun siihen on koottu unionin tasolla voimassa olevat perusoikeudet ja EY-tuomioistuinkin on viitannut ratkaisussaan (C-540/03) perusoikeuskirjaan.

Ihmisoikeuksien valvontaelinten ratkaisuista

Perus- ja ihmisoikeudet liittyvät läheisesti toisiinsa ja 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 seikalla, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä. Tällaisia ovat Euroopan neuvoston piirissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea sekä Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa ihmisoikeusneuvosto ja neljä komiteaa. Euroopan yhdentymiskehitykseen liittyen on Eurooppa-tuomioistuimilla keskeinen asema Eurooppa-oikeuden sisällön ja siihen kuuluvien ihmisoikeusvelvoitteiden määrittämisessä. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuilla on merkitystä paitsi ihmisoikeusvelvoitteiden myös perusoikeusvelvoitteiden soveltamiskäy-

tännössä. Näiden ratkaisujen asianmukainen seuraaminen ja huomioon ottaminen asettaa sekä hallinnolle yleensä että laillisuusvalvonnalle omat vaatimuksensa.

Oikeuskanslerinvirastossa on järjestetty ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen seuranta. Ratkaisut ovat luettavissa Finlex-tietokannassa. Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkö toimittaa virastolle Suomea koskevat ratkaisut. Ne toimitetaan erikseen esittelijöille tiedoksi. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisut ovat luettavissa Finlexistä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanottoja

Vuonna 2007 ihmisoikeustuomioistuin antoi Suomea koskien 25 tuomiota ja yhden sovintotuomion. 17 tuomiossa todettiin ihmisoikeusrikkomus. Valtaosa tapauksia koski sitä, ettei valittajan katsottu saaneen osakseen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Useimmiten kysymys oli siitä, että oikeudenkäynnin kesto ylitti 6 artiklan 1 kohdan mukaisen kohtuullisen ajan. Eräissä tapauksissa kysymys oli siitä, että asianosaisen pyyntö suullisesta käsitelystä hovioikeudessa oli evätty tai että hänellä ei ollut mahdollisuutta tehdä kysymyksiä asianomistajalle tai kuulla todistajia vastoin 6 artiklan 3(d) kohtaa. Eräessä tapauksessa katsottiin, että perhe-elämän suojaa ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli rikottu, koska rekisteriviranomaiset eivät olleet suostuneet rekisteröimään lapselle nimeä ”Axl”. Nämä tapaukset ovat siirtyneet Euroopan neuvoston ministerikomitean käsiteltäväksi niiden täytäntöönpanon valvontaa varten. Ihmisoikeustuomioistuin poisti asialistaltaan kahdeksan valitusta, joista viisi tehdyn sovinnon, kaksi hallituksen yksipuolisen julistuksen ja yhden asian tultua muutoin ratkaistuksi. Uusia valituksia lähetettiin Suomen hallitukselle vastinetta varten 12. Kuudessa tapauksessa tehtiin sovinto ja kahdessa tapauksessa valitus poistettiin tuomioistuimen listalta valtion yksipuolisen julistuksen perusteella.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea

Kertomusvuonna komiteassa oli vireillä yksi Suomea koskeva valitus, jossa ei todettu ihmisoikeusrikkomusta.

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat elimet

Ihmisoikeusneuvostossa oli vireillä yksi tapaus. Muissa lainkäyttö- ja tutkintaelimissä ei tullut vireille uusia tapauksia.

Euroopan yhteisön tuomioistuimen kannanottoja

Euroopan unionin perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan (Lissabonin sopimuksessa 6 artiklan 3 kohta) unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeudet, joiden soveltamisala määräytyy EU-oikeuden soveltamisalan ja EU:n toimivallan mukaisesti, velvoittavat jäsenvaltiota silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeudet ovat perusteina sekä EU-oikeuden tulkinnalle että EU-toimielinten säädösten arvioinnille. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisujen, sikäli kuin niissä on kosketeltu ihmisoikeussopimusta, seurantaan on virastossa pyritty kiinnittämään huomiota. Kertomusvuonna ei näy annetun sellaisia Suomea koskevia ratkaisuja, joissa olisi sovellettu EU:n perusoikeusjärjestelmään kuuluvia määräyksiä.

Muut kansainväliset lainkäyttö- ja tutkintaelimet

YK:n ihmisoikeusneuvostossa jatkui yhden valituksen käsittely. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa tuli vireille yksi Suomea koskeva järjestökantelu. Muissa kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä ei tullut vireille uusia tapauksia.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevia näkökohtia nyt ja vastaisuudessa

Perusoikeus- ja ihmisoikeusveloitteet ovat pitkälti päällekkäisiä ja näin on osaksi niitä koskevien valvontajärjestelmien osalta. 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 veloitteen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Säännökseen liittyy perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevan 108 §:n 1 momentin säännös siitä, että tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvon- nassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa. Perustuslaissa asetetusta tehtävästä ja valtioneuvoston valvonnan luonteesta seuraa, että laillisuusvalvonnassa otetaan huomioon perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusten määräykset viran puolesta (siis ilman että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu).

Viranomaistoiminnan ja vastaavasti virkamiesten ja julkista tehtävää hoitavien osalta perus- ja ihmisoikeusveloitteiden noudattamista valvotaan kanteluiden, tarkastusten ja omien aloitteiden pohjalta. Kertomusvuonna tarkastusten osuus on jäänyt tavanomaista pienemmäksi syistä, joita on selostettu kertomuksen sivulla 113. Muutoin valvontaa on harjoitettu tavanomaisessa laajuudessa. Kanteluiden merkitystä valvontatoiminnan kannalta heikentää se, että kantelut ovat sattumanvaraisia sisältäen sirpalemaista tietoa perus- ja ihmisoikeusloukkauksista, jolloin valvonnan kannalta jää erilaisia katvealueita. Tämä on antanut aihetta kehittää valvontatoimintaa siihen suuntaan, että jos jonkin tapauksen osalta herää epäily siitä, että virheellistä menettelyä saattaa esiintyä laajemminkin kuin kantelun alaisessa olevassa asiassa tai tarkastuksen kohteena olevassa viranomaisessa, valvonnan tehostamiseksi ja vaukuttavuuden lisäämiseksi voidaan valvontatoimenpiteitä ulottaa esimerkiksi kyseistä virastoa laajempiin kokonaisuuksiin, jopa koko maahan. Tämä ei tarkoita sitä, että yksittäistapausta koskeva kantelu jäisi ratkaisematta, vaan antaa mahdollisuuden yksittäistapauksia syvemmin ja laajemmin suunnata voimavaroja sellaisiin laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviin kohteisiin, joissa saattaa esiintyä rakenteellisia vinoutumia. Toimintatapa antaa paremmat mahdollisuudet havaita ja puuttua lainsäädännössä ja ohjeistuksessa oleviin puutteisiin tai niiden virheelliseen soveltamiskäytäntöön. Osaltaan se antaa myös paremmat mahdollisuudet tarkastella sitä, miten perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asetama aktiivinen toimintaveloitte toteutuu käytännössä.

Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonta-tehtävä koskee myös valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita. Perus- ja ihmisoikeuskysymykset voivat nousta arvioitaviksi ja punnittaviksi valtioneuvostoasian asiatyypistä riippumatta. Yleisellä tasolla valtioneuvostoasiat voidaan jakaa säädösvallan käyttöä koskeviin asioihin (erit. hallituksen lakiesitykset, asetukset), hakemusasian asianosaiselle annettavalla hallintopäätöksellä (valituskelpoiset hallintopäätökset/valitusoikeutta vailla olevat hallintopäätökset) ja edelleen hallintojärjestelmän omaa toimintaa koskevalla hallinnollisella päätöksellä ratkaistaviin hallintovallan käyttöä koskeviin asioihin. Säädösvallan käyttöä koskevilla asioissa sillä, mitä asioita lakiehdotus tai asetusehdotus koskee, on luonnollisesti merkitystä perusoikeustarkasteluun. Valtioneuvoston hallintovallan käyttöä koskevilla asioissa jokaisella asiatyypillä on valtioneuvosto- ja valvonnassa niille ominaiset tarkastuskohteensa. Tämä koskee myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Käytännössä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta tulee useimmiten esille säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulee punnittavaksi se, miten perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset on otettu huomioon säädösvalmistelussa ja miten se ilmenee lakiehdotuksissa ja hallituksen esityksen perusteluissa. Oikeuskanslerin valtioneuvosto- ja valvonnassa ei ratkaista lakiehdotusten säätämisyksityksistä tai perusoikeuspunninnan lopputulosta, vaan niistä päätetään eduskunnassa. Säädösehdotusten perusoikeusvalvonnassa on kysymys ensinnäkin siitä, että lainsäädäntöhankkeen mahdolliset perusoikeuskysymykset on tiedostettu, perusoikeustarkastelun kannalta merkitykselliset kysymykset on tunnistettu jo hankkeen alkuvaiheessa ja että säädösvaihtoehtoja ja valittujen säädösehdotusten vaikutuksia on arvioitu ja punnittu perusoikeuksien vaatimuksia vasten. Lakiehdotusten perustelujen perusoikeusvalvonta voi lähteä liikkeelle jo varhaisista vaiheista esimerkiksi hallituksen esityksen yleisperustelujen jaksosta ”Nykytilanteen kuvaus” esimerkiksi silloin kun lakiehdotus koskee perusoikeudellisesti vakiintuneella ja kestäväällä tavalla säädetyn asian muuttamista tavalla, joka herättää perusoikeudellisia

kysymyksiä. Tällaisissa tilanteissa tulee arvioitavaksi, ovatko nykytilanteen mahdolliset epäkohdat sellaisia ja vakavuudeltaan sitä luokkaa, että perusoikeuksiin puuttuva uusi lainsäädäntö olisi välttämätön ja ovatko ehdotettavan uuden lainsäädännön toteutuskeinot sellaisia, jotka lain soveltamistilanteissa mahdollisimman vähän puuttuisivat perusoikeuksiin.

Jos säädösehdotuksessa on kysymys selvästä ja välittömästä liittymästä johonkin perustuslain nimenomaiseen perusoikeuteen, valtioneuvosto- ja valvonnassa tarkastetaan, onko säädösesitystä arvioitu ja punnittu nimenomaan tähän perusoikeuteen liittyvien erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Lisäksi hallituksen esitysluonnoksen ”Säätämisyksityksien” -perusteluista tarkastetaan, että esitystä on asianmukaisella tavalla arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Myös perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevassa tarkastelussa on tukeuduttava asiaa koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja niistä johdettavaan ratkaisukäytäntöön. Jos asia koskee jotain uudempaa oikeudellista aluetta tai perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä ei muutoin ole, tulee hallituksen esityksen säätämisyksityksien perustelujen tekstistä ilmetä, että kysymys on kyseisen esityksen valmistelussa muodostuneesta ja asianmukaisella tavalla perustellusta näkemyksestä. Tällöin kysymys on hallituksen esityksen oikeudellisesta ja ammatillisesta laadusta ja myös perustelujen yleisestä uskottavuudesta. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitysten perustelujen perusoikeustarkastuksessa kiinnitetään huomiota argumentointiin. Hallituksen esityksessä valittujen ratkaisuehdotusten tueksi on voitava esittää asiallisesti ja oikeudellisesti kestävät perusteet, jotka ovat linjassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan samantyyppisissä kysymyksissä omaksuman lausuntokäytännön kanssa.

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, eri kansalaisryhmien asemaa jne. sivuavan lainsäädäntöuudistuksen käytännön tason toimeenpanon taloudellisia edellytyksiä ja muita voimavaroja. Tästä näkökulmasta hallituksen esitysten taloudellisten vaikutusten selvittämisen ja dokumentoinnin valvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarpeen korostaa, että laajojen lainsäädäntöuudistushankkeiden to-

teuttamiskeinoja ja taloudellisia vaikutuksia koskevaa arviointia ja keinojen valintaa on tarpeen tehdä lainsäädäntöhankkeen valmistelun kaikissa vaiheissa sen alusta saakka. Lakiehdotuksen perusoikeudellisten kysymysten, taloudellisten vaikutusten ja muiden vaikutusten arviointi ei ole ollut pätevää ja uskottavaa, jos näitä tarkastelun kohteita koskevia peruskysymyksiä joudutaan esittämään vielä siinä vaiheessa, kun esitys on tarkoitus esitellä päätettäväksi. Laajan ja laaja-vaikutteisen lainsäädäntöasian virkamiesesittelijän esittelyasiakirjoihin viime vaiheessa tekemät tekstilliset täsmennykset tai täydennykset eivät voi olla niiden ajankohta ja lainuudistushankkeeseen sitoutumisen vaatimus huomioon ottaen takeena lainsäädäntöehdotusten oikeudellisen laadun ja vaikuttavuuden asianmukaisen arvioinnin toteutumisesta. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin sekä uuden lainsäädännön toteuttamiskeinojen punninnan oikea-aikaisuus on siten olennainen asia lainsäädännön laadun ja sen käytännön toimeenpanon onnistumisen kannalta.

Sisällöllisesti merkittävin, oikeudellisesti vaikein ja myös työmäärältään suurin perusoikeuksia koskenut lainsäädäntöasia kertomusvuonna oli potilasturvallisuuden varmistamista terveydenhuollon työtaistelun aikana koskenut lakiehdotus (TP:n esittely 9.11.2007 STM/Järvinen). Asiaa valmistelleen sosiaali- ja terveysministeriön kannalta kysymys oli siitä, että ministeriö joutui vakavassa tilanteessa kiireellisenä tehtävänä valmistelemaan toimia sairaanhoitolaitosten kriittisten toimintojen turvaamiseksi siltä varalta, että sosiaali- ja terveydenhuollon 12 000 ammattihenkilöä koskenut joukkoirtisanoutumisena toteutettavaksi aiottu työtaistelutoimenpide olisi toteutunut. Viimeisimpänä keinona sairaanhoitolaitosten kriittisten toimintojen turvaamiseksi ministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (HE 153/2007 vp). Lakiehdotuksen tarkoituksena oli varmistaa potilasturvallisuus niissä tilanteissa, joissa kunnallista terveydenhuoltoa koskenut työtaistelu uhkasi välittömästi vaarantaa potilaiden hengen tai aiheuttaa pysyvän vakavan vammautumisen hoitohenkilökunnan riittämättömyyden vuoksi.

Kiireellisenä valmistellun hallituksen esityksen valmistelun aikana valmistelusta päävastuussa ollut sosiaali- ja terveysministeriön virkamies toimi kiinteässä yhteistyössä oikeuskanslerinviraston kanssa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri keskusteli uhkaamassa olleen terveydenhuollon

ammattihenkilöstön joukkoirtisanoutumisen synnyttämästä tilanteesta ja mahdolliseen potilasturvallisuuden varmistamista koskeneeseen määräaikaiseen lakiin liittyneistä oikeudellisista kysymyksistä pääministerin kanslian kanssa. Hallituksen esityksen valmistelijan kanssa käytyjen keskustelujen ja kommenttimuistioiden perusteella hallituksen esitysluonnosta kehitettiin nopeassa aikataulussa niin, että lakiehdotus perusteluineen täytti tämälakityyppiselle määräaikaisiksi tarkoitetulle ja muutoinkin varsin poikkeukselliselle hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset. Kysymys oli erityisesti työvelvollisuuden ajallista kestoa, velvoitettavan henkilöryhmän laajuutta ja määräytymisperusteita sekä työvelvollisuuteen määrättävien taloudellista ja oikeudellista asemaa ja työvelvollisuudesta kieltäytymistä koskevista välttämättömistä tarkennuksista ja rajoitteista sekä hallituksen esityksen säätämisympäristöperusteluihin sisällyneestä perusoikeuksien huomioon ottamisesta ja niiden keskinäisestä punninnasta.

Potilasturvallisuuden varmistamista terveydenhuollon työtaistelun aikana koskenut lakiehdotus oli merkityksellinen monien perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Joukkoirtisanoutumisesta ilmoittaneen terveydenhuollon ammattihenkilöstön kannalta kysymys oli perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen liittyvästä työtaisteluoikeudesta ja 7 §:n 1 momentissa säädetystä oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen. Määräaikaislain mukaisen työvelvollisuuden piiriin kuuluvien osalta kysymys oli heidän perustuslain 18 §:n mukaisesta oikeudesta työhön ja asianomaisten yksityisten elinkeinonharjoittajien elinkeinovapaudesta. Näitä perusoikeudellisia intressejä tuli arvioida ja punnita joukkoirtisanoutumisena toteutettavaksi tarkoitetun työtaistelutoimenpiteen seurauksena mahdollisesti ilman asianmukaista hoitoa jäävien potilaiden ja asiakkaiden perusoikeudellisia vaatimuksia vasten. Tällaisia olivat perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädetty oikeus elämään, 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä 22 §:ssä säädetty velvoite turvata perus- ja ihmisoikeudet.

Säädös- ja hallintoasioiden perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa valtioneuvoston viikoittaisessa listatarkastuksessa ovat kertomusvuonna muutoin olleet esillä samantyyppiset kysymykset kuin aikaisempinakin vuosina. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa säädöstason valinta, asetuk-

senantovaltuutussäännösten olemassaolo sekä niiden soveltamisalue, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ja edelleen lain valituskiellot ja muutoksenhakujärjestelmän muu asianmukaisuus, säännösten taannehtivuus, rikosoikeudellisia säännöksiä koskeva legaliteettiperiaate, kuulemisperiaatteen toteutuminen ja muut hyvän hallintomenettelyn takeet sekä yhdenvertaisuus ja omaisuuden suoja.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin aseusehdotusten tarkastuksessa korostuvat perustuslain 80 §:n vaatimukset täsmällisestä ja tarkkarajaisesta asetuksenantovaltuudesta ja siitä, ettei asetuksella voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee esille myös perusoikeuksien toteutuminen ja turvaaminen Euroopan yhteisön lainsäädännön valmistelua ja hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa. Niiden virkamiesten, jotka edustavat Suomea EY:n säädösvalmistelussa, tulisi ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. EY-säädösten kansallisessa toimeenpanossa on otettava huomioon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Valvonnassa kiinnitetään huomiota, paitsi EY-oikeuden velvoitteisiin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimuksiin.

Valtioneuvoston yleisistunto tekee edelleenkin joitakin hallintopäätöksiä muun muassa yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsotuissa lupa-asioissa. Niissä on perusoikeuksien kannalta kysymys erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyin yhdenvertaisuuden ja 21 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. Näistä merkittävin tässä yhteydessä on kuulemisperiaatteen, mutta myös perusteluelvoitteen toteutuminen.

Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Yleisiä näkökohtia

Kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt ja konkretisoitunut. Perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme. Ihmisten tietoisuus erityisesti perusoikeuksista on osaltaan johtanut siihen, että niihin vedotaan ikään kuin ne olisivat subjektiivisia oikeuksia, vaikkakin subjektiivisiksi

katsottavien perusoikeuksien määrä on tosiasiasa vähäinen. Säädösvalmistelussa pyritään uusia säädöksiä annettaessa ja vanhoja säädöksiä tarkistettaessa ottamaan huomioon perusoikeussäännöksistä ja ihmisoikeusmääräyksistä johtuvat velvollisuudet. Tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätösten perusteluissa on varsin pidättyväisesti viitattu perusoikeus- 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 määräytyy erityislainsäädännön perusteella ja ratkaisut ja päätökset nojautuvat erityislainsäädäntöön. Useimmiten asiat on voitu ratkaista soveltaen lakia ja muita alemmanasteisia säädöksiä turvautumatta perusoikeussäännösten soveltamiseen. Se, että asian ratkaistaan pelkän perusoikeussäännöksen tai jonkin ihmisoikeussopimusten määräyksen nojalla, on poikkeuksellista.

Sama koskee oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa antamia ratkaisuja. Ratkaisuissa 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 perusoikeusveloite ja -säännös, joita on rikottu.

Siitä, että perusoikeus- ja ihmisoikeusveloitteet ovat pitkälti yhtenevät johtuu, että laillisuusvalvonnassa saattaa tulla esille tapauksia, joissa on rikottu samaa asiaa koskevaa perusoikeussäännöstä ja ihmisoikeussopimuksen määräystä. Tällöin joudutaan ratkaisua tehtäessä ja päätöstä perusteltaessa harkitsemaan, mainitaanko perusteluissa molemmat. Tapauksessa, jossa ihmisoikeussopimusmääräys ei tuo mitään uutta perusoikeussäännökseen verrattuna, ei sen mainitsemista voitane pitää oikeudellisesti tarpeellisenä. Mainitseminen voi olla kuitenkin perusteltua ohjaavassa merkityksessä. Tapauksessa, jossa viranomaismenettely loukkaa vain jompaakumpaa veloitetta, perusoikeus- tai ihmisoikeusveloitetta, ratkaisu perustuu siihen, että henkilö nauttii suojaan sen järjestelmän mukaan, joka tarjoaa paremman turvan.

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat esille siis pääasiallisesti kanteluiden, tarkastusten tai omien aloit-

teiden perusteella. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä, joskin samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina.

Kertomusvuonna kantelukirjoituksissa arvosteltu viranomaisten menettely koskee perusoikeuksista useimmiten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon takeita. Usein oikeuskanslerin toimenpideratkaisuissa arvostellaankin asian käsittelyn viipymistä, asianosaisten kuulemisessa ennen asian ratkaisemista tapahtunutta laiminlyöntiä ja puutteita tehtyjen päätösten perustelemissa. Yleisesti asian käsittelyn viipymistä koskevien havaintojen ja näkökohtien osalta voidaan viitata siihen, mitä vuoden 2006 kertomuksessa on sivulla 42 lausuttu.

Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävien kanteluasioiden suurimmat ryhmät ovat vuodesta toiseen olleet poliisiin ja yleisiin tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut. Poliisin toiminnalle on ominaista, että siinä joudutaan puuttumaan aivan keskeisimpiin ihmisten perusoikeuksiin, kuten oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuden. Poliisin työssä joudutaan usein myös punnitsemaan perusoikeuksia keskenään tilanteissa, joissa kaikkia perusoikeuksia ei ole mahdollista toteuttaa täysimääräisinä.

Vakavimmat mahdollisista poliisin toiminnassa tapahtuvista perusoikeusloukkauksista eivät todennäköisesti tule käsiteltäviksi laillisuusvalvojen kanteluasiaina vaan ohjautuvat asianomistajan tekemän rikosilmoituksen johdosta tai viran puolesta tutkittavaksi otettuina syyttäjän johtamaan esitutkintaan. Lisäksi vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja koskevat asiat, jotka luonteensa puolesta sisältävät perusoikeusnäkökoh- tia, kuuluvat valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaisesti ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviin.

Valvontatoiminnassa on usein jouduttu kiinnittämään huomiota oikeudenkäynnin pitkään kestoon. Vakavimmillaan viivästykset tuomarin virkatehtävien hoidossa ovat johtaneet virkari- kossyytteen nostamiseen. Toisinaan käsittelyn viipymisen ei voida todeta aiheutuneen kenenkään yksittäisen virkamiehen menettelystä tai laiminlyönneistä, vaikka oikeudenkäynti kokonaisuudessaan on kestänyt pitempään kuin mitä voidaan pitää kohtuullisena. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevissa ratkaisuissa oikeudenkäynnin keston kokonai- suudessaan, milloin sen on katsottu ylittäneen

kohtuullisen ajan, on katsottu merkinneen ih- misoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan rik- komusta.

Rikosasioissa oikeudenkäynnin pitkä kesto on usein seurausta prosessin eri vaiheiden yhdes- sä muodostamasta kokonaiskestosta. Apulais- oikeuskansleri totesi eräässä kertomusvuonna oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa pitävänsä tämän vuoksi tärkeänä, että huomiota kiinnitetään poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön ja rikosprosessin eri vaiheiden keskinäiseen koordi- nointiin. Asioiden käsittelyn joutuisuuden seu- raamiseksi on poliisi- ja syyttäjäsiköihin teh- dyillä tarkastuksilla säännönmukaisesti pyydetty tiedot yksiköiden vanhimmista vireillä olleista rikosasioista. Poliisin oman juttuseurannan on havaittu viime vuosina systematisoituneen poliisihallinnon sisäisen laillisuusvalvontajärjestel- män kehittymisen myötä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta

Eräissä tapauksissa asioiden käsittely viran- omaisessa eri syistä siirtyy kertomusvuodesta toiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta asiantila on antanut aiheita seura- ta asian käsittelyä pidemmällä ajanjaksolla. Erityisesti tämä koskettanee tapauksia, joissa on kysymys laajempien selvitysten hankkimisesta ja mahdollisten korjaavien viranomaistoimenpitei- den suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Kertomusvuonna virastossa on jatkettu oma- na aloitteena sosiaali- ja terveydenhuollon alalla sairaankuljetuksen ja ensihoidon selvittämistä ja siinä on annettu kaksi ratkaisua (1/50/07 ja 8/50/07). Jälkimmäisessä oikeuskansleri on pyy- tänyt sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausuntonsa, sen jälkeen kun ministeriön aset- tama sairaankuljetuksen kehittämisen ohjaus- ryhmän toimikausi on päättynyt, viimeistään 30.1.2009. Katso myös sivu 65 ja 70.

Vuoden 2006 kertomuksessa on selostettu ta- pausta, joka koskee Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen nro 169 ratifioinnin estei- den poistamista. Suomi ei ole ratifioinut sopimus- ta, koska kysymys omistusoikeudesta maahan saamelaisten kotiseutualueella on edelleen järjes- tämättä. Sittenkin YK:n ihmisoikeusneuvosto on antanut alkuperäiskansojen oikeuksia koske- van julistuksen, joka liittyy asiaan. Mikä merki- tys julistuksella on jää nähtäväksi. Asian käsittely on edelleen vireillä oikeusministeriössä.

Ratkaisuja

Jäljempänä on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa erityisesti yhdenvertaisuutta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja muutoin hyvän hallinnon takeita koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Toimenpideratkaisuja, joissa on kysymys perustuslain 19 §:ssä säädetystä oikeudesta sosiaaliturvaan, ei selosteta tarkemmin tässä jaksossa. Niiden osalta voidaan tässä lausua seuraavaa.

Pykälän 19 §:n 1 momentti perustaa välittömän subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, joista huolehtivat lähinnä kunnat järjestämiensä sosiaalihuollon palveluiden ja toimeentulotuen kautta. Sosiaalihuoltoa koskevia ratkaisuja on selostettu kunnallishallinnon laillisuusvalvonta-jaksossa. Pykälän 2 momentin mukaisia perustoimeentulon turvasta (sosiaalivakuutus) säädetään tarkemmin laeilla, jota kautta subjektiiviset oikeudet syntyvät. Sitä koskevia ratkaisuja on selostettu sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön toimialoja koskevissa jaksoissa. Pykälän 3 momentin säännös sosiaali- ja terveysturva- ja palveluiden turvaamisesta edellyttää myös lainsäädäntötoimenpiteitä, mutta ei edellytä niiden turvaamista subjektiivisina oikeuksina. Ratkaisuja on selostettu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaa koskevassa jaksossa. Tässä perus- ja ihmisoikeusjaksossa voidaan yleisesti todeta perusoikeuksien kannalta, että oikeutta sosiaaliturvaan koskevissa tapauksissa on ollut kyse lähinnä viivästymisistä: työttömyysturvavaltituksen käsittely työttömyyskassassa (725/1/06), lääninhallituksen menettely asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa (566/1/06), oikeus saada päätös uuden hakemuksen johdosta (975/1/06), oikaisuvaatimuksen käsittely sosiaalilautakunnassa (811/1/05), sosiaaliviranomaisen menettely toimeentulotukea koskevassa asiassa (1270/1/06 ja 802/1/07). YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaa on kosketeltu tapauksessa päiväkodin liikennejärjestelyiden ja ympäristön turvallisuudesta (727/1/05). Tässä jaksossa on tarkemmin selostettu asiat 725/1/06 ja 975/1/06.

Valtaosa kertomusvuoden poliisia koskeneista toimenpideratkaisuista koski esitutkintapäätösten perustelemista (ks. tarkemmin kertomuksen s. 113. Oikeus saada asiassa perusteltu ratkaisu kuuluu perustuslain 21 §:ssä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisen tulee saada viranomaisen antamasta päätöksestä tietoonsa,

miten asia on ratkaistu ja mihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin perusteisiin se perustuu.

Rikosprosessin viiveet aiheuttivat jälleen toimenpiteitä. Tutkinnanjohtaja ja tutkija saivat huomautuksen siitä, että he olivat laiminlyöneet huolehtia esitutkinnan toimittamisesta ilman aiheutonta viivytystä, minkä seurauksena epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli vanhentunut jo esitutkinnan aikana. Toisessa tapauksessa kihlakunnansyyttäjä sai huomautuksen asian syyteoikeuden vanhennuttua syyteharkinnan aikana.

TuomioistuINVALVONNASSA rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta todettiin kertomusvuonna loukatun kahdessa tapauksessa. Toisessa tapauksista käräjäoikeus ja hovioikeus olivat loukanneet periaatetta menemällä lainsoveltamisessaan syytetyn vahingoksi rikoslain säännöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle. Vielä selkeämmästä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen loukkauksesta oli kyse tapauksessa, jossa käräjäoikeudessa tuomioistuinharjoitteluaan suorittanut notari oli tuominut vastaajan teosta, jota ei ollut säädetty rangaistavaksi ja jota koskevaa teonkuvausta pääkäsitteystä poissa ollut vastaaja ei ollut saanut edes tiedoksi. Korkein oikeus oli jo apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta vuonna 2006 purkanut kyseisen tuomion (ks. vuoden 2006 kertomuksen s. 44 ja 74). Aiempien vuosien tapaan tuomioistuintoiminnassa löytyi puutteita jälleen myös asianosaisten kuulemisessa, tuomion perustelemisessa ja oikeudenkäynnin joutuisuudessa.

Yhdenvertaisuus

Periaatteista metallirahan laskemisessa liikkeeseen

Suomen Pankki oli myynyt 1 ja 2 sentin kolikkorullia koeluonteisesti suoraan yleisölle yksinomaan Helsingissä pääkonttorin asiakassassa. Apulaisoikeuskansleri saattoi Suomen Pankille tiedoksi, että menettelyä voitiin pitää kritiikille alttiina yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Katso myös sivu 128 (762/1/05, JJ).

Yhdenvertaisuuden toteutuminen uudessa palkkausjärjestelmässä

Oikeusministeriö oli neuvoteltaessa ja soviteltaessa syyttäjien uudesta palkkausjärjestelmästä lähtenyt siitä, että syyttäjän virassa toimivien entisten nimismiesten kihlakuntaudistuksen

yhteydessä vuonna 1996 solmitun tarkentavan virkaehtosopimuksen mukainen kihlakuntalisä sisällytetään takuupalkkaan. Asiaa koskevassa kantelussa katsottiin, että ministeriön menettely loukkaa yhdenvertaisuutta, koska sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivat entiset nimismiehet olivat säilyttäneet kihlakuntalisänsä uuteen palkkausjärjestelmään siirryttyessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisusaan, ottaen huomioon, mitä oikeusministeriön antamassa selvityksessä oli esitetty valtion palkkapoliitiikan sekä uuden palkkausjärjestelmän tavoitteista, katsonut että ministeriöllä oli ollut hyväksyttävät perusteet sille, miten syyttäjien kihlakuntalisää voidaan käsitellä neuvotteluissa. Ilmeiseksi ei siten ollut käynyt, että ministeriön toiminta olisi loukannut perustuslain 6 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattua yhdenvertaisuutta, vaikka ministeriön kanta oli poikennut tuolloin tiedossa olleesta sisäasiainministeriön kannasta. Asiassa hankitusta selvityksestä ilmeni myös, että sittemmin keväällä 2006 solmitussa UPJ:ään liittyvässä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa on sovittu kihlakuntalisän sisällyttämisestä takuupalkkaan. Kantelu ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (238/1/06, NW).

Euroopan parlamentin ja neuvoston ammatti-pätevyyden tunnustamista koskevan direktiivin (2005/36/EY) kansallinen täytäntöönpano

Valtioneuvoston asetus lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksesta annetun asetuksen 4 §:n muuttamisesta (1123/2005) on aiheuttanut lisäkoulutuksen pidentymisen niiden henkilöiden kohdalla, jotka ovat suorittaneet lääkärin perustutkinnon ulkomailla ja suorittavat lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen Suomessa.

Kun otetaan huomioon yliopistojen itsehallinnollinen asema sekä valtioneuvoston asetuksen valmisteluvaiheessa tapahtunut yliopistojen kuuleminen, tiedottaminen asetusmuutoksen aiheuttamasta lisäkoulutuksen pitenemisestä on ensi sijassa kuulunut yliopistoille. Koska asetusmuutoksella on ollut suora vaikutus jo tuolloin lisäkoulutuksessa olleisiin, tämä on tullut ottaa huomioon tiedottamisessa.

Helsingin yliopisto on lähettänyt suomenkielisille henkilöille henkilökohtaiset kirjeet välittömästi, ruotsinkielisille kirjeet on lähetetty käännöksen jälkeen vasta toukokuussa 2006.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää säännöksen yleisestä yhdenvertaisuudesta, 2 momentti säännöksen syrjintäkiellosta. Yliopisto-

lain perusteella Helsingin yliopistolla on lisäksi erityinen vastuu ruotsinkielisestä lääketieteen opetuksesta.

Oikeuskansleri on todennut, että kun otetaan huomioon perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva säännös sekä Helsingin yliopistolle asetettu erityinen vastuu ruotsinkielisestä lääketieteen opetuksesta Helsingin yliopiston olisi pitänyt lähettää myös ruotsinkielisille asetusmuutoksen aikaan lisäkoulutuksessa olleille henkilöille henkilökohtaiset kirjeet samanaikaisesti kuten suomenkielisille. Perusteita epätasa-arvoiseen menettelyyn ei ole ollut. Helsingin yliopisto ei ollut menetellyt tiedottamisessa perustuslain yhdenvertaista kohtelua edellyttävällä tavalla (822/1/06, MP).

Sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestelmän kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi sairaankuljetuksen ja ensihoidon järjestämisen, muun muassa siksi, että järjestelmästä saadut tiedot antoivat aiheen huoleen ihmisten perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuuden toteutumisesta ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen saatavuudessa. Asiassa annettu päätös on kokonaisuudessaan kertomuksen jaksossa 4 Laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja sivu 65 (1/50/07, JJ).

Kouluterveydenhuolto

Apulaisoikeuskansleri omana aloitteena tutkittavaksi ottamassa kouluterveydenhuollon toteutumista koskevassa asiassa oli kysymys perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatuista riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista ja perustuslain 6 §:n 3 momentin lasten tasa-arvoista asemaa turvaavasta säännöksestä. Asiassa annettu päätös on kokonaisuudessaan jaksossa 4 Laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja sivu 71 (6/50/06, JJ).

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Pakkokeinosäännöksen tulkinta

Poliisilaitos oli ilmoittanut rattijuopumuksesta epäillylle henkilölle sairaalassa toimitetun, muun ohella verinäytteen ottamisen sisältäneen

henkilönkatsastuksen perustuneen pakkokeinon lain 6 luvun 3 §:ään. Mainitun pykälän mukaan poliisimies voi määrätä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi. Lainkohdan mukaan kokeesta kieltäytynyt on velvollinen alistumaan pakkokeinon lain 5 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun henkilönkatsastukseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että ajoneuvon kuljettajalle sairaalassa suoritettava henkilönkatsastus voi perustua pakkokeinon lain 6 luvun 3 §:ään ainoastaan siinä pykälässä nimenomaisesti tarkoitettussa tapauksessa, että kuljettaja on kieltäytynyt pykälässä tarkoitettua puhalluskokeesta tai sylkitekistä. Hän totesi, että säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon, että henkilönkatsastuksella puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Kysymyksessä olevan kaltaisen perusoikeuksia rajoittavan säännöksen käyttöalaa ei tule tulkinnalla laajentaa sanamuotoaan laajemmaksi. Katso myös sivu 116 (531/1/05, JJ).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettely

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjäoikeuden ja hovioikeuden rikosasiassa antamassa syyksilukevassa tuomiossa menneen lainsoveltamisessaan syytetyn vahingoksi rikoslain säännöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle. Ne olivat siten loukanneet perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Katso myös sivu 99 (613/1/05, JJ).

Käräjäoikeuden menettely

Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen notaarille, joka oli käräjäoikeuden puheenjohtajana tuominnut vastaajan teosta, jota ei ollut säädetty rangaistavaksi ja jota koskevaa teonkuvasta asian pääkäsittelystä poissa ollut vastaaja ei ollut saanut tiedoksi. Notaarin menettely rikkoi perustuslaissa turvattua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, syytetyn oikeutta saada yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista sekä kontradiktorista periaatetta. Apulaisoikeuskansleri totesi käräjäoi-

keuden menettelyn asiassa olleen ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa. Katso myös sivu 99 (10/50/06, JJ).

Sananvapaus

Jäljennöksen antaminen tutkintailmoituksesta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisimiehen huomiota lain edellyttämään menettelyyn kieltäydyttäessä antamasta viranomaisen asiakirjasta pyydettyä tietoa. Hän esitti ratkaisussaan lisäksi poliisiin kirjaaman tutkintailmoituksen julkisuuden arvioinnissa huomioon otettavia näkökohtia. Katso myös sivu 117 (1201/1/06, JJ).

Oikeus perusturvaan

Työttömyysturvavalituksen käsittelyn viivästyminen

Työttömyyskassa lähetti kantelijan valituksen työttömyysturvalautakuntaan säädetyn 30 päivän määräajan jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi päätöksessään, että asian käsittelyn viivästymiselle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti työttömyyskassan huomiota säädettyjen määräaikojen noudattamisen tärkeyteen. Katso myös sivu 135 (725/1/06, NW).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Tullin kielellisestä palvelusta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hyvin todennäköisenä, että kantelija ei ollut saanut säännösten edellyttämää ruotsinkielistä palvelua tullin neuvontapuhelimista eikä Tullihallituksen virkamiehiltä. Tapahtumat eivät kuitenkaan olleet tulleet siinä määrin selvitettyiksi, että yksittäisiä virkamiehiä olisi ollut perusteita moittia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti vastaisen varalle Tullihallitusta kanteluratkaisussa esitettyjen tullia ruotsinkielisten asiakkaiden palvelussa velvoittavien säännösten noudattamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 127 (1124/1/04, NW).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeit

Käsittelyn viivästyminen

Hylätyn opintotukianomuksen oikaisuvaatimusta ei ollut apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan käsitelty ahvenanmaalaisessa viranomaisessa lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä, kun käsittely oli kestänyt 2 vuotta 4 kuukautta, vaikka lieventävänä asianhaarana otettaisiin huomioon, että asian käsittelyn aikana oli tapahtunut viranomaisten uudelleenjärjestely. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti viranomaisen huomiota Suomen perustuslain ja Ahvenanmaan maakunnan virkamieslain määräyksiin, joiden mukaan virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä ilman viivytyksiä. Katso myös sivu 148 (381/1/05, NW).

Riita-asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika

Riita-asian käsittely oli ollut vireillä tuomioistuimissa yli 12 vuotta, ja asian käsittely oli edelleen kesken hovioikeudessa. Asiassa oli kyse erittäin monimutkaisesta ja laajasta vahingonkorvausoikeudenkäynnistä.

Oikeuskansleri totesi, ettei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia syitä, jotka olisivat tehneet näin pitkän käsittelyajan oikeudellisesti hyväksyttäväksi. Se, että kyse oli ollut erittäin laajasta riita-asiasta, teki jossain määrin ymmärrettäväksi asian käsittelyajan erityisesti sen ajanjakson osalta kun asiaa oli aktiivisesti käsitelty tuomioistuimissa, mutta tämä ei oikeuskanslerin mukaan ollut oikeudellisesti kestävä peruste käsittelyn pitkälle kokonaiskestolle. Hän kuitenkin katsoi, ettei käsittelyn viipyminen ollut aiheutunut kenenkään asiaa käsitelleen yksittäisen tuomarin menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä, eikä hänellä tämän vuoksi ollut oikeudellisia perusteita kohdistaa arvostelua kehenkään asiaa käsitelleeseen tuomariin.

Oikeuskansleri katsoi olleen ilmeistä, että riita-asian käsittely oli tapauksessa kestänyt niin pitkään, että käsittelyaika oli pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen kohtuullisen ajan ylittävänä. Hän saattoi esittämänsä näkökohdat käräjäoikeuden ja oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 102 (754/1/06, JJ).

Asianosaisten kuuleminen ja tuomion perustelemine

Käräjäoikeus oli kohtuullistanut määräämis-

periaatteen vastaisesti viran puolesta vastaajan rikosasiassa myöntämän korvauksen määrää. Oikeuskanslerin mielestä asianosaisille olisi tullut varata oikeudenkäynnissä tilaisuus lausua näkemyksensä kysymyksessä olevan kaltaisen poikkeuksellisen lainsoveltamisen varalta. Oikeuskansleri arvosteli tapauksessa käräjäoikeutta myös vahingonkorvausratkaisun riittämättömästä perustelemisesta. Katso myös sivu 103 (1228/1/06, JJ).

Kuuleminen

Käräjäoikeus oli evännyt rikosasian asianomistajan oikeudenkäyntiasiamieheltä oikeuden esiintyä jutussa varaamatta asiamiehelle mahdollisuutta esittää näkemystään käräjäoikeuden ratkaisunsa perusteina viran puolesta huomioon ottamista seikoista ja niiden oikeudellisesta arvioinnista.

Oikeuskansleri totesi oikeuden tulla kuulluksi kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Hän saattoi asian ratkaiseen käräjätuomarin tietoon käsityksensä, että ottaen huomioon kuulemisperiaatteen keskeisen merkityksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä olisi tapauksessa ollut oikeudellisesti asianmukaista varata asiamiehelle tilaisuus tulla kuulluksi ennen hänen asiamieskelpoisuuttaan koskeneen kysymyksen ratkaisemista. Katso myös sivu 104 (1264/1/06 ja 1268/1/06, JJ).

Asianosaisten kuuleminen

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei hallinto-oikeus ollut käyttänyt sille hallintolainkäyttölain 34 §:ssä säädettyä harkintavaltaa lainvastaisesti jättäessään kuulematta kantelijaa tämän vastapuolen hallinto-oikeudelle toimittamasta selvityksestä. Hän totesi kuitenkin, että hallinto-oikeus olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ilmi käyvät seikat sekä Suomen perustuslain 21 §:stä ja mainitusta artiklasta tuomioistuimen toiminnan puolueettomuudelle johdettavat vaatimukset huomioon otettuna voinut perustellusti päätyä myös siihen, että kantelijalle olisi varattu mahdollisuus hallintolainkäyttölain 34 §:n perusteella lausua mainitusta selvityksestä. Katso myös sivu 105 (771/1/05, JJ).

Rikosasian vanhentuminen syyteharkinnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen, kun tämä oli laiminlyönyt suorittaa syyteharkinnan rikosasiassa ennen epäillyn rikoksen vanhentumista. Päätöksessä todettiin muun muassa, että tällainen laiminlyönti on luonteeltaan vakava, koska se loukkaa rikosasian asianomistajan oikeusturvaa muun muassa siten, että tämä ei voi enää käyttää toissijaista syyteoikeuttaan, jos syyttäjä päätyisi syyttämättäjäättämiskäytönsä. Katso myös sivu 111 (1031/1/05, NW).

Esitutkintapäätösten perusteleva

Oikeuskansleri arvosteli kihlakunnansyyttäjän poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnanjohtajana tekemien esitutkintapäätösten perusteluita. Oikeuskansleri oli ottanut asian tutkittavakseen omana aloitteena syyttäjäsiköön tekemällä tarkastuskäynnillä tekemien havaintojen perusteella. Katso myös sivu 112 (4/50/07, JJ).

Apulaisoikeuskansleri ja hänen sijaisensa arvostelivat viidessä päätöksessä poliisin tekemien esitutkintapäätösten perusteluita. Esitutkintapäätösten perusteluista ei käynyt riittävän selvästi ilmi, minkä rikoksen tai rikosten tunnusmerkistön valossa tapahtumatietoja oli arvioitu. Poliisia muistutettiin, että esitutkintapäätöksessä tulee mainita se oikeudellisena perusteena oleva säännös ja että siitä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, onko kysymys esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Katso myös sivut 116 (632/1/06, JJ, 1/1/06, JJ, 682/1/06, JJ ja 686/1/07, JJ, 879/1/06, NW).

Syyttömyysolettaman periaate

Tutkinnanjohtaja oli esitutkinnan ollessa kesken ottanut yhteyttä rikoksesta epäillyn työnantajaan ja kertonut epäillyn esimiehelle, että poliisi epäili erittäin todennäköisesti työntekijän käyttävän huumausaineita.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että rikoksesta epäillyn henkilöllisyyden ilmaisevien asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon ihmisoikeussopimuksista ilmenevä syyttömyysolettaman periaate, jonka mukaan rikoksesta epäiltyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on näytetty toteen. Poliisin tehtäviin ei apulaisoikeuskanslerin mu-

kaan kuulu, pakkokeinojen käyttöedellytysten olemassa olon arviointia lukuun ottamatta, esittää arvioita siitä, miten suurella todennäköisyydellä rikoksesta epäilty on syyllistynyt tutkittavana olevaan rikokseen. Katso myös sivu 114 (474/1/06, JJ).

Viivytys esitutkinnan toimittamisessa

Epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan aikana. Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana ja tutkijana asiassa toimineille poliisimiehille huomautuksen siitä, että he olivat laiminlyöneet huolehtia esitutkinnan toimittamisesta ilman aiheutonta viivytystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkinnan joutuisuus on tärkeää muun ohella ottaen huomioon perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa. Katso myös sivu 114 (310/1/07, JJ).

Selvityspyyntöön sisältyvän lausuman merkitys

Sisäasiainministeriön eräille tiedotusvälineille osoittamaa selvityspyyntöä on siihen sisältyvän välillisen painostusvaikutuksen vuoksi arvoiteltu hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Ministeriön menettelyä voitiin myös sanan- ja elinkeinovapauden toteutumisen kannalta pitää ainakin jossain määrin arveluttavana. Katso myös sivu 115 (624/1/06, PN).

Pitkistä käsittelyajoista autoverotuksessa

Kantelussa tarkoitettujen tullipiiriin jätettyjen autoveroilmoituksen käsittelyajaksi muodostui 2 kuukautta 21 päivää. Se oli huomattavasti kysymyksessä olevan ajankohdan keskimääräistä käsittelyaikaa pitempi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Tullihallituksen huomiota siihen, että säädösten edellyttämä käsittely ilman aiheutonta viivytystä ei ollut asianmukaisesti toteutunut. Katso myös sivu 127 (258/1/05, NW).

Valitusosoituksen puuttuminen

Valtiokonttori oli palauttanut hakijalle sen toimivaltaan kuulumattoman korvaushakemuksen, vaikka sen olisi tullut tehdä asiassa hallin-

topäätös ja liittää siihen hallintopäätöksen edellyttämä valitusosoitus. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään Valtiokonttorin huomiota hallintopäätöksen tekemiselle ja valitusosoituksen antamiselle asetettaviin vaatimuksiin. Katso myös sivu 128 (376/1/06, NW).

Veronpalautuksen viipymisestä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon käsityksensä, että Ajoneuvohallintokeskuksen menettelyn johdosta Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei kantelijan kohdalla toteutunut; kantelijan lokaussa 2004 Ajoneuvohallintokeskukselle tekemä hakemus veronpalautuksesta johti tulokseen 17.2.2005. Katso myös sivu 133 (289/1/05, NW).

Hallintokantelun käsittelystä Keskuskauppakamarissa

Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan sihteeri oli vastannut tilintarkastusyhdistönsä toimintaa arvostelleeseen kirjeeseen, joka oli osaksi katsottava hallintolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi hallintokanteluksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan tietoon, että Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetystä käsittelyvelvollisuudesta seuraa, että viranomainen ja muu julkista valtaa käyttävä on velvollinen antamaan päätöksen toimivaltaansa kuuluvassa asiassa, josta sille on tehty hallintokantelu. Tilintarkastuslautakunnan olisi siten tullut antaa lautakunnalle tulleen hallintokantelun johdosta päätös. Katso myös sivu 134 (867/1/05, NW).

Tiedusteluihin vastaaminen

Oikeuskanslerinvirastoon toimitettujen kirjoitusten liitteinä oli kantelijoiden ja virkamiesten välistä sähköpostikirjeenvaihtoa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui yleisellä tasolla käsityksensä, että viranomaisen hyvään hallintotapaan kuuluu asiallisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen ilman asiataonta viivytystä. Vastauksissa tulee myös aina käyttää asiallista kieltä. Katso myös sivu 138 (389/1/05, NW).

Asian viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen ja asian käsittelystä vastuussa olleiden kaupungin toimielinten ja viranhaltijoiden vakavaa huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä. Katso myös sivu 141 (455/1/06, RH).

Hyvän hallinnon periaatteet kunnallisvirkamiesten menettelyssä

Haettavaksi julistetun lukion lehtorin viran hakuaika päättyi 29.4.2005. Kun touko-kesäkuussa tuli asiallisesti selväksi, ettei virkaa täytetä, päätöksen tekeminen viran täyttämättä jättämisestä vasta 14.9.2005 ei ollut sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetyn käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksen kanssa. Saman asian yhteydessä lukion rehtorin menettely ei ollut perustuslain 21 §:ssä edellytetyn hyvän hallinnon mukaisella tavalla asiallista, kun hän vastasi erään hakijan tietopyyntöön tiedustelemalla, mihin tämä tarvitsi sanottuja tietoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asianomaisten virkamiesten tietoon käsityksensä asian käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksen noudattamisen tärkeydestä ja asiallisen menettelyn tärkeydestä vastattaessa tiedusteluun. Katso myös sivu 142 (865/1/05, RH).

Oikeus saada päätös

Kantelija ei ollut saanut päätöstä lokakuulle 2006 hakemaansa siivouspalvelua koskevaan päätökseen. Kotipalvelun terveydenhoitaja oli kieltäytynyt tekemästä päätöstä, koska kantelijan aikaisempi siivouspalvelua koskeva kielteinen päätös oli vireillä hallinto-oikeudessa.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvään hallintoon kuuluu muun muassa oikeus saada perusteltu päätös.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan hakemus olisi tullut ratkaista. Vaikka päätös olisi ollut kielteinen, kantelijalla olisi ollut tällöin mahdollisuus saada se oikaisuvaatimus- ja valitusteitse tutkittavaksi. Katso myös sivu 144 (975/1/06, MP).

Oikeus valituskelpoiseen päätökseen

Kantelijan keskussairaalalle osoittamaan asiakirjapyyntöön oli annettu kielteinen päätös, johon ei ollut liitetty valitusosoitusta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtajaylilää-

kärin huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n 1 momentista ilmenevän periaatteen ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti asiakirjapyyntöä koskevaan kielteiseen päätökseen tulee liittää asianmukainen valitusosoitus. Katso myös sivu 144 (977/1/07, MP).

4 Laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja

Tähän lukuun on koottu eräitä oikeuskanslerin toimintaa kuvaavia kannanottoja ja puheenvuoroja laajemmin. Tekstit on valittu periaatteellisen merkityksensä tai ajankohtaisuutensa vuoksi. Ensimmäisenä pohditaan laillisuusvalvonnan roolia ja merkitystä. Tämän jälkeen esitellään kaksi ratkaisua, jotka otettiin tarkastushavaintojen perusteella omina aloitteina selvitettäväksi. Ratkaisuissa on kyse kokonaisia järjestelmiä koskevien ongelmien teemakohtaisesta tarkastelusta. Helsingin, Sipoon ja Vantaan kuntajakosasia oli ajankohtainen keväällä. Oikeuskansleri otti asiaan kantaa sekä kantelun johdosta että ministerien esteellisyyttä koskeneena tulkintakymyksenä.

Syksyllä ratkaistiin Merenkulkulaitoksen menettelyn lainmukaisuutta koskenut kantelu. Samassa yhteydessä pohdittiin, julkisuudessaakin keskustelua herättänyttä kysymystä siitä, onko luotsaustoiminta voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtion monopoli vai voiko myös yksityinen yritys harjoittaa sitä. Tuomaria koskevassa syyteharkintaratkaisussa vedetään rankaisemattoman ja rangaistavan menettelyn rajaa, silloin kun kyse on merkittävästä viipymisestä asian käsittelyssä.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta

Lyhenne oikeuskansleri Jaakko Jonkan esitelmästä Demlan kesäseminaarissa Lahdessa 11.8.2007¹

Kysymyksenasettelu

Ylintä laillisuusvalvontaa koskeva normi löytyy perustuslaista. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyh-

¹ Täydellisenä esitelmä on julkaistu oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla ja Oikeus-lehdessä nro 2007 (36); 3:317–324.

teisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan nämä laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Laillisuusvalvontaan kohdistuu monenlaisia odotuksia.

On inhimillisesti ymmärrettävää, että ihminen joka kantelee laillisuusvalvojalle ja saa häneltä kielteisen vastauksen, tuntee katkeruutta ja pettymystä. Mutta kaikkea kriittistä palautetta ei voi kuitata pelkästään henkilökohtaisella pettymyksellä.

Joskus kritiikissä heijastuu se, että laillisuusvalvonnan roolia ei ole ehkä mielletty. Laillisuusvalvonta ei tee tuomioistuimen tavoin täytäntönpantavissa olevia ratkaisuja, ei määrää vahingonkorvauksista, sillä ei ole käskyvaltaa eikä se voi muuttaa viranomaisten päätöksiä. Epärealistiset odotukset voivat johtaa ajatukseen että laillisuusvalvonta laiminlyö tehtävänsä.

Tietysti on otettava huomioon sekin, että laillisuusvalvonnassa itsessään on toki myös kehittämisen varaa, kuten kaikessa inhimillisessä toiminnassa.

Tarkastelen seuraavassa ylimmän laillisuusvalvonnan ja erityisesti oikeuskanslerin harjoittamaa viranomaisvalvontaa näistä lähtökohdista. Alustusta ei ole tarkoitettu kattavaksi kuvaukseksi oikeuskanslerin toiminnasta vaan lähinnä ongelmahakuiseksi, pohtivaksi puheenvuoroksi.

Onko laillisuusvalvonta hampaatonta?

Ehkä keskeisin laillisuusvalvontaan kohdistettu syytös on yleensä ollut se, että seuraamukset olisivat liian lieviä. On sanottu, että laillisuusvalvojat sillittävät virkamiehiä silkkihansikkaila. Kaivataan kovempia sanktioita, ensi sijassa syytteitä.

On totta, että laillisuusvalvojat nostavat varsin vähän syytteitä, enimmillään muutaman vuosittain. Silti katson, että kritiikki ei tältä osin ihan osu maaliin.

Laillisuusvalvonta on rikosoikeudellisessakin mielessä vain *täydentävä kontrollin muoto*. Poliisin ja syyttäjistön tehtävä on saattaa rikokset, myös virkarikokset, asianmukaiseen vastuuseen. Jos laillisuusvalvojat joutuisivat nostamaan paljon syytteitä, olisi se merkki siitä, että normaali koneisto ei toimi asianmukaisesti.

Kritiikkiä kannattaa kuitenkin tarkastella lähemmin.²

Joskus on jopa väitetty, että laillisuusvalvojen *syytekynnyks* olisi korkeampi kuin yleisillä syyttäjillä. Ainakaan normatiivista perustetta tällaiselle käsitykselle ei ole; syytekynnyks on sama todennäköiset syyt suorittaapa syyteharkinnan kuka tahansa. Kun esitutkinta on päättynyt ja ollaan syyteharkintavaiheessa, näytön ja teon rikosoikeudellisen luonteen arviointi tapahtuu laillisuusvalvojan harkinnassa normaalien kriteerien mukaan.

Eri asia on, että syytekynnyksen ylittymistä koskeissa rajatapauksissa jää luonnollisesti yksittäistapaukselliselle harkinnalle aina jonkin verran sijaa. On periaatteessa ajateltavissa, että laillisuusvalvojat roolinsa erilaisuuden vuoksi tällaisissa rajatapauksissa painottaisivat harkintaansa hieman eri tavoin kuin yleiset syyttäjät. Empiiristä tukea en tälle oletukselle tosin ole löytänyt. En toisaalta tiedä missä määrin tällaisen seikan tutkiminen käytännössä edes on riittävän luotettavasti mahdollista.

Sitä vastoin otaksumalla, että *seuraamusluontoiseen syyttämättä jättämiseen* laillisuusvalvojat saattavat toimenpidearsenaalinsa monipuolisuuden ja roolinsa erilaisuudenkin vuoksi syyteharkinnassaan päätyä herkemmin kuin yleiset syyttäjät, on olemassa oikeudellinen perusta. Perinteisesti on katsottu, että laillisuusvalvojat eivät ole sidottuja rikosprosessuaaliseen legaliteettiperiaatteeseen yhtä tiukasti kuin yleiset syyttäjät. Lainuudistuksetkaan eivät ole tuoneet tähän muutosta. Vaikka rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lain seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä koskevat kriteerit eivät sellaisinaan velvoitakaan laillisuusvalvojaa, on niistä ilmenevillä periaatteilla laillisuusvalvojan syyteharkintaa tosiasiallisesti ohjaava vaikutus. Pidän todennäköisenä, että laillisuusvalvojat

syyteharkinnassaan etsivät niistä johtoa, tulkin- ta- ja painotuseroja saattaa yleisiin syyttäjiin verrattuna tosin olla.

Esitutinnan aloittaminen laillisuusvalvojalle tehdyn kantelun perusteella on ilmeisesti korkeamman kynnyksen takana kuin normaalissa tutkintaväylässä eli tehtäessä rikosilmoitus poliisille. Tähän on useita syitä.

Tyypillisen kantelukirjoituksen perusteella ei esitutkintakynnyksen ylittymistä useinkaan ole mahdollista arvioida. Normaali kirjallinen selvityskierroskaan tuo harvoin lisänäyttöä rikoksesta. On myös huomattava esitutkintaviranomaisten erilainen tehtävä ja rooli verrattuna laillisuusvalvojiin. Edelliset tarkastelevat heille tullutta ilmoitusta rikosilmoituksena ja esitutkintalain nimenomaisen säännöksen velvoittamina arvioivat esitutinnan aloittamisedellytykset. Laillisuusvalvojat taas tarkastelevat kirjoitusta kanteluna ja suuntaavat jatkoimet tältä pohjalta. Laillisuusvalvonnan monipuolisempi toimenpidevalikoimakin todennäköisesti vaikuttaa siihen, että tapahtuman rikosoikeudellinen puoli ja esitutinnan aloittaminen ei ensisijaisesti tavallisesti nouse esille. Rikosepäilyn aiheita ei ehkä laillisuusvalvojalle vireille tulleissa jutuissa aina edes tunnisteta.

Oikeudellisesti asiantila ei ole ongelmallinen, koska esitutkintalain säätämä esitutinnan aloittamisvelvollisuus ei sellaisenaan koske laillisuusvalvojia. Mutta jos laillisuusvalvonnan roolissa haluttaisiin painottaa syyttäjän tehtäviä, käytännössä voisi olla tarkistamisen tarvetta.

Laillisuusvalvonnan rooli

Laillisuusvalvonnan syvempi merkitys ja vaikutus on kuitenkin muualla kuin syytteiden nostamisessa. Laillisuusvalvojan syyteoikeus on tärkeä lähinnä valvonnan viimekätisenä tehosteena, virkarikosvastuun aktuaalisena pitämisestä huolehtii yleinen rikosoikeudellinen koneisto.

Laillisuusvalvonnan painopiste on *viranomais-toiminnan ohjauksessa* ratkaisukannanotoilla, joissa on lausuttu yleistettävissä olevia käsityksiä hyvän hallinnon periaatteista. Perusoikeusuudistus on vahvistanut tätä kehitystrendiä.

Laillisuusvalvonta on ennenmin eteenpäin katsovaa ja viranomais-toimintaa ohjaavaa kuin taaksepäin suuntautunutta ja rankaisevaa. Laillisuusvalvonta on täydentävä kontrollin muoto. Tähän toteamukseen sisältyy kaksi asiaa, jotka on erityisesti valvonnan rajallisten resurssien oikean kohdentamisen kannalta tärkeä ottaa huomioon. Suomessa on kattava oikeusturvajärjestelmä ja

² Perusteellisemmin olen tarkastellut laillisuusvalvojen syyttäjänroolia artikkelissani Laillisuusvalvoja syyttäjänä teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 s. 103–114. Kävin artikkelia varten läpi kymmenen vuoden ajalta sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen nostamat virkasyytteet ja valtaosan kaikista oikeusasiamiehen kansliassa suoritetuista syyteharkinnoista samalta ajalta.

oikeussuojakoneisto. Laillisuusvalvonnan ei ole syytä ryhtyä kilpailemaan näiden kanssa ja tutkia asioita, jotka oikeammin kuuluvat näille. Sen sijaan *laillisuusvalvonnan tulee seurata, että nämä järjestelmät ja koneistot toimivat tarkoitettulla tavalla*. Toinen tärkeä tehtävä on *seurata oikeussuojajärjestelmien ja kontrollin muiden muotojen katvealueita* ja tuoda nimenomaan sinne oma panoksensa.

Tosiasiallisesti kantelut määräävät hyvin pitkälle sen, mitä laillisuusvalvonta tutkii ja minkälaisiin kysymyksiin ottaa kantaa. Tutkinnan kohteet valikoituvat tällä tavoin varsin satunnaisesti ja tutkinta on siten sirpalemaista. Pelkääntään kantelujen kautta joihinkin rakenteellisiin ongelmiin tai valvonnan katvealueisiin voi olla vaikea päästä kiinni. Kantelujen merkityskin laillisuusongelmien esiintuojana vaihtelee hallinnonaloittain. Huostaanotettu lapsi ei kykene kantelemaan oikeuksiensa toteutumatta jäämisestä samalla tavalla kuin autoa Keski-Euroopasta maahantuova tulliverokohtelustaan.

Itse olen yhä enemmän pyrkinyt ottamaan *oma-aloitteisesti tutkittavaksi laajempia teemakokonaisuuksia mahdollisten systeemivirheiden tai järjestelmäpuutteiden selvittämiseksi*. Mielestäni tällainen toiminta sopii hyvin laillisuusvalvonnan rooliin: se voi kerätä eri tavoin havaintoja, yhdistellä niitä ja tarpeen tullen keinovalikoimallaan kiinnittää päättävien tahojen huomiota oikeudellisiin epäkohtiin.

Muutama esimerkki tällaisesta teemakohtaisesta tutkinnasta. Tämän vuoden aikana olen antanut ratkaisut muun muassa kouluterveydenhuoltoa koskevista ongelmista³ sekä ensihoidon ja sairaankuljetuksen sekavaksi osoittautuneesta tilanteesta⁴. Molempia edelsi mittava selvitystyö ongelmien kartoittamiseksi. Pari vuotta sitten selvittelimme opetusministeriön ja lääninhallitusten kautta huostaanotettujen lasten perusopetuksen toteutumista, selvitystyö ulotettiin jokaiseen kuntaan ja yksittäisiin laitoksiin saakka.⁵ Jokaisessa näiden esimerkkien tapauksessa tutkinta toi esille merkittäviä puutteita lainsäädännössä ja käytännössä. Kantelujen kautta ongelmien laajuus ja luonne ei olisi tietoomme tullut.

Jos laillisuusvalvonta keskittyy pääasiallisesti yksittäisten kantelujen käsittelykoneistoksi, se jää liian passiiviseksi. Aktiivinen, oma-aloitteinen ote on välttämätöntä.

³ Apulaisoikeuskanslerin päätös 13.2.2007 dnro 6/50/06 s. 71.

⁴ Apulaisoikeuskanslerin päätös 15.1.2007 dnro 1/50/07 s. 65.

⁵ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005 s. 167–171.

Onkin pohtimisen arvoinen asia, olisiko laillisuusvalvonnan painopistettä perusteltua siirtää enemmän oma-aloitteiseen, virheellisiä viranomaiskäytäntöjä ja muun muassa systeemipuutteita etsivään suuntaan – senkin uhalla, että voimavarojen tällaisen kohdentamisen vuoksi jokaisen kantelukirjoituksen jokainen epäily ja esitetty kysymys ei välttämättä saisisikaan yksityiskohtaista vastausta.⁶ Kantelut mielletäisiin ennen muuta viesteiksi mahdollisista laillisuusongelmista. Tällaista ajattelua ehkä vierastavalle totean, että laillisuusvalvonta ei kuitenkaan voi antaa yksittäisissä kysymyksissä tuomioistuinten tavoin oikeussuojaa, mutta parhaimmillaan se voi tehokkaasti vaikuttaa hyvän hallinnon kehittämiseen ja käytännössä mahdollisesti olevien vinoutumien ja oikeusturvaongelmien korjaamiseen. Tässä sanottu ei ole ristiriidassa sen kanssa, että jokaista kantelijaa on toki aina aidosti kuultava.

Pettymystä laillisuusvalvojan ratkaisussa voi aiheuttaa sekin, että laillisuusvalvonta ei voi ryhtyä arvioimaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta eikä politiikan alueelle kuuluvia kysymyksiä. Toisinaan joudutaan tässä suhteessa laillisuusvalvonnan vaikeisiin rajanveto-ongelmiin: esimerkiksi käsittelyjen viipymisessä perimmäisenä syynä voi olla resurssien riittämättömyys tai niiden jakautuminen, mihin laillisuusvalvonta ei sellaisenaan voi vaikuttaa mutta joutuu ehkä arvioimaan asiaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Poliisitoiminnan arvioimisessa taas voidaan joutua laillisuusvalvonnan ja poliisitaktiikan rajapinnalle: onko kyseessä suhteellisuusperiaatetta loukkaava ylimitoitettu poliisitoimi vai esim. työturvallisuussyillä perusteltavissa oleva varautuminen myös kaikkein pahimpaan.

Laillisuusvalvonnan roolia tarkasteltaessa on vielä syytä kiinnittää huomiota sen oikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ylläpitävään ja viranomaistoimintaa tukevaan tehtävään. Oikeusvaltion kulmakivi on se, että julkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin. Tärkeää on myös se, että tähän luotetaan. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Tässä sanotun merkitys korostuu alueilla, joissa viranomaistoiminnot eivät syystä

⁶ Yhdessä kantelussa voi olla useita, jopa kymmeniä kysymyksiä, joissa esim. vaaditaan selitystä joillekin virkatoimille. Ja sama kirjoittaja saattaa vähän eri muunnelmin toistaa nämä samat kysymykset useasti. Laillisuusvalvonnan tehtävä ei kuitenkaan voi olla *selitellä* viranomaisten toimia vaan *arvioida* niiden lainmukaisuutta.

tai toisesta ole (tai eivät voi olla) kovin avoimia tai julkisia. Vallankäyttö suljetuissa laitoksissa on tästä hyvä esimerkki, samoin niin sanottu salainen poliisitoiminta. Jos esimerkiksi ei luoteta, että telepakkokeinoja kyetään tehokkaasti valvomaan, aikaa myöten aletaan taatusti epäillä näiden pakkokeinojen käytön asianmukaisuutta.

Suojelupoliisin valvonnasta

Kuluneena kesänä on jälleen julkisuudessa keskusteltu suojelupoliisiin kohdistuvasta valvonnasta ja esitetty kritiikkiä sitä kohtaan.

Tehdessäni vuonna 2004 poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskevaa selvitystä saatoin todeta, että suojelupoliisin valvonta oli ollut varsin puutteellista. Taustana on ilmeisesti ollut suojelupoliisin erityisasema poliisiorganisaatiossa; raportoinninkin kerrottiin tapahtuneen ”poliisin ylijohdon yli ylemmille tahoille”. Edes ylimmät laillisuusvalvojat eivät juurikaan vierailleet suojelupoliisissa.

Nyttemmin suojelupoliisinkin valvonnassa on tapahtunut terävöitymistä. Suojelupoliisin, samalla tavalla kuin muunkin poliisiorganisaation, valvonnassa oma sisäinen *esimiesseuranta on avainasemassa*. Vain se kykenee ennalta tehokkaasti ehkäisemään virheitä ja vaikuttamaan käytäntöjä muovaaviin asenteisiin. Tietämäni mukaan tähän onkin suojelupoliisissa kiinnitetty huomiota.

Poliisin ylijohdosta tehdään nykyisin suojelupoliisiin vuosittain pari tarkastusta, jotka kuitenkin keskittyvät pakkokeinojen ja etenkin salaisten pakkokeinojen seurantaan. Näiden keinojen valvonta tuntuukin ainakin järjestelmätasolla olevan kunnossa. Mutta se kysymys herää, jääkö suojelupoliisin muu toiminta kuin pakkokeinojen käyttö ylijohdon valvonnassa huomiota vaille. Jos näin on, pidän sitä korjaamista kaipaavana puutteena ottaen huomioon suojelupoliisin tehtäväkentän kokonaisuudessaan. Nyt tosin aivan äskettäin poliisin ylijohdo on käynnistänyt niin sanotun Stasi-aineiston tarkastuksen. Ehkä tästä hankkeesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää jatkossa tarkastustoimintaa kehitettäessä.

Vielä on mainittava, että molemmat *ylimmät laillisuusvalvojat* tekevät niin ikään nykyisin tarkastuskäyntejä, itse olin tarkastuksella suojelupoliisissa tämän vuoden tammikuussa. Myös *tietosuojavaltuutettu* tarkastaa omasta näkökulmastaan suojelupoliisia. *Eduskunnan valio-kummatkin* saavat säännöllisesti suojelupoliisilta informaatiota, jonka konkreettisuutta ja valvonnallista hyötyä en kuitenkaan osaa arvioida.

Tällaisen moninkertaisen valvontajärjestelmän voisi odottaa saavan kaivetuksi mahdolliset ylipäänsä havaittavissa olevat virheet esille – edellyttäen että tarkastajilla on riittävä ammattitaito arvioida suojelupoliisin toimintaa, mikä onkin ehkä kriittisin kysymys. Suojelupoliisin tapaisen organisaation tarkastaminen on ulkopuoliselle poikkeuksellisen vaativa tehtävä.

Laillisuusvalvonta on myös *uskottavuuskysymys*. Erityisesti salaisen poliisitoiminnan valvonta on tässä mielessä ongelmallista. Osa tällaisesta toiminnasta – esimerkiksi peitetoiminta ja osin myös suojelupoliisin toiminta – on niin salaista, että sen valvontakin joutuu panttaamaan julkisuudelta tietojaan. Näin valvonnan tehokkuuden arviointi ei ulkoapäin ole käytännössä mahdollista.⁷

Ymmärtääkseni hyvin pitkälti juuri tähän problematiikkaan liittyykin mm. tämän kesän aikana esitetty vaatimus suojelupoliisin parlamentaarisesta valvonnasta. Tällä tavalla valvonnan auktoriteettia vahvistamalla ajatellaan ilmeisesti saatavan valvontaa uskottavammaksi (ja ehkä toimintaa myös paremmin demokraattisen kontrollin piiriin). Vaatimus tuntuu näistä lähtökohdista perustellulta. En kuitenkaan usko tällä tavalla saatavan suojelupoliisin valvontaan lisätehoa siinä mielessä, että sen avulla kyettäisiin kaivamaan esiin tietoja, joita nykyiset valvontamuodot eivät voisi saada esille. Nykyjärjestelmää kehittämällä valvonta on nähdäkseni ainakin ammatillisteknisesti saatavissa niin aukottomaksi ja kattavaksi kuin tällainen valvonta ylipäänsä voi olla – jos vain todella tahdotaan siihen panostaa.

Esitin aikanaan poliisin laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessäni niin sanotun salaisen poliisitoiminnan valvontaan poliisin oman sisäisen seurannan vahvistamista muutamalla tarkoin valitulla ulkopuolisella asiantuntijalla. *Näin yhdistyisi sisäisen ja ulkoisen valvonnan edut*. Yhtäältä tällainen elin olisi riittävän lähellä valvottavaa toimintaa, joten asiantuntemus ja toiminnan konkreettinen seuranta varmistuisi. Toisaalta riittävän arvovaltainen ulkopuolinen edustus toisi mukanaan valvontaan uskottavuutta ja arviointiin objektiivisempaa näkökulmaa. Itse lähtisin ainakin ensi vaiheessa tällaiselta pohjalta kehittämään suojelupoliisin valvontaa. Jos halutaan jotakin enemmän, se onkin sitten pikemmin poliittinen kuin laillisuusvalvonnallinen kysymys.

⁷ Viittaa salaisen poliisitoiminnan valvonnan erityispiirteistä selvitykseen Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasianministeriön julkaisu 48/2004 erit. s. 58 ss.

Sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestelmän kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös sosiaali- ja terveysministeriölle 15.1.2007, dnro 1/50/07

KYSYMYKSENASETTELU

Olen eri kohteisiin tekemilläni tarkastus- ja tutustumiskäynneillä saanut tietoa sairaankuljetus- ja ensihoitojärjestelmästä ja siihen liittyvistä epäkohdista ja ongelmista.

Pelastusopistoon vuonna 2005 tehdyn tutustumiskäynnin yhtenä aiheena oli ensihoidon koulutus. Tilaisuudessa tuli esille näkemys, jonka mukaan sairaankuljetuksen järjestämisessä olisi hyvä olla tiukempi keskitetty hallinnollinen ohjaus. Opistosta myöhemmin saadussa kirjoituksessa todettiin lisäksi, että terveydenhuollon äkillisiä tilanteita koskeva lainsäädäntö on jossain määrin hajanainen ja siinä olisi selkeyttämisen varaa koskien erityisesti lääkinällistä pelastustoimintaa. Edelleen kirjoituksessa tuotiin esille, että koska kansanterveyslain mukaan vastuu sairaankuljetuksen järjestämisestä Suomessa on kunnilla, on olemassa ”satoja erilaisia malleja asian järjestämisessä eikä kansalaisten yhdenvertaisesta asemasta voida puhua”. Kirjoituksessa todettiin, ettei ole olemassa edes suositusluonteisia ohjeita siitä, missä ajassa tietyntasoisesti sairastunut/vammautunut potilas tulisi tavoittaa ensihoitojärjestelmän toimesta. Edelleen kirjoituksessa todettiin, että sairaankuljetuksesta vastaavilla terveyskeskusten ja sairaanhoitopiirien vastuulääkäreillä tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus ohjeistaa, ohjata ja valvoa vastualueensa ensihoidon toimintaa. Kirjoituksen mukaan tämä edellyttäisi sitä, että vastuulääkäreillä olisi tehtävään käytettävänä enemmän aikaa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle tehdyllä tutustumis- ja tarkastuskäynnillä vuonna 2005 tuli esille näkemys, jonka mukaan sairaankuljetusta ja ensihoitoa koskeva lainsäädäntö on hajanaista. Käydyssä keskustelussa tuli ilmi, että sairaankuljetuksessa palvelun tuottajien taso on kirjavaa, minkä lisäksi sairaankuljetuksessa katsottiin olevan katavuusongelmia ja katvealueita.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle vuonna 2005 tehdyllä tutustumiskäynnillä sairaankuljetukseen ja ensihoitoon liittyvänä oikeudellisena ongelmana tuli esille sairaankuljetuksen asema pelastustoimessa, minkä lisäksi sairaankuljetuk-

sen oikeudellista sääntelyä pidettiin jälkeenyneenä ja aukollisena.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen vuonna 2006 tehdyn tutustumis- ja tarkastuskäynnin yhteydessä tuli ilmi sairaankuljetukseen ja ensihoitoon liittyvä tiedonsaantiongelma. Hätäkeskuslaissa ei ole mainittu terveysviranomaisia laissa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä, minkä johdosta terveysviranomaiset eivät saa tietoonsa tilastotietoja hätäkeskuksiin tehdyistä ilmoituksista.

Sairaankuljetus- ja ensihoitojärjestelmän toimivuudella on ihmisten turvallisuuden kannalta tärkeä merkitys. Alustavat tiedot järjestelmään liittyvistä ongelmista antoivat aiheen epäillä, että niillä voisi olla myös perustuslaissa suojattuun yhdenvertaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Tämän vuoksi päätin selvittää asiaa ja otin omana aloitteena tutkittavaksi sairaankuljetuksen ja ensihoidon järjestämisen.

ALUSTAVA SELVITYS

Asian selvittämiseksi oikeuskanslerinvirastossa on ollut käytettävissä muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Ensihoitotyöryhmän muistio 1997:16 ja Sairaankuljetuksen luvan myöntämistä ja taksan vahvistamista koskevien käytäntöjen kehittämistä selvittäneen (SAKU) työryhmän muistio 2000:8, Ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelut Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin alueella -niminen selvitys, Ensihoidon ja sairaankuljetuksen alueellinen järjestäminen (Keski-Uudenmaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminnan kehittämishanke) -niminen esitys sekä Kaakkois-Suomen ensihoidon kehittämisstrategia vuoteen 2010 -raportti (Kymenlaakson ammattikorkeakoulun tutkimuksia ja raportteja, sarja B, No:27). Lisäksi käytettävissä on ollut poikkeusolojen terveydenhuollon neuvottelukunnan ensihoito- ja koulutusjaoston ja sosiaali- ja terveysministeriön terveysosaston välisestä kokouksesta tehty kokousmuistio 21.3.2005 sekä STM:n eduskunnan oikeusasiamiehelle antama 24.5.2006 päivätty lausunto (STM/697/2006). Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin Helsingin ensihoidon vastuulääkäri osastonylilääkäri Teuvo Määttä ja projektisihteeri Jukka Pappinen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin Hyvinkään sairaanhoitoalueelta ovat toimittaneet myös muuta asiaan liittyvää materiaalia.

Lisäksi asiasta on hankittu puhelimitse tietoa edellä mainitulta Teuvo Määttältä, Helsingin terveyskeskuksen hallintoylilääkäri Jukka Pelli-

seltä, Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali-neuvos Kirsti Riihelältä, Lapin sairaanhoitopiirin ensihoidon vastuulääkäri osastonylilääkäri Merja Kurkiselta, Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin ensihoidon vastuulääkäri osastolääkäri Outi Nybergiltä ja ensihoitolääketieteen dosentti projektipäällikkö Maaret Castrénilta. Castrén on ollut myös keskustelemassa asiasta oikeuskanslerinvirastossa joulukuussa 2006 järjestetyssä tapaamisessa.

Seuraavassa on esitetty asiaa selvittäessä eri lähteistä ilmi tulleita sairaankuljetukseen ja ensihoitoon liittyviä havaintoja ja huomioita. Ne on pyritty luettavuuden ja selkeyden parantamiseksi jaottelemaan eri otsikoiden alle, vaikka esitellyt asiat liittyvät toisiinsa.

ENSIHOITO- JA SAIRAANKULJETUS-JÄRJESTELMÄN PUUTTEITA JA ONGELMIA KOSKEVIA HUOMIOITA

Sääntely/ohjeistus

Erityisesti ongelmaksi on saaduissa tiedoissa koettu se, että valmiusaikaa, jonka kuluessa sairaankuljetusyksikön on hälytyksen saatuaan lähdettävä liikkeelle, ei ole määritelty missään. Saatujen tietojen mukaan *kuntien palveluntuottajien kanssa tekemissä sopimuksissa on sovittu lähtövalmiusajoista, jotka voivat olla välittömästä lähtövalmiudesta 15:een, jopa 30 minuuttiin*. Lähtövalmiusajoja pidetään liian pitkinä ja on esitetty, että niistä tulisi olla säädetty/ohjeistettu valtakunnallisesti. Esille tuli, että lähtövalmiuden tulisi olla välitön. Erään puheenvuoron mukaan ”sillä, kuinka nopeasti hätäkeskus vastaa hätäpuheluun ei ole silloin suurta merkitystä, jos ambulanssille varattu lähtöaika on 30 minuuttia”. Edelleen on todettu, että ”mikäli tietyn alueen sisällä toisessa paikassa on välitön lähtövalmius ja toisessa paikassa lähtövalmiudessa on 15–30 minuutin viive, niin järjestelmää ei voida pitää tasapuolisena”. Järjestelmää ei saatujen tietojen mukaan pidetä yhdenvertaisena.

Saaduissa selvityksissä on tullut myös esille, että sairaankuljetusta tarvitseva henkilö ei nykyisten säädösten mukaan ole potilas vielä siinä vaiheessa, kun kuljetusta pyydetään hätäkeskuksesta. Kuitenkin hätäkeskus tekee tosiasiallisesti henkilön hoidon tarpeen arviointia esimerkiksi päättäessään siitä lähetetäänkö ambulanssi paikalle. Esitettyjen näkemysten mukaan hoitoketjun tulisi alkaa jo hätäkeskukseen tulevasta soitosta, jolloin hätäkeskus asioisi potilaan kanssa

ja avun tarvitsijaa koskisivat potilaslainsäädännön säännökset. *Sairaankuljetusta tarvitsevan aseman selkiyttämistä pidettiin tärkeänä hänen oikeusturvansa kannalta.*

Puutteena on pidetty myös sitä, että *sairaankuljetusta hoitaville henkilöille ei ole lainsäädännössä määritelty kelpoisuusvaatimuksia*. Aineistossa on tullut esille, että ensihoidossa toimii henkilöitä, joilla ei ole terveydenhuollon ammatillista koulutusta ja ensihoitotehtävissä toimivien oikeudet lääkkeen antamiseen ja toimenpiteiden suorittamiseen ovat epäselvät. Eräässä puheenvuorossa todettiin, että ”ensihoidossa esimerkiksi suonensisäistä lääkitystä antavat muut kuin sairaanhoitajat, vaikka sairaalaoloissa voi olla hyvin tarkasti määrätty kuka sitä voi antaa ja missä”.

Ensihoito- ja sairaankuljetusta sääteleviä säädöksiä pidetään yleisesti sekavina ja ongelmaksi on koettu sekin, ettei ensihoidossa käytettyjä käsitteitä ole riittävästi määritelty. Esille on tullut, ettei esimerkiksi sellaisia käsitteitä kuin ensivaste ja ensiauttaja ole määritelty säädöstasolla. STM:n Ensihoitotyöryhmän mietinnön mukaan ensivastetoiminnalla tarkoitetaan terveydenhuollon palvelujärjestelmässä ensimmäisenä tilanteeseen tai onnettomuuspaikalle lähetettävissä olevaa muuta kuin terveydenhuollon yksikköä. SAKU-työryhmän muistion mukaan yksikkö voi olla esimerkiksi pelastustoimen tai poliisin yksikkö. Muistion mukaan ensivastetoiminnassa koulutuksen saanut muu kuin terveydenhuollon yksikkö lähetetään ensin paikalle antamaan hätäensiapua siihen asti kunnes sairaankuljetuksen yksikkö saapuu tapahtumapaikalle. Ensivastetoiminnan tarkoituksena on täyttää niin kutsuttua ambulanssityhjiötä eli ensivasteyksikköjä käytetään pääsääntöisesti tehtävissä, joissa riski on suuri, keskisuuri tai tuntematon. SAKU-työryhmän muistiossa on todettu, että ”ensivastetoiminnasta ei ole säännöksiä, mikä osaltaan johtaa siihen, että toimintaperiaatteet ovat kirjavia erityisesti niissä tapauksissa, joissa toiminnasta ei ole sovittu terveyskeskuksen ja palvelun tuottajan kanssa”. Edelleen muistiosta käy ilmi, että ”säädöspohjan ja ohjeiden puuttuminen aiheuttaa myös epäselvyyksiä ensivastetehtäviä suorittavien henkilöiden toimivaltuuksissa ja vastuukysymyksissä sekä vahingonkorvaus- ja tietosuojakysymyksissä.” Asian selvittämiseksi hankitusta aineistosta tuli esille, että ensivastetoiminnan on katsottu laajentuneen hallitsemattomasti ja on esitetty, että sen kehykset tulisi määritellä säädöstasolla.

Esille on tullut myös, että *lääkinnällinen pelastustoimen johtaminen ja johtaja tulisi olla määri-*

teltynä. Saatujen selvitysten mukaan käytännössä tehtävään voi tällä hetkellä joutua esimerkiksi ”henkilö ensimmäisenä onnettomuuspaikalle tulleesta sairaankuljetusyksiköstä”.

Sairaankuljetuksen järjestämisvastuu

Käytettävissä olleiden selvitysten ja tietojen mukaan kuntia yleisesti pidetään liian pieninä yksiköinä hoitamaan sairaankuljetusta ja ensihoitoa. Maassa on tällä hetkellä menossa/kehitteillä erilaisia alueellisia kokeiluja. Asian tarkastelussa on tullut esille muun muassa näkemys, jonka mukaan sairaankuljetuksen ja ensihoidon järjestämisen lähtökohdan ei tulisi olla kunnallinen vaan alueellinen.

Ongelmaksi on koettu myös se, että *kunnilla ei välttämättä ole keskinäisiä sopimuksia niiden välisestä yhteistoiminnasta niin, että kuntarajoista huolimatta olisi tarvittaessa mahdollista käyttää lähinnä olevaa sairaankuljetusyksikköä.* Asia liittyy edellä valmiusajoista todettuun. Esille tuli muun muassa, että ”kunnat eivät halua välttämättä laittaa ambulanssia kunnan rajalle, koska silloin sitä voisi käyttää naapurikunta”.

Järjestelmän ohjaus, valvonta ja seuranta

Sairaankuljetuksen ja ensihoidon ohjauksen osalta saatujen selvitysten mukaan epäkohtana on se, että terveyskeskusten ensihoidosta ja sairaankuljetuksesta vastaavilla lääkäreillä ei välttämättä ole ammattitaidollisia eikä ajallisia valmiuksia huolehtia toiminnan ohjeistamisesta ja valvonnasta. Lisäksi on tuotu esille, että *kuntien ja sairaanhoitopiirien vastuulääkäreiden roolit ja tehtävät ovat määrittelemättä.* Ohjauksen on joidenkin näkemysten mukaan katsottu olevan ”pirstoutunutta” ja ohjauksen ja valvonnan olevan ”retuperällä”. Ohjausta ja vastuuta ohjauksesta pidetään myös sekavana. Asia liittyy ainakin jossain määrin siihen, että sairaankuljetuksen ja ensihoidon luonne on muuttunut; aikaisemmin potilas kuljetettiin samaan hoitoa terveydenhuollon toimintayksikköön ja nykyisin ensihoito on erikoissairaanhoidoa, jossa hoitotoimenpiteitä suoritetaan jo kenttäolosuhteissa.

Terveydenhuollon hätäkeskuksiin suuntautuvan ohjausvastuun osalta on katsottu, että sen tulisi kohdistua myös sisäiseen toimintaan eikä ainoastaan hälytysohjeisiin.

Sairaanhoitopiiri ei saatujen tietojen mukaan voi antaa kuntia velvoittavia määräyksiä, vaik-

ka se havaitsisi sairaankuljetukseen liittyvien toimintojen alueellisessa yhteensovittamisessa ongelmia.

Käytettävänä olleista tiedoista tuli ilmi muun muassa sellainen näkökohta, jonka mukaan sairaankuljetuksen järjestämiseen osallistuvalla (kenttä) organisaatiolla ei ole sellaista tahoa, minne ilmenevistä ongelmista voisi olla yhteydessä ja saada ongelmiin ohjeistusta (”pitäisi olla instanssi, johon voisi ottaa yhteyttä ja viedä ongelmat, mutta sellaista ei ole”). Lääninhallitusten osallistuminen sairaanhoidon ja ensihoidon ohjaukseen on saadun selvityksen mukaan vaihtelevaa ja se riippuu ”kiinnostuksesta ja intresseistä”. Esille nousi myös se, ettei lääninhallituksella ole lainsäädännön nojalla mahdollisuutta puuttua yksityisen sairaankuljetuspalvelun tuottajan toimintaan silloinkaan, kun toiminta jopa vaarantaa potilaan hengen. *Useammalta taholta tuotiin esille tarve keskushallinnon ohjauksesta.* Toisaalta tuli myös esille näkemys, jonka mukaan tiukempaa ohjausta ainakaan ministeriön taholta ei koettu tarpeelliseksi.

Ohjauksen ja valvonnan osalta tuli Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen tehdyllä tutustumis- ja tarkastuskäynnillä esille *tiedon saantiin hätäkeskuksista liittyvä ongelma* (ks. edellä kohdassa 1). Samaan seikkaan on kiinnitetty huomiota muissakin esiin tulleissa puheen- vuoroissa. Tietojen saaminen on osaltaan saatujen tietojen mukaan vaikeuttanut sairaankuljetusjärjestelmän seuranta ja sairaankuljetuksen ohjeistamista. (Asiaa on käsitelty myös edellä mainitussa kokousmuistiossa 21.3.2005.)

Valvontaan ja seurantaan liittyen on tullut esille myös, että ensihoitoon liittyviä kanteluita tehdään vain vähän. Tämän on arveltu johtuvan ainakin osittain siitä, etteivät sairaankuljetukseen ja ensihoitoon liittyvät valitukset/kantelut löydä oikeaan osoitteeseen. Järjestelmään ei sisälly selkeää kantelutietä.

Yksityisten palveluntuottajien liikennelupa

Liikennelupakäytäntöä pidetään saatujen tietojen mukaan vanhentuneena. Lisäksi on tuotu esille, että sen vuoksi pelastustoimi, yksityiset palveluntuottajat ja terveystoimen omat ensihoidon yksiköt ovat eriarvoisessa asemassa. Sairaankuljetusluvasta säädetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991). Myös SAKU-työryhmän muistiossa on tuotu esille, että laki ei aseta sairaankuljetusryrittäjälle nimenomaisia kelpoisuusehtoja eikä

laki riittävästi huomioi sairaankuljetuksen erisluonnetta.

Sairaankuljetuksen ja ensihoidon rahoitusjärjestelmä

Saaduissa selvityksissä on tullut esille, että sairaankuljetuksen ja ensihoidon rahoitusjärjestelmää pidetään monimutkaisena ja työläänä eri tahoille (”palvelun tuottajan pitää tehdä lasku jokaisesta antamastaan palvelusta ja Kela tekee jokaiseen niistä päätöksen”). Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen sairaankuljetuksen taksoista katsotaan muun muassa ohjaavan sairaankuljetusta tehottomaan toimintaan, koska taksassa huomioidaan matkaan käytetty aika ja kilometrit, mutta ei potilaan hoidon tarvetta tai tehtyjä toimenpiteitä. On tullut esille näkemyksiä joiden mukaan korvausten maksamista säätelevät säädökset ja syntyneet maksukäytännöt voivat vaikuttaa siihen, että henkilöä kuljetetaan sairautolla tai hänelle annetaan hoitoa vaikka siihen ei olisi varsinaista tarvetta. Rahoitusjärjestelmää on jopa pidetty ”suurimpana jarruna” uudistuksille.

SAIRAANKULJETUKSEEN LIITTYVÄÄ LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Kansanterveyslain (66/1972) 2 §:n (71/1991) 1 momentin mukaan kansanterveystyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja 2 momentin mukaan kansanterveystyötä läänin alueella ohjaa ja valvoo lääninhallitus.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kunnan tulee huolehtia sairaankuljetuksen järjestämisestä sekä järjestää ja ylläpitää lääkinälliseen pelastustoimintaan sekä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarvittava sairaankuljetusvalmius, lukuun ottamatta sairaankuljetukseen tarvittavien ilma-alusten sekä kelirikko- ja kopteritoimien vastaavanlaisten erityiskulkuneuvojen hankintaa ja ylläpitoa, siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Sairaankuljetuksesta säädetään siitä annetussa asetuksessa (565/1994), jossa on muun muassa määritelty ensihoito, sairaankuljetus sekä perustason ja hoitotason sairaankuljetus.

Asetuksen 3 §:n mukaan terveyskeskuksen tehtävänä on: 1) suorittaa sairaankuljetusajoneuvon ja sen varusteiden käyttöönottotarkastus toimi-

alueellaan, sekä 2) ohjata ja valvoa perustason ja osaltaan hoitotason sairaankuljetustoimintaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n (1309/2003) 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelun tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Sairaankuljetuksesta annetun asetuksen 4 §:n mukaan sairaanhoitopiirin tehtävänä on ohjata ja valvoa osaltaan hoitotason sairaankuljetustoimintaa.

Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 1 §:n 2 momentin (1049/1993) mukaan erikoissairaanhoitolla tarkoitetaan tässä laissa muun muassa lääkinälliseen pelastustoimintaan kuuluvia terveydenhuollon palveluja. Lain 10 §:n (856/2004) mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tulee alueellaan muun muassa huolehtia erikoissairaanhoitopalvelujen yhteensovittamisesta ja yhteistyössä terveyskeskusten kanssa suunnitella ja kehittää erikoissairaanhoitoa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden.

Hoitoon pääsyn toteutumisesta ja alueellisesta yhteistyöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1019/2004) 7 §:n 2 momentin mukaan terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamiseksi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja sen alueen kuntien tulee erityisesti arvioida muun muassa alueen päivystys- ja ensihoidon palvelujen toiminnallinen kokonaisuus.

Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain 6 §:n (1092/2002) 1 kohdan mukaan ilman liikennelupaa saa suorittaa sairaankuljetusta valtion, kunnan, kuntayhtymän tai sairaalan hallinnassa olevalla sairaautolla. Lain 6 a §:n (662/1994) mukaan luvanvaraisen henkilöliikenteen harjoittaminen on sallittu joukkoliikenneluvan, linjaliikenneluvan, taksiluvan tai sairaankuljetusluvan nojalla. Lain 9 b §:n (662/1994) 7 momentin ja 9 §:n (662/1994) mukaan sairaankuljetuslupa voidaan myöntää ha-

kijalle, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan, on vakavarainen, hyvämaineinen, ammattitaitoinen sekä muutoinkin henkilönä sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä. Lain 8 §:n (662/1994) 4 momentin mukaan sairaankuljetusluvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella liikenteen asemapaikka on.

Sairaankuljetuksen taksoista annetussa liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa vahvistetaan ylimmät sallitut kuljetusmaksut harjoitettessa liikennettä sairausautolla.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lainkohta ilmaisee yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen.

Lain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

ARVIOINTIA

Yhteenveto havainnoista

Selvitysten perusteella eri sairaankuljetukseen ja ensihoitoon liittyvissä tehtävissä toimivat tahot pitävät nykyistä järjestelmää monilta osin sekavana ja hajanaisena (mm. ohjaus, valvonta, seuranta, rahoitus) ja myös siihen liittyvää säädöspohjaa joko riittämättömänä tai jälkeenyäänä (mm. käytetyt käsitteet, kelpoisuusvaatimukset, vastuu-, toimivalta- ja oikeusturva kysymykset, liikennelupa).

Sairaankuljetuksen tilaamisen jälkeen sairaankuljetusyksikön liikkeellelähtemiseen menevä aika näyttää olevan riippuvainen paikkakunnasta ja siitä, miten ja minkälaisin sopimuksin kunta on alueellaan ensihoidon ja sairaankuljetuksen järjestänyt. Myös se, että lähimmän sairaankuljetusyksikön käyttö ei välttämättä ole nykyisessä järjestelmässä mahdollista eikä sitä ole säännelty, on omiaan vaarantamaan ihmisten yhdenvertaisuutta ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen saamisessa.

Sairaankuljetusta tarvitsevan oikeudellisesta asemasta on tullut esille, että hänen asemansa ainakin sairaankuljetusta tilattaessa on määriteltävä ja että asiaan voi liittyä oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Esille on tullut, että avun tarvitsijaan ei sovellettaisi potilaslainsäädäntöä ainakaan kaikilta osin. Samaan asiakokonaisuuteen liittyy myös se minkälaisin valtuuksin ja oikeuksin ensihoidotehtävissä toimivat suorittavat

hoitotoimenpiteitä ja antavat lääkitystä. Saadun selvityksen perusteella näistäkin oikeuksista tai toimivaltuuksista on epäselvyyttä. Vastuu- ja oikeuskysymysten määrittely on oleellista sekä avun tarvitsijan että sitä antavien tahojen kannalta. Asia liittyy osaltaan myös järjestelmässä toimivien tahojen valvontaan.

Samoja näkemyksiä, joita saadussa selvityksessä on käynyt ilmi, on pitkälti tuotu esillä muun muassa edellä mainitussa STM:n SAKU-työryhmän muistiossa. Sen mukaan muun muassa ”selkeää kokonaisvastuuta toimivasta ensihoitojärjestelmästä ei ole osoitettu millekään terveydenhuollon taholle”. Sairaankuljetusta ohjaavat ja valvovat sekä perusterveydenhuolto että erikoissairaanhoidon ja muistion mukaan sairaankuljetuksen ohjaus- ja valvontajärjestelmä on sekava ja hajanainen. ”Ensihoitojärjestelmä on erittäin hajanainen ja voidaan puhua kunta-kohtaisista huomattavista eroista valtakunnallisesti yhtenäisen järjestelmän sijasta”. Työryhmä on muistiossaan esittänyt erinäisiä ehdotuksia tilanteen parantamiseksi.

Samansuuntaisia näkemyksiä ensihoito- ja sairaankuljetusjärjestelmästä on esitetty myös jo aikaisemmin ilmestyneessä STM:n Ensihoitotyöryhmän muistiossa.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä puhelimitse saadun tiedon mukaan alueellinen sairaankuljetusjärjestelmä on mallinnettu Satakunnan sairaanhoitopiiriin alueella ja vuodelle 2006 on haettu rahoitusta kokeilun käynnistämiseksi (Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri mukana). Sosiaali- ja terveysministeriöstä syyskuussa 2006 saadun tiedon mukaan sairaankuljetusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä ei olla tällä hetkellä uudistamassa tai muuttamassa. Satakunnan ja Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirien hankkeet toimivat pilotteina, joiden pohjalta toivotaan saatavan koko valtakuntaa koskevia toimintalinjauksia.

Johtopäätökset

Edellä esitettyyn viitaten katson, että ensihoitoa ja sairaankuljetusta koskevassa nykyisessä järjestelmässä on sellaisia vakavia ongelmia ja suoranaisia systeemipuutteita, että niihin on laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnitettävä huomiota. Merkille pantavaa on, että eri lähteistä saatu tieto on ongelmien osalta yhdenmukaista.

Käytettävissäni olevat tiedot antavat aiheen huoleen erityisesti ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

Ensihoidon ja sairaankuljetuksen palvelutasosta ei ole olemassa yhtenäisiä määrittelyjä sen parhaimmin lähtövalmiusajkojen kuin henkilökunnan kelpoisuusvaatimustenkaan osalta. Selvitysten mukaan sairaankuljetuksesta huolehtivan yksikön lähtövalmius saa nykyisin paikkakuntakohtaisesti vaihdella huomattavasti, ja se voi olla jopa puoli tuntia. Lähtövalmiusajan vaihtelu voisi olla perusteltavissa, jos se pohjautuisi hyväksyttäviin kriteereihin, esim. kiireellisyysarvioon. Näin ei kuitenkaan näytä olevaan, vaan erilaiset lähtövalmiusajat perustuvat paikallisiin sopimuksiin, jolloin kiireellisenkin avun saanti voi kohtalokkaasti viivästyä jo lähdön viipymisen vuoksi.

Ensihoito- ja sairaankuljetuspalveluiden saataavuus ja taso onkin leimallisesti sopimuksenvaraisista (paitsi lähtövalmiusajat myös muun muassa kuntien rajat ylittävä yhteistoiminta, palvelutaso) vaikka toiminnan merkittävyys edellyttäisi kestävämpää normatiivista pohjaa. Tämä turvaisi paremmin palveluiden tarvisijoiden yhdenvertaisuuden ja olisi perusteltua myös valvonnan ja vastuun kannalta.

Ensihoito- ja sairaankuljetusjärjestelmän toimivuuden seuranta (esim. valtakunnallisesti) näkyy olevan varsin puutteellista, sikäli kuin toiminnan systemaattinen seuranta on ylipäänsä nykyisellään mahdollista. Samoin toiminnan konkreettinen valvonta ja ohjaus on määrittelemätöntä, hajanaista ja riippuvaista ilmeisesti paikkakuntakohtaisista/alueellisista satunnais-tehtävistä.

Kaiken kaikkiaan ensihoito- ja sairaankuljetusjärjestelmä on valtakunnallisesti epäyhtenäinen ja organisatorisesti hajanainen ja sekava. Toimintaa koskevat säännökset ovat puutteellisia ja epäohjonmukaisia, mistä kuvaavana esimerkkinä on se, että sairaankuljetuksen lupajärjestelmä perustuu henkilöliikennettä koskevaan lainsäädäntöön (luvan kriteeri: ”sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä”), vaikka sairaankuljetuksen pitäisi olla osa terveydenhuoltoa.

Käsitykseni mukaan monet esiin tulleet ongelmat pelkistyvät siihen, että – kuten SAKU-työryhmän muistiossakin viitataan – selkeää kokonaisvastuuta ensihoitojärjestelmästä ei ole osoitettu millekään taholle. Viime kädessä puutteellisuuksiin on perusteellisesti puututtavissa vain lainsäädännön keinoin.

Ensihoito- ja sairaankuljetusjärjestelmän perusongelmat ovat olleet sinänsä pitkään tiedossa, ja niitä korjaavia suunnitelmiakin on tehty, mutta nämä eivät ole johtaneet konkreettisiin tuloksiin (aikaisemmista asiaa koskevista selvityksistä ja suunnitelmista viittaa edellä kohdan 2 lähte-

siin). Tässä päätöksessä esitetyillä perusteilla pidän oikeudellisesti välttämättömänä, että järjestelmän korjaus toteutetaan mahdollisimman pikaisella aikataululla.

TOIMENPITEET

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tiedoksi tässä päätöksessä esittämäni havainnot ja näkökohdat sekä esitän oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ään viitaten, että ministeriö ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin ensihoitoa ja sairaankuljetusta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä harkitsee muitakin tarpeellisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2007 heinäkuun loppuun mennessä toimenpiteistään.

Ministeriö vastasi 6.6.2007 päivätyllä lausunnolla. Sen jälkeen oikeuskansleri Jaakko Jonkka antoi seuraavan ratkaisun.

Sairaan kuljetuksen ja ensihoitojärjestelmän kehittämisen seuranta

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös sosiaali- ja terveysministeriölle 6.9.2007, dnro 8/50/07

APULASIOIKEUSKANSLERIN PÄÄTÖS 15.1.2007

Olen antanut 15.1.2007 päätöksen dnro 1/50/07, joka koski sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestelmän kehittämistä. Toin päätöksessä esille eri kohteisiin tekemilläni tarkastus- ja tutustumiskäynneillä saamiani nykyiseen sairaankuljetus- ja ensihoitojärjestelmään liittyviä epäkohtia ja ongelmia. Saamieni tietojen pohjalta katsoin, että ensihoitoa ja sairaankuljetusta koskevassa järjestelmässä on sellaisia vakavia ongelmia ja suoranaisia systeemipuutteita, että niihin oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta kiinnitettävä huomiota. Saatoin päätöksessäni esittämäni havainnot ja näkökohdat sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja esitin oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ään viitaten, että ministeriö ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin ensihoitoa ja sairaankuljetusta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä harkitsee muitakin tarpeellisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Pyysin ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2007 heinäkuun loppuun mennessä toimenpiteistään.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut päätöksen johdosta 6.6.2007 päivätyn lausunnon. Sen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut selvityshenkilön tekemään selvityksen ensihoito- ja sairaankuljetuspalveluiden järjestämisestä. Selvityshenkilö on jättänyt raportin ministeriölle 14.5.2007.

Ministeriö on 12.2.2007 asettanut sairaankuljetuksen kehittämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on 1) vastata ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittämishankkeiden ohjauksesta, tukemisesta ja seurannasta, 2) ohjata ja tukea sosiaali- ja terveysministeriön ensivastetta, ensihoitoa ja sairaankuljetusta selvittämään asetetun selvityshenkilön työtä ja 3) tehdä hankkeiden kokemusten, tehtyjen selvitysten ja muun saatavilla olevan tiedon pohjalta esitys ensihoidon, sairaankuljetuksen ja ensivastetoiminnan kehittämiseksi ja järjestämiseksi. Ohjausryhmän toimikausi on lausunnon mukaan 15.2.2007–31.12.2008.

Lausunnon mukaan kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon yhdistämisen valmistelutyö on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriössä. Lainvalmistelun yhteydessä tulevat arvioitavaksi myös sairaankuljetusta koskevat normit.

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä on lausunnon mukaan tarkoitus avata syksyllä 2007 ja valmistelun yhteydessä lakia tullaan arvioimaan myös sairaankuljetushenkilökunnan näkökulmasta.

Ministeriöön on lausunnon mukaan lisäksi rekrytoitu henkilö, joka tulee ensisijaisesti keskittymään sairaankuljetuksen ja ensihoidon kehittämiseen.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnotaan ilmenevällä tavalla ryhtynyt toimenpiteisiin sairaankuljetuksen ja ensihoitojärjestelmän kehittämiseksi. Lausunnon perusteella ei ole vielä nähtävissä, minkälaisia konkreettisia toimenpiteitä asiassa tullaan tekemään. Ministeriön lausunnon mukaan sairaankuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän tehtävänä on muun muassa tehdä esitys ensihoidon, sairaankuljetuksen ja ensivastetoiminnan kehittämiseksi ja järjestämiseksi. Tuo esitys tulee ilmeisesti sisältämään konkreettisempia ehdotuksia mahdollisista toimenpiteistä. Asian kehityksen seuraamiseksi pyydän, että sosiaali- ja terveysministeriö toimit-

taa oikeuskanslerinvirastoon ohjausryhmän esityksen ja antaa samalla lausuntonsa esityksessä esitetyistä toimenpide-, tai muista ehdotuksista ja niiden toteuttamisesta. Edelleen pyydän, että ministeriö toimittaa samalla oikeuskanslerinvirastoon tiedot myös lausunnossa mainittujen lainsäädäntöhankkeiden tilasta. Mainitut tiedot tulee toimittaa oikeuskanslerinvirastoon mahdollisimman pian ohjausryhmän saatua työnsä valmiiksi ja viimeistään sen toimikauden päätymisen jälkeen 30.1.2009 mennessä. Edellä esitetyn lisäksi oikeuskanslerinvirasto voi tarpeen mukaan seurata asian etenemistä myös muulla tavoin.

Kouluterveydenhuollon toteutuminen

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
13.2.2007, dnro 6/50/06

ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMISEN PERUSTEET

Toukokuussa 2006 Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen suorittamallani tarkastuskäynnillä oli yhtenä teemana kouluterveydenhuolto. Käynnillä saatujen tietojen perusteella kouluterveydenhuollon mitoitukset näyttivät alittavan merkittävästi sosiaali- ja terveysministeriön kouluterveydenhuollon laatusuosituksen (STM:n oppaita 2004:8) mukaiset suositukset. Tarkastushavaintojeni mukaan Helsingin kaupungilla oli terveydenhoitajia 1 th/720 oppilasta kohden (suositus 1/600), lääkäreitä 1 tk/6050 oppilasta (suositus 1/2100). Tarkastuksella esitettyjen tilastotietojen mukaan tilanne näytti olevan samansuuntainen myös kymmenessä suurimmassa kaupungissa – eräin paikoin suosituksen mitoituksiin nähden jopa selkeästi pahempi.

Stakesin kouluterveyskyselystä (kouluterveyskysely, kouluterveydenhuolto ja terveystieto, työpapereita 1/2005) ja myös Helsingin kaupungin koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon toimintasuunnitelmaan vuosille 2005–2007 liitetystä aineistosta on pääteltävissä, että kouluterveydenhuollon laatusuosituksen toteutumisessa on ilmeisesti laajemminkin ongelmia.

Koska laatusuosituksella saattaa olla merkitystä palveluiden riittävyttä ja toimivuutta myös laillisuusvalvonnalliselta kannalta arvioitaessa, pyysin 2.8.2006 sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään tarpeelliseksi katsomaansa selvityksen perustuvan näkemyksensä siitä, miten

kouluterveydenhuolto tällä hetkellä toteutuu, miten laatusuosituksista käytännössä noudatetaan ja onko kouluterveydenhuollon laatusuosituksen noudattamisessa ja kouluterveydenhuollon järjestämisen ja toteutumisen valvonnassa mahdollisesti puutteita.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 29.11.2006 lausuntonsa, johon on liitetty ministeriön lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoilta pyytämät lausunnot.

KOULUTERVEYDENHUOLLON NORMI- PERUSTA JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ

Perus- ja ihmisoikeudet

Sosiaaliset ihmisoikeudet ihmisoikeussopimuk- sissa

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Artiklassa on lueteltu toimenpiteitä, joihin viranomaiset ryhtyvät muun muassa ehkäisevän terveydenhoidon osalta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklassa on lasten terveen kehityksen parantamista koskeva sopimusmääräys. Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa on turvattu TSS-oikeuksia. (Suomen sitovista ja valtiosisäisesti voimaan saatettujen ihmisoikeussopimusten merkityksestä sosiaalisten oikeuksien kannalta lähemmin Tuori K., Sosiaalioikeus, 2004, s. 183–194.)

Suomen perustuslain takaamat sosiaaliset oikeudet

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevien perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 75) mukaan säännös edellyttää myös perusoikeuksien aineellista turvaamista. Perustuslain 22 §:ää täydentävät taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat erilliset toimeksiannot, jotka on perustuslain 19 §:n 2–4 momenteissa muotoiltu jossain määrin toisistaan poikkeavasti.

Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsien huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen (6 §:n 3 mom.) mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 s. 45) todetaan lasten tarvitsevan vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa ja säännöksen tarjoavan perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.

Muu lainsäädäntö

Terveydenhuollon, mm. kouluterveydenhuollon järjestäminen on kansanterveyslaissa säädetty kuntien tehtäväksi, joten niillä on vastuu tämän julkiselle vallalle säädetyn veloitteen toteuttamisesta käytännössä (ks. myös HE 77/2004 vp s. 7).

Kansanterveyslain (66/1972) 14 §:n mukaan kansanterveystyöhön kuuluvana tehtävänä kunnan tulee ylläpitää kouluterveydenhuoltoa, johon sisältyy kunnassa sijaitsevien perusopetusta ja lukiokoulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten kouluyhteisön terveellisyys- ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen yhteistyössä henkilökunnan työterveyshuollon kanssa, oppilaan terveyden seuraaminen ja edistäminen, yhteistyö muun oppilashuolto- ja opetushenkilöstön kanssa sekä terveydentilan toteamista varten tarpeellinen erikoistutkimus; oppilaan terveyden seuraamiseen ja edistämiseen kuuluvien neuvonnan ja tarkastusten sisällöstä ja määrästä sekä terveydentilan toteamista varten tarpeellisesta erikoistutkimuksesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (928/2005).

Kansanterveystyöhön kuuluvina tehtävinä kunnan tulee kansanterveyslain 14 §:n mukaan myös seurata kunnan asukkaiden terveydentilan ja siihen vaikuttavien tekijöiden kehitystä väestöryhmittäin.

Eduskunta on 2.2.2007 hyväksynyt lakiehdotuksen (HE 234/2006 vp), jossa ehdotettiin muutettavaksi kansanterveyslakia muun muassa

täsmentämällä kouluterveydenhuollon ja opilashuollon sekä opiskeluterveydenhuollon ja opiskelijahuollon välistä suhdetta sekä kunnan kansanterveystyöstä vastaavan viranomaisen velvollisuutta osallistua opetussuunnitelmien laatimiseen hallituksen esityksessä mainituilta osilta. Hyväksytyt lakiehdotus täsmentää myös kuntien velvollisuutta järjestää suun terveydenhuolto osana kouluterveydenhuoltoa.

Kouluterveydenhuollon laatusuositus osana informaatio-ohjausta

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa.

Kansanterveyslain lisäksi nykyiseen ohjausjärjestelmään kuuluu valtionhallinnon informaatio-ohjaus, johon kuuluu oppaiden ja suositusten valmistaminen ja niiden toimeenpano. Kouluterveydenhuolto on ohjeistettu viimeksi vuonna 2002 Stakesin valmistelemalla Kouluterveydenhuollon oppaalla sekä vuonna 2004 sosiaali- ja terveysministeriössä valmistetulla Kouluterveydenhuollon laatusuosituksella. Opas sisältää kouluterveydenhuollon tavoitteet, sisällön sekä järjestämisen ja siinä nostetaan esille myös ajankohtaisia kouluikäisten terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä teemoja. Opas on tarkoitettu ensisijaisesti tukemaan kouluterveydenhoitajien ja koululääkäreiden työtä.

Ministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) 2000–2003 eräänä ydinajatuksena oli kuntien toiminnan aiempaa tehokkaampi ohjaaminen yhteistyötä painottavalla otteella. Ohjausmenetelmän keskeisenä työkaluna olivat laatusuositukset, joista yksi oli kouluterveydenhuollon laatusuositus. Vuonna 2004 valmistunut laatusuositus lähetettiin kuntiin yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Suositus on tarkoitettu ensisijaisesti kouluterveydenhuollosta vastaavalle johdolle ja kunnan päättäjille, jotka ohjeistavat kouluterveydenhuollon palveluja ja osoittavat voimavarat toiminnalle. Laatusuositus kiteyttää kouluterveydenhuollon oppaan (2002) sisältämät asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa, että se on sisällyttänyt kouluterveydenhuollon laatusuosituksen toimeenpanon ja seuraamisen lääninhallitusten vuosittaisiin tulossopimuksiin alueensa kuntien kanssa vuodesta 2005 alkaen. Lääninhallituksia veloitetaan tukemaan kuntia lasten ja heidän perheidensä terveyden ja hyvinvoinnin lisäämisessä valtakunnallisten oppaiden

ja suositusten mukaisesti. Ministeriö toteaa, että sen edustajat ovat kiertäneet läänikohtaisissa koulutustilaisuuksissa kertomassa kuntien edustajille Kouluterveydenhuollon oppaan ja Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen tarkoitukselta, tavoitteista ja toimeenpanosta.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen toimeenpanon edistäminen ja seuranta sisältyi vuosien 2005 ja 2006 sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallitusten tulossopimukseen.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksella on tarkoitettu tukea kuntien laadunhallintatyötä. Tavoitteena on, että koululaiset saavat laadukkaita kouluterveydenhuollon palveluita tasa-arvoisesti asuinpaikasta riippumatta. Lisäksi suosituksen tarkoituksena on tukea kouluterveydenhuollon ja kouluyhteisön kehittämistä antamalla tavoitteet kehittämistyölle. Tavoitteena on myös auttaa kuntia seuraamaan ja arvioimaan suosituksen toimeenpanoa ja tuloksia.

Laatusuositus sisältää kahdeksan suosituskohdan. Tarkimmat suositukset koskevat kouluterveydenhuollon palveluiden saatavuutta sekä henkilöstömitoituksia. Laatusuosituksen mukaan koululaisella on mahdollisuus vähintään kolmeen laajaan kouluterveydenhoitajan ja lääkärin toteuttamaan terveystarkastukseen peruskoulun aikana ja niiden pohjalta laadittuun hyvinvointi- ja terveystarkastukseen. Laaja terveystarkastus sisältää suosituksen mukaan 1) opettajan arvion koululaisesta kouluyhteisössä, 2) koululaisen ja hänen huoltajansa tapaamisen, koululaisen haastattelun ja huoltajan kuvauksen koululaisen ja perheen tilanteesta, 3) terveydenhoitajan ja lääkärin seulontatutkimukset sekä 4) yhteenvedon ja koululaiselle, huoltajalle ja opettajille annettavan palautteen.

Henkilöstön osalta on määritelty, että yhtä kokopäiväistä kouluterveydenhoitajaa kohti on korkeintaan 600 oppilasta. Vastaavasti kouluterveydenhuollon lääkäriellä suosituksen mukaan on vähintään yksi työpäivä 500 oppilasta kohti viikossa tai kokopäiväistä lääkäriä kohti on korkeintaan 2100 koululaista. Kouluterveydenhuollon henkilöstön tavoitettavuudelle on asetettu suosituksessa vaatimuksiksi mm., että kouluterveydenhoitaja on tavoitettavissa koulupäivän aikana pääsääntöisesti koululta, kiireellisissä asioissa myös ilman ajanvarausta ja että koululääkäri on tavoitettavissa ja kouluterveydenhoitaja konsultoitavissa koulupäivien aikana.

Suosituksen mukaan kouluterveydenhuollon suunnittelu toteutetaan vuosittaisilla toimintasuunnitelmilla osana koko kunnan sosiaali- ja terveystoimen toiminta- ja talousarviosuunni-

telmaa. Suunnitelma tulisi suosituksen mukaan käsitellä sosiaali- ja terveys- sekä sivistyslautakunnassa ja hyväksyä kunnan johtosäännön mukaisesti. Lisäksi kouluterveydenhuollon toiminnasta tulisi tuottaa vuosikertomus, joka liitetään osaksi koulutoimen ja sosiaali- ja terveystoimen arviointia ja käsitellään osana koulun hyvinvointiarviointia.

RATKAISU

Selvityksessä esiin tullutta

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnoissaan arvioinut kouluterveydenhuollon laatusuosistusten toteutumista suosituskohtittain. Lausunnon valmistelussa on käytetty Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta 136/2006 (Kouluterveydenhuollon laatusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan) sekä Stakesin terveyskeskuskyselyn tuottamaa aineistoa (Terveiden edistäminen kunnan kansanterveystyössä: Suunnittelu, johtaminen, seuranta ja arviointi 2006 sekä siitä tehty erilliseräraportti Kouluterveydenhuolto, syyskuu 2005). Lausuntoaan varten ministeriö pyysi myös kuntien kouluterveydenhuollon palveluja seuraavia ja valvovia lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja antamaan lausuntonsa kouluterveydenhuollon palvelujen tilanteesta ja sen järjestämiseen ja toteutumiseen liittyvistä puutteista sekä kouluterveydenhuoltoon liittyvistä kanteluista.

Suositus 1. Kouluterveydenhuollon palvelujen saatavuus, suunnitelmallisuus, seuranta ja arviointi

Kouluterveydenhuollon palveluiden saavutettavuuden osalta saaduista lausunnoista ilmeni, että koululääkärin palvelut saavutettiin huonoimmin. Esimerkiksi Etelä-Suomessa 42 % koululaisista vastasi, että heidän on vaikea päästä koululääkärin vastaanotolle. Lausunnoista ilmeni, että on kouluja, joissa koululääkärin palveluja ei ole lainkaan saatavissa. Saman läänin peruskoulun 8. ja 9. luokkien oppilaista 12 % ilmoitti olevan vaikeaa päästä terveydenhoitajan vastaanotolle. Kouluterveydenhoitajan tavoitettavuus puhelimitse koulupäivän aikana toteutui kouluterveydenhoitajan osalta Itä-Suomen läänissä. Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan

suuret oppilasmäärät yhtä terveydenhoitajaa kohti heikentävät myös terveydenhoitajan tavoitettavuutta, ja koululääkärin tavoitettavuus on sangen vaikea muutoin kuin terveystarkastuksen yhteydessä.

Stakesin tekemän kyselyn mukaan vain noin joka kolmannessa (35 %) terveyskeskuksessa on kouluterveydenhuollon laatusuosistusten jälkeen päivitetty toimintasuunnitelma. Laatusuositusta ja sen edellyttämiä toimenpiteitä on esitelty luottamushenkilöille vain harvoin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todetaan, että kouluterveydenhuollosta vastaavat tulosaluejohtajat eivät ole läheskään aina toimineet siten, että suosituksen sisältyviä tavoitteita olisi lähdetty esittelemään toimiala- ja luottamushenkilöjohdolle sekä voimavaroista päättävälle sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Suositukseen liittyviä tavoitteita ei ole haluttu tuoda esille, koska vastaanoton on arveltu olevan torjua ja suosituksia vähättelevää. Tulosaluejohtajat ovat käyttäneet suositusta lähinnä palveluiden ja kouluterveydenhoitajien työn suunnittelun apuvälineenä.

Tarkastusviraston kertomuksen mukaan kouluterveydenhoitajien ja -lääkäreiden näkökulmasta suositus on selkiyttänyt toiminnalle asetettuja vaatimuksia ja toimintatapoja. Palvelujen suunnittelussa on kuitenkin vain harvoin tehty suosituksen mukaisia kouluterveydenhuollon toimintasuunnitelmia, ja tavoitteiden mukainen raportointi on vielä harvinaisempaa. Tarkastusviraston havaintojen mukaan kouluterveydenhuolto johdetaan vain harvoin selkeänä palvelukokonaisuutena, johon sisältyy sekä terveydenhoitajan että lääkärin työ. Kunnasta tai terveyskeskuksesta ei aina löydy palvelukokonaisuudesta selkeästi vastaavaa viranhaltijaa.

Suositus 2. Kouluterveydenhuolto toteutetaan olennaisena osana oppilashuoltoa

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnoista ilmenee koulukuraattorien ja koulupsykologien puutteen vaikeuttavan oppilashuoltotoimintaa. Kaikissa kouluissa ei toimi oppilashuoltoryhmää. Koululääkärin osallistuminen ko. ryhmiin on harvinaista.

Lausunnoista ilmenee myös, että terveydenhoitajan ja/tai lääkärin osallistuminen koulujen terveystiedon opetussuunnitelman laatimiseen ja opetuksen toteutumiseen ei ole toteutunut suosituksen mukaisesti. Länsi-Suomen läänissä on ollut yksittäisiä vanhempien yhteydenot-

toja koskien kouluterveydenhoitajan toimien riittämättömyyttä koulukiusaamisen selvittämisessä.

Suositus 3. Kouluterveydenhuollon palveluista tiedottaminen

Lääninhallitusten lausuntojen mukaan kouluterveydenhuollon palveluista tiedotetaan vanhempainilloissa ja esimerkiksi tiedottamalla vanhemmille kouluterveydenhuollon tarkastuksista. Itä-Suomen alueella kouluterveydenhuollon palveluista tiedotetaan koulun ja terveyskeskuksen kotisivuilla. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa lausunnossaan, että sen tekemän satunnaisotannan tulos kuntien ja terveyskeskusten kotisivuille oli Itä-Suomenkin osalta huono. Kouluterveydenhuollon palvelujen löytyminen terveyskeskuksen sivuilta oli vaikeaa. Tiedottaminen päätöksentekijöiden suuntaan ilmeni olevan vähäistä tai olematonta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa katsotaan, että suosituksesta ei myöskään ole tiedotettu koululaisille ja vanhemmille riittävästi, jolloin kouluterveydenhuollon palveluilta ei ole osattu vaatia suositusten mukaista tasoa.

Suositus 4. Riittävä, pätevä ja pysyvä henkilöstö

Sosiaali- ja terveysministeriön saamista lausunnoissa kouluterveydenhoitajien osaaminen ja sitoutuminen työhön arvioitiin pääsääntöisesti hyväksi. Kouluterveydenhuollon oppilasmäärien katsottiin olevan usein kohtuuttomia annettuihin suosituksiin nähden. Kuntakohtaiset erot ovat suuria. Etelä-Suomen läänissä kouluterveydenhoitajien riittävä määrä toteutuu reilussa puolessa terveyskeskuksista.

Saatujen lausuntojen mukaan koululääkärit ovat useimmiten yleislääkäreitä, ja heidän osaltaan on vaihtuvuutta. Laatusuosituksen mukainen oppilasmäärä ei useinkaan toteudu (Länsi-Suomi). Itä-Suomessa ei kokopäiväisiä koululääkäreitä juuri ole ja suurimpia ongelmia ovat suuri vaihtuvuus, sijaisten hankala saatavuus ja terveyskeskuksen sairasvastaanoton kiireisyys. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan kouluterveydenhuolto yksinomaisena toimintana harvoin kiinnostaa. Useimmiten lääkärin työpanos kohdistuu terveystarkastusten tekemiseen ja näkemys kokonaisvaltaisesta kouluterveydenhuollosta ei toteudu. Itä-Suomessa koululääkärin

työpanos on noin kolmannes tai sitä vähemmän suositusten mukaisesta määrästä. Ehkäisevän terveydenhuollon palveluista karsittiin 1990-luvulla erityisesti Itä-Suomessa ja vielä nytkin ollaan kaukana tavoitteista. Oulun läänin alueella on useissa kunnissa ollut viime vuosina puutetta vakinaisista lääkäreistä ja akuuttia lääkärivajetta on jouduttu korvaamaan keikkalääkäreiden avulla. Lapin lääninhallituksen mukaan suurimmassa osassa Lapin kuntia kouluterveydenhuollon henkilöstömitoitus ei toteudu laatusuosituksen mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa raportissaan tilanteen vaihtelevan henkilöstömitoitusten suhteen terveyskeskuskohtaisesti. Lääkäriyön osalta esiintyy puutteita kaikkien tarkastelukuntien osalta, kun taas hoitajaresurssit olivat suosituksen mukaisia tai lähellä niitä noin puolessa kunnista. Joissakin tapauksissa henkilöstömitoitukset jäivät kuitenkin huomattavan kauas vähimmäismitoituksista.

Suositus 5. Asianmukaiset toimitilat ja välineet

ja

Suositus 6. Terveellinen ja turvallinen kouluympäristö ja -yhteisö

Saaduista lausunnoista ilmeni lääkärin ja terveydenhoitajan omien työhuoneiden puuttumisen ohella puutteita tietoverkkoyhteyksissä. Kouluterveydenhuollossa ei ole yleensä käytävissä sähköisiä yhteyksiä potilaskertomukseen. Yhteys olisi Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan erittäin tarpeellista sivukoulujen tarkastuskäynneillä.

Etelä-Suomen läänin peruskoulujen 8. ja 9. luokan oppilaista 57 prosenttia oli sitä mieltä, että koulun fyysisissä työoloissa on puutteita ja 30 prosenttia katsoi, että koulun ilmapiirissä oli puutteita.

Koulujen sisäilmaa koskevia kanteluja (muun muassa homeongelmia) on ollut Etelä-Suomen läänissä käsiteltävänä 7 kappaletta. Myös Itä-Suomen lääninhallitus raportoi, että kouluilla on ollut paljon sisäilma- ja ergonomisia ongelmia, jotka aiheuttavat terveydellisiä riskejä ja alentavat kouluviihtyvyyttä.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan täysin suosituksen mukaisia laajoja, moniammatillisia kolmen vuoden välein suoritettavia koulun terveydellisten olojen tarkastuksia ei

tehdä. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että koulujen työolojen tarkastuksia ei ole tehty suosituksen mukaisena yhdessäkään tarkastelukunnassa.

Suositus 7. Koululaisten hyvinvointia seurataan yksilöllisten terveystarkastusten ja suunnitelmien avulla sekä luokan hyvinvointia arvioimalla

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan suosituksen mukaisia laajoja terveystarkastuksia ei tehdä minkään läänin alueella. Länsi-Suomen lääninhallitus kirjoittaa launnonaan, että laaja-alaisen tarkastusten sijaan saatetaan tehdä pelkästään terveydenhoitajan suorittama terveystarkastus. Oppilas ohjautuu lääkärin terveystarkastukseen vain, mikäli esimerkiksi terveydenhoitajan tarkastuksessa todetaan lääkärin tarkastuksen välttämättömyys.

Etelä-Suomen läänissä peruspalvelujen arvioinnista saatujen tietojen mukaan laaja terveystarkastus tehdään vain 41 prosentissa kuntia. Lapin lääninhallitus on ottanut esimerkiksi Rovaniemen. Siellä toteutuu ainoastaan yksi lääkärin tarkastus peruskoulun aikana. Terveydenhoitaja tarkastaa kahden vuoden välein 7. luokkaan asti ja sen jälkeen tehdään 15-vuotistarkastus, jonka yhteydessä tehdään ainoa lääkärin tarkastus ja oppilas saa nuorisotodistuksen.

Terveys- ja hyvinvointisuunnitelma tehdään Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan yleensä vain erityisseurantaa vaativille oppilaille. Koko luokan hyvinvointia ei arvioida systemaattisesti eikä kouluterveydenhuollossa kerättyä tietoa hyödynnetä.

Stakesin selvityksen mukaan hieman yli puolet (57 %) terveyskeskuksista ilmoitti tekevänsä laaja-alaiset terveystarkastukset laatusuosituksen mukaisesti. Kymmenen terveyskeskusta ilmoitti Stakesin selvityksessä, että niiden kouluterveydenhuollossa ei tehdä lainkaan laaja-alaisia terveystarkastuksia ja 19 terveyskeskuksessa tällainen tarkastus tehtiin vain kerran peruskouluajana.

Valtiontalouden tarkastusviraston mielestä oppilaiden määräaikaistarkastukset eivät toteudu suosituksen mukaisina. Lääkäreiden heikko saatavuus vaikeuttaa suosituksen mukaisten tarkastusten toteuttamista. Terveyden seurantaan liittyvien tietojärjestelmien käytettävyydessä ja yhteensovittamisessa oli ongelmia joka kolmannessa terveyskeskuksessa. Terveystarkastuksissa saatuja tietoja oli käytetty vain harvoin hyväksi

eri ikäryhmien terveyden ja hyvinvoinnin seuraamisessa.

Suositus 8. Terveystietoa vahvistetaan ja terveyttä edistetään

Tämän suosituksen osalta ministeriön launnonossa esiteltiin oppilaiden käsityksiä terveystiedon koetusta merkityksestä oppiaineena sekä Itä-Suomen lääninhallituksen arvio, jonka mukaan terveystiedon opettajien ja kouluterveydenhuollon välillä on jonkin verran yhteistyötä, joka on kuitenkin enemmän satunnaista kuin pitkäjänteistä ja suunnitelmallista.

Yhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lääninhallituksista saatujen lausuntojen perusteella yhteenvetona, että kouluterveydenhuollon laatusuositukset eivät toteudu kokonaisuudessaan minkään läänin alueella. Selvitysten mukaan erot eivät ole suuria läänien välillä, vaan erot löytyvät kuntien välillä.

Palveluiden saatavuus on jakautunut epätasaisesti läänien sisällä. Lääninhallitusten mukaan oppilasmäärät ovat liian suuria sekä terveydenhoitajilla että lääkäreillä, jolloin kouluterveydenhuollon toteuttaminen ohjeiden ja suosituksen mukaisesti ei onnistu. Suurin puute kouluissa on koululääkäreistä.

Etenkin kouluterveydenhuollon ehkäisevä rooli hämärtyy ja suositus koululaisten terveystiedon vahvistamisesta ja terveyden edistämisestä ei toteudu. Lääninhallitusten launnonoista käy ilmi, että ennaltaehkäisevä työ ja terveyden edistäminen eivät ole kuntien prioriteeteissa kirkisijoilla.

Kouluterveydenhuollon toteutumisen ja järjestämisen valvonnan osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jokainen lääninhallitus on ohjannut ja valvonut kouluterveydenhuoltoa informaatio-ohjauksen, koulutusten, seminaarien ja työkokousten avulla. Lääninhallitukset ovat myös tehneet selvityksiä, joiden avulla on voitu vaikuttaa hallintoon ja muuhun kunnalliseen päätöksentekoon. Kouluterveydenhuolto on nostettu valvontakohteeksi myös lääninhallitusten (Lappi, Itä-Suomi) suorittamalla kuntakäynneillä. Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto on pyrkinyt suorittamaan kuntakäyntejä ja valvontaa yhteistyössä sivistysosaston kanssa.

Arviointi

Taustaa

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että kouluterveydenhuollon järjestäminen ja siihen suunnattujen voimavarojen käyttö annettiin kuntien harkintaan vuonna 1993, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus muuttui laskennalliseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa kertomuksessaan (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006, s. 19), että valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä valtion normatiivinen ohjaus ohjekirjeiden ja vuosittaisen tavoitteiden kautta päättyi. Aikaisemmin lääkintöhallitukselle kuuluneet tehtävät jaettiin sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskukselle. Valtakunnallista vastuuta kouluterveydenhuollon kehittämisestä ja ohjauksesta ei ole määritelty sen tarkemmin kuin mitä kansanterveyslakiin on kirjattu. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen siirtymisen jälkeen kunnat ovat saaneet työkaluikseen muun muassa edellä mainitut kouluterveydenhuollon oppaan ja laatusuosituksen.

Käynnilläni Stakesissa tammikuussa 2006 esitetyn puheenvuoron mukaan Suomessa on vuonna 1993 toteutetun uudistuksen jälkeen maailman hajuutetuin päätöksenteon struktuuri.

Johtopäätökset

Sekä lääninhallitusten että sosiaali- ja terveysministeriön lausuntojen mukaan laatusuosituksen ohjaava vaikutus kouluterveydenhuoltoon on puutteellista. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus kiteyttää: ”Tarkastushavaintojen mukaan kouluterveydenhuollon laatusuosituksen toimivuus osana sosiaali- ja terveysministeriön harjoittamaa informaatio-ohjausta on jäänyt vaatimattomaksi.” Päätäjät eivät koe suositusta sitovaksi ja sillä ei mielletä olevan juurikaan vaikutuksia talouden ja toiminnan suunnitteluun.

Käytettävissäni olevista selvityksistä on pääteltävissä, että suosituksia ei mahdollisesti koeta kaikilta osin perustelluiksi. Esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston raportissa todettiin suositukseen ja siihen liittyviin minimimitoituksiin suhtauduttavan kriittisesti. Tätä tarkastushavaintoa on syytä arvioida myös sen

tiedon valossa, että lääkärin toteamia pitkäaikaissairauksia, vikoja ja vammoja esiintyy noin joka kymmenennellä koululaisella (Kangas I. ym., Kohti terveyden tasa-arvoa, Helsinki 2002, s. 226–227). Koska suositukset eivät ole juridisesti sitovia, esimerkiksi kuntapäätäjien erilaiset näkemykset ja arviot siitä, minkälainen toiminnan taso on tarpeellinen tai realistinen, saattavat johtaa suositusten noudattamatta jättämiseen tai soveltamiseen suosituksesta poikkeavalla tavalla. Erot kuntien välillä johtavat siten oppilaiden epäyhtenäiseen asemaan palveluiden saannissa.

Kuten Valtiontalouden tarkastusvirastokin toteaa (s. 58), kouluikäisten terveydentilan seuranta ei ole toteutettu suosituksessa kuvatulla tavalla, jolloin myöskään kansanterveyslakiin kirjattu vaatimus kunnan asukkaiden terveydentilan ja siihen vaikuttavien tekijöiden väestöryhmittäisestä seuraamisesta ei toteudu.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sen käsityksen mukaan puutteena on kansanterveyslaissa kouluikäisille tarkoitettujen kouluterveydenhuollon palvelujen niukkuus ja osittain kokonaan puuttuminen suhteessa annettuihin sisällöllisiin ohjeisiin. Ministeriön mukaan eräänä syynä on informaatio-ohjauksen toimimattomuus kuntien toiminnan suunnittelussa. Kunnat eivät sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hyödynnä eivätkä käytä asiantuntijoiden valmistelua suosituksia työnsä kehittämiseen ja palvelujen riittävään tarjontaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta käy ilmi, että kuntien ja kuntayhtymien viranhaltijoille on myös epäselvää, mikä on ministeriön ja Stakesin keskinäinen työnjako ja rooli kouluterveydenhuollon palvelujen valtakunnallisessa ohjauksessa ja kehittämisessä. Laatusuosituksen ohjausvaikutuksia on heikentänyt sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen yleinen tietotulva sekä kehittämishankkeet.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että koska kouluterveydenhuollon suositusluontoinen ohjaus ja informaatio-ohjaus yleisemminkin näkyy jääneen tavoiteltavilta vaikutuksiltaan riittämättömäksi, tarvitaan ilmeisesti normatiivisesti velvoittavampaa ohjauskeinoja, jotta terveyspalveluiden taso ja saatavuus yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla voidaan nykyistä paremmin turvata. Myös lääninhallitukset ovat hyvin yhdensuuntaisesti todenneet informaatio-ohjauksen keinojen riittämättömyyden. Samoin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksesta ilmenee, että sitovampaa ohjausta on toivottu, jotta ”pätöksenteossa päästäisiin

jatkuva resurssikiistelystä ja pystyttäisiin keskittämään palveluiden mahdollisimman tehokkaaseen järjestämiseen”.

Yleisemmin tarkastellen herää kysymys, missä määrin tämän päätöksen selvityksistä ilmenevät havainnot informaatio-ohjauksen vähäisestä vaikutuksesta kouluterveydenhuoltoa koskevaan päätöksentekoon ja käytännön toteutukseen ovat yleistettävissä informaatio-ohjauksen tehokkuuteen laajemminkin. Tähän seikkaan on mielestäni syytä kiinnittää huomiota erityisesti silloin kun kysymys on perusoikeuksien toteutumisesta koskevasta yhdenvertaisuutta edistämään pyrkivästä ohjeistuksesta.

TOIMENPITEET

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa lausunnossaan päätyneensä siihen, että vuoden 2007 aikana valmistellaan kouluterveydenhuollon palveluita koskeva asetus, koska kunnat eivät ole järjestäneet kouluterveydenhuollon palveluja kouluterveydenhuollosta annetun ohjeistuksen mukaisesti. Kunnat eivät myöskään ole suunnanneet voimavaroja kouluterveydenhuollon palveluihin, vaikka kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia valtionosuuksia korotettiin vuosina 2002–2003 lähes 180 miljoonalla eurolla. Ministeriö katsoo lausunnossaan, että kouluterveydenhuollon asianmukaista toteutumista varten tarvitaan sitovaa säännöstöä, jonka noudattamista lääninhallitukset valvovat.

Pidän sosiaali- ja terveysministeriön johtopäätöstä laillisuusvalvonnallisestikin oikeasuuntaisena. Kouluterveydenhuollon toteutuminen asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla näkyy vaativan nykyistä velvoittavampaa ohjauskeinoa. Kun ohjauksen velvoittavuutta lisätään, parannetaan samalla myös valvonnan mahdollisuuksia.

Saatan tässä päätöksessäni esitetyt näkökohdat sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuoden 2007 aikana aloittanut virkamiestyönä kouluterveydenhuollon palveluita koskevan asetuksen valmistelun. Työryhmän on tarkoitus saada asetusuonnos valmiiksi vuoden 2008 huhtikuun loppuun mennessä. Ministeriössä valmistellaan myös kouluterveydenhuoltolakia. Tämä tarkoittaa kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidollain yhdistämistä. Kouluterveydenhuollon palvelut sisältyvät nykyiseen kansanterveyslakiin.

Kuntajaon muutos – Vantaan ja Sipoon osien liittäminen Helsinkiin

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 14.6.2007, dnrot 853/1/06, 948/1/06 ja 1184/1/06

KIISTA KUNTAJAON LAILLISUUDESTA

Sipoon puolesta r.y. – För Sibbo r.f.-niminen yhdistys ja eräät yksityishenkilöt olivat oikeuskanslerille 1.9.2006 lähtien osoittamissaan kirjoituksissa niissä jäljempänä selostetuin perustein kannelleet asiasta, joka koski kuntajaon muuttamista Helsingin kaupungin, Vantaan kaupungin ja Sipoon kunnan kesken.

Kirjoitusten taustalla oli se, että Helsingin kaupunginvaltuusto oli 21.6.2006 päättänyt esittää valtioneuvostolle kuntajaon muuttamista niin, että päätöksen liitteen mukaiset alueet Vantaan kaupungista ja Sipoon kunnasta liitettäisiin Helsingin kaupunkiin.

Sittemmin sisäasiainministeriö oli kuntajakolain (1196/1997) 8 §:n nojalla määrännyt asiassa toimitettavaksi erityisen selvityksen ja asettanut 26.9.2006 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen kuntajakoselvittäjäksi.

Asiassa oli silloinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen antanut selvityksen, kanteelijat vastineensa sekä sisäasiainministeriön kantaosasto lisäselvityksen ja suullisen selostuksen osaliitosasioiden käsittelystä ja niiden vaiheista.

Nähtäväkseni on lisäksi hankittu jäljennöksiä Helsingin kaupunginvaltuuston 21.6.2006 ja 29.11.2006 tekemistä päätöksistä sekä niitä koskeviin valituksiin ja jatkovalituksiin annetuista Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä.

RATKAISU

Helsingin kaupungin esityksen vireilletulo ja esityksen käsittelystä sisäasiainministeriössä

Kanteluissa oli katsottu, että Helsingin kaupungin esitys 21.6.2006 kuntajaon muuttamisesta ei ole tullut ministeriössä vireille, koska esitys koskeva kaupunginvaltuuston päätös ei ollut lainvoimainen. Esitys ei täyttänyt kuntajakolaisa osaliitokselle asetettuja edellytyksiä, joten sitä ei olisi saanut lainvastaisena ottaa käsiteltäväksi. Kuntajaon muutoksen kohteena olevien kuntien

tuli olla rajanaapureita, mitä Helsinki ja Sipoo eivät olleet.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että koska kuntajakolaisa ei säännellä kuntajaon muuttamista koskevan kunnan esityksen vireilletuloa, oli katsottava, että Helsingin kaupunginvaltuuston esitys oli tullut hallintolain (434/2003) 20 §:n mukaisesti vireille silloin kun se oli 27.6.2006 toimitettu sisäasiainministeriön kirjaamoon.

Ryhdyttäessä esityksen pohjalta toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, olivatko kaupunginvaltuuston esittämät perusteet riittävän painavat ja täytyvätkö kuntajakolain 3 §:n ja 5 §:n mukaiset yleiset ja erityiset edellytykset oli laillisuuden kannalta esille noussut kysymys siitä, mikä merkitys oli annettava sille, ettei kaupunginvaltuuston päätös ollut lainvoimainen siinä vaiheessa, kun ministeriö kuntajakolain 7 §:n nojalla määräsi Etelä-Suomen lääninhallituksen valmistelemaan asiaa. Esityksen pohjalta kuntajaon muuttamista valmisteltaessa, ja siitä mahdollisesti myöhemmin päätettäessä, oli merkitystä sillä seikalla, miten hallintotuomioistuimet ratkaisevat valitukset ja jatkovalitukset. Kuntajakolain 34 §:n nojalla tehtyjen valitusten johdosta lääninhallitukselle annettu määräys asian valmistelusta oli siten tapahtunut riskillä, että kaupunginvaltuuston päätös kumotaan. Ottaen huomioon sittemmin hallintotuomioistuinten päätökset, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 23.5.2007, ja niistä ilmenevän käsityksen Helsingin kaupunginvaltuuston päätösten 21.6.2006 ja 29.11.2006 lainmukaisuudesta estettä asian valmistelulle ja käsittelyä jatkamiselle ei ollut.

Kuntajakolain 3 §:ää ja 5 §:ää silmällä pitäen tuli asiaa valmisteltaessa selvittää ja oikeusharkinnalla ratkaista, täytyvätkö osaliitostapauksessa joku tai jotkut 3 §:ssä varsin väljästi määritellyistä yleisistä edellytyksistä erityisen painavasta syystä. Mikäli edellytysten todettiin olevan olemassa, harkittavaksi jäi, harkintavaltaa rajoittavien oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen jälkeen, oliko kuntajakoa muutettava. Viranomaisen harkintavalta ei toisin sanoen ollut sidottu niin, että kuntajaon muutos tuli toteuttaa, jos oikeudelliset edellytykset täytyivät. Kuntajaon muutos voitiin jättää myös toteuttamatta. Mikäli taas oikeudelliset edellytykset puuttuivat, ei harkintavaltaa kuntajaon muuttamisen osalta ollut, vaan esitys tuli hylätä.

Edelleen apulaisoikeuskansleri katsoi, että puheena oleva esitys ei koskenut kuntajaon muuttamista pelkästään Helsingin kaupungin ja Sipoon kunnan kesken. Kuntaliitoksen toteuttaminen esitettyllä tavalla johti siihen, että Helsingin kau-

punkiin liitettiin yhtenäinen alue Vantaan kaupungista ja Sipoon kunnasta. Näin ollen ei se seikka, ettei Helsingillä ja Sipoolla ole ollut yhteistä (maa)rajaa esitystä tehtäessä, ollut esteenä asian käsittelylle.

Erityisen selvityksen toimittamisesta

Kanteluissa on oudoksuttu sitä, että sisäasiainministeriö oli määrännyt erityisen selvityksen toimitettavaksi, vaikka asiassa oli vireillä Helsingin kaupungin esitys. Esityksen laillisuus oli hallintotuomioistuimen tutkittavana. Erityistä selvitystä ei ollut kytketty Helsingin esitykseen. Erityisen selvityksen määräämiselle ei ollut kuntajakolain 8 §:ssä edellytettyä syytä. Tarkoituksena oli korjata Helsingin esityksessä olevat puutteet. Kuntajakoselvittäjälle erityisen selvityksen tekemiselle varattu aika oli asian laajuuteen nähden aivan liian lyhyt, joten mitään todellista selvitystä ei ollut tarkoitustakaan tehdä. Ministeriö oli käyttänyt valtaansa hallintoa velvoittavan tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisesti toisen osapuolen asian ajamiseen. Sipoon kunnalle annettu viikon aika lausua erityisen selvityksen toimittamisesta ja kuntajakoselvittäjän henkilöstä oli myös aivan liian lyhyt. Kuntajakoselvittäjän asettamispäätöstä ei ollut hallintolain mukaan perusteltu.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että erityisen selvityksen toimittaminen on ollut ministeriön harkinnassa sen arvioitua, että sitä koskevat kuntajakolain 8 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset ovat käsillä. Kuntajakolain säännösten mukaan erityisen selvityksen toimittamiselle ei ole aiheutunut muodollista estettä siitä, että asiassa oli vireillä samaan päämäärään tähtäävä Helsingin kaupungin esitys.

Sen seikan toteaminen, että ministeriössä olisi ryhdytty erityisen selvityksen toimittamiseen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti, edellytti tuekseen varsin vahvaa näyttöä. Yleisluontoisten väitteiden johdosta ei ollut perusteita arvioida Helsingin esitystä ja sen mahdollisia puutteellisuuksia, jotka olisivat antaneet aiheen erityisen selvityksen toimittamiseen. Kuntajakolain 8 §:n mukaisen selvityksen käynnistäminen lienee osoitus siitä, että Helsingin esitys oli ministeriön mielestä ollut riittävän perusteltu. Helsingin esitys sekä erityisen selvityksen toimittaminen ja siihen perustuva kuntajakoselvittäjän ehdotus olivat eri asioita. Ministeriön soveltamiskäytännöstä ilmenee tapauksia, joissa erityinen selvitys ja kuntajakoselvittäjän ehdotus oli ollut pohjana

ministeriön esitykselle kuntajaon muuttamiseksi tai että ne oli otettu kuntien yhteisen esityksen tausta-aineistoksi. Ottaen huomioon, että kysymys osaliitoksesta oli varsin kiistanalainen ja ministeriön lisäselvityksessä esitetyt kuntajakolain 8 §:n 1 momentin mukaiset perusteet, ei voitu todeta, että ministeriö olisi ylittänyt sille asiassa kuuluvan harkintavallan tai menetellyt muutoin moitittavasti.

Erityisen selvityksen sisällön ja riittävyuden arvioiminen mahdollista kuntajaon muuttamista silmällä pitäen kuului ensisijaisesti sisäasiainministeriölle. Mikäli esitys osaliitoksesta tehtiin tällä perusteella, valtioneuvoston yleisistunnon harkinnassa oli tutkia, olivatko kuntajakolain 3 §:n ja 5 §:n mukaiset edellytykset olemassa.

Erityisen selvityksen toimittamiselle varatun ajan riittävyys koski lähinnä kuntajakoselvittäjän ja ministeriön välistä toimeksiantoa, jonka arvioiminen ei kuulu oikeuskanslerille. Kuntajakoselvittäjän asettamispäätöksen perusteluiden osalta oikeuskansleri viittasi siihen, mitä ministeriö oli esittänyt.

Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen pätevyyydestä ja esteellisyydestä

Kanteluissa epäiltiin, että oikeudelliset seikat eivät tule riittävästi tutkituiksi, koska erityisen selvityksen toimittaminen oli annettu maallikon tehtäväksi. Myllyniemellä ei ole asianmukaista pätevyyttä tehtävään eikä häntä voi pitää puoleettomanakaan hänen osallistuttuaan ilmeisesti aiemmin Uudenmaan liiton hallituksessa Sipoon irrottamiseen Itä-Uudenmaan liitosta sekä Sammatin ja Lohjan välisen kuntajaon muutokseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että kantelu- ja selvitysasiakirjoihin sisältyi varsin niukalti tietoja Myllyniemen asemasta ja toiminnasta Uudenmaan liitossa. Asiasta esitetyn perusteella ei ollut käynyt ilmeiseksi, että ministeriö olisi arvioinut virheellisesti Pekka Myllyniemen aiemmasta toiminnasta johtuvaa esteettömyyttä ja tältä osin menetellyt moitittavasti asettaessaan hänet kuntajakoselvittäjäksi.

Kuntalaisten kuuleminen Helsingin kaupungin esityksestä ja kuntajakoselvittäjän selvityksestä

Kanteluissa katsottiin, että asian valmistelussa ei ollut otettu huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999)

mukaista avoimuusperiaatetta eikä varattu kuntalaisille mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen syntymiseen. Helsingin esityksen johdosta kuuleminen oli järjestetty ennen kuin esityksen perustelut lopullisesti esitettiin. Sipoon kunnalla ja kuntalaisilla ei ollut mahdollisuutta ottaa kantaa näihin perusteluihin, sillä aikaa vastata Helsingin kaupungin toimittamiin lisäselvityksiin ei voitu pitää riittävänä. Kuntajakoselvittäjä Pekka Myllyniemen selvitys ei ole ollut kielilain mukaisesti asianmukaisesti nähtävillä ruotsiksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan väite, että Sipoon kunnalla ja kuntalaisilla ei ollut mahdollisuutta lausua Helsingin kaupungin esityksen lopullisista perusteluista tai että ainakaan aikaa vastata niihin ei voitu pitää riittävänä, jäi vaille tarkempia perusteluita. Väite lienee liittynyt Helsingin kaupunginvaltuuston päätökseen 29.11.2006, jolla kaupunginvaltuusto oli uudistanut 21.6.2006 valtioneuvostolle tekemänsä esityksen kuntajaon muuttamisesta sekä antanut lääninhallitukselle esityksestä ja siitä annetuista lausunnoista ja huomautuksista päätöksestä tarkemmin ilmenevän lausunnon. Käytettävissä olleen asiakirja-aineiston perusteella ei ollut mahdollisuuksia vertailla kaupunginvaltuuston 21.6.2006 tekemän esityksen perusteita ja 29.11.2006 antaman lausunnon perusteita sitä silmällä pitäen, missä määrin perusteet olivat kenties muuttuneet niin, että asiassa olisi ollut aihetta harkita, olisiko asiassa tullut järjestää uusi kunnan ja kuntalaisten kuuleminen. Asiassa saadun selvityksen mukaan sekä Helsingin esityksen että kuntajakoselvittäjän ehdotuksen johdosta on järjestetty kuntajakolaissa tarkoitettu kuuleminen lääninhallituksen toimesta.

Kuntajakoselvittäjän ehdotuksen johdosta tapahtuneessa kuulemisessa oli sattunut sellainen ruotsinkielisen kuulemisaineiston puutteellisuudesta johtuva virhe, että kuuleminen ei täyttänyt säädettyjä vaatimuksia. Asiakirjoissa ollut puutteellisuus oli sittemmin korjattu ja kuulemisaikaa pidennetty.

Ministerin esteellisyydestä

Kanteluissa lausuttiin, että ministeri Hannes Manninen oli kuntajakoasian tullessa julkisuuteen ja ennen sen ratkaisua antanut kuntajaon muuttamista koskevia puoltavia lausuntoja tiedotusvälineille. Tältä osin viitattiin Sipoon Sanomissa 17.8.2006 julkaistuu Mannisen haastatteluun, jossa tämä ilmoitti Helsingin kaupungin esityksen näyttävän menevän läpi. Mannisen

mukaan häneen oli pääkaupungin taholta oltu yhteydessä noin kuukautta ennen esityksen tekemistä. Valtioneuvostolta tiedusteltiin tuolloin suhtautumista asiaan, jos esitys tehdään. Valtioneuvosto oli keskustellut asiasta ja suhtautuminen oli ollut periaatteessa myönteistä. Manninen oli päättänyt puoltamaan Helsingin näkemystä, vaikka Sipoon ja Helsingin käsitykset siitä, täytyivätkö kuntajaon edellytykset, poikkesivat selvästi toisistaan. Se, että päätös hakemukseen ilmoitettiin ennen kuin hakemus oli tullut laillisesti vireille ja ennen päätöksen laillisuuden tutkimista, ei suojannut oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Mannisen toimet eivät olleet puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriä koskevat hallintoasioissa samat esteellisyysäännökset kuin virkamiestä. Esteellisyysperusteet on luettu 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin 1–7 kohdissa.

Viimeksi mainittu kohta sisältää yleislausekkeen, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintolain säätämiseen johtaneen em. hallituksen esityksen 72/2002 vp pykäläkohtaisissa perusteluissa lausuttiin tältä osin, että erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Ratkaisussa tarkasteltiin kirjallisuudessa esitettyjä tulkintoja julkisesti esitettyjen kannanottojen merkityksestä.⁸

Edelleen ratkaisussa oikeuskäytännön osalta viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 2004:16 ja todettiin, että siinä suhtauduttiin pidättyvästi siihen, että kyseisessä tapauksessa edes virkamiehen ratkaistavaksi tulevaa asiaa koskeva julkisesti esitetty kannanotto tai arviointi aiheuttaisi esteellisyden. Ratkaisu on annettu soveltaen hallintolakia edeltänyttä hallintomenettelylakia (598/1982), jonka 10 §:n 1 momentin 6 kohta sisälsi hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaa vastaavan yleislausekkeen. Hallintomenettelylain yksityiskohtaiset perustelut (HE 88/1981 vp) yleislausekkeen osalta vastasivat hallintolain perusteluita.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että yleislauseke on väljä ja jättää harkinnanvaraa. Sen soveltamisessa joudutaan punnitsemaan keskenään eri suuntiin käyviä argumentteja ja näkökohtia.

⁸ Näistä tarkemmin ministerien esteellisyttä pohtivassa selosteessa, s. 82

Myös esteellisyysäännösten tausta-arvot ja -tavoitteet on tulkinnaassa otettava huomioon. Esteellisyysäännöksillä pyritään estämään vieraiden vaikuttimien sekoittuminen oikeudelliseen harkintaan ja turvaamaan luottamus hallinto-toimintaan. Yleislausekkeessa korostuu objektiivinen puolueettomuus, ja sen soveltamisessa joudutaan punnitsemaan keskenään sisällöllisiä argumentteja.

Arvioinnissa on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, missä asemassa ja roolissa kannanotot on esitetty. Ei voida sivuuttaa sitä tosiasiaa, että poliittiseen toimintaan kuuluvat linjaukset sekä julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Jos niihin herkästi liitetäisiin esteellisyys tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviin päätöksiin nähden, yhteiskunnallisen keskustelun mahdollisuudet vaikeutuisivat, mikä olisi ongelmallista kansanvallan toteutumisen ja sananvapauden kannalta.

Toisaalta voitaneen katsoa, että mitä selvemmin hallinto-asiassa on intressiasetelmaltaan kaksiasianosaisuuden piirteitä, sitä herkempi tällainen asia on puolueettomuutta koskevien epäilyjen kannalta ja sitä enemmän on myös kiinnitettävä huomiota esteettömyysvaatimukseen.

Näistä perusteista lähtien apulaisoikeuskansleri esitti seuraavanlaisia näkökohtia yleislausekkeen mukaisesta esteellisyyskysymyksestä:

- yleiset linjaukset ja näkemykset eivät sellaisenaan voine muodostaa esteellisyttä
- mitä konkreettisemmin ja voimakkaammin ilmaistu argumentein julkinen kannanotto koskee yksittäisen hallintoasian ratkaisemista, sitä herkemmin kysymys puolueettomuuden vaarantumisesta voi nousta esille
- esteellisyydellä suojataan luottamusta siihen, että oikeudelliseen harkintaan eivät pääse vaikuttamaan vieraat vaikuttimet; näin ollen on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, herättääkö julkisesti esitetty kannanotto perusteltua epäilyä siitä, että yksittäistapauksen harkintaan tulisivat vaikuttamaan muut kuin puhtaasti oikeudellisesti hyväksyttävät perusteet.

Entisen ministerin Hannes Mannisen menettelyä arvioitaessa lähtökohtana oli, että Manninen tuolloin vastasi sekä kuntajaon muutoksen valmistelusta että sen mahdollisesta esittelemisestä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Mannisen menettelyä arvioitaessa ongelmalliseksi osoittautui, että ainoa lähde, mihin kanteluissa nimeltä viitattiin, oli Sipoon Sanomissa ollut Mannisen haastattelu ja siinä yhteydessä laadittu kuvateksti.

Manninen oli itse ollut selvityksessään sitä mieltä, että kantelussa olleet lausumat oli irrotettu kokonaisuudesta, hänen lausumansa olivat olleet periaatteellisia ja hän oli tarkoittanut sitä, että oikeudelliset edellytykset selvitetään perusteellisesti.

Sipoon Sanomien 17.8.2006 julkaistussa artikkelissa, johon kantelija ilmeisesti erityisesti nojautuu, Mannisen sanomiksi merkityistä lausumista sai kuvan, että hän arvioi kuntajaon muutoksella olevan aikanaan (tuolloisessa) valtioneuvostossa läpimeno mahdollisuuksia (esimerkiksi ”Suurimmat hallituspuolueet suhtautuvat asiaan myönteisesti. Selvityksiä asia toki vaatii, mutta siihen suuntaan (esityksen läpimeno) ollaan menossa”). Hän arvioi haastattelutekstin mukaan myös myönteisesti hankkeen lainmukaisuutta: ”Liitos olisi täysin lain mukainen. Perusteiden on oltava ankarat, mutta Helsingin seudun tonttipula on sellainen”.

Otaen huomioon esteellisyysäännöksen yleislausekkeelle oikeuskirjallisuudessa ja edellä viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa annetun sisällön, apulaisoikeuskansleri päätyi siihen, ettei Mannisen ollut käytettävissä olleen aineiston perusteella osoitettu menetelleen tavalla, jonka perusteella hänen olisi arvioitava toimineen kuntajaon muutoksen valmistelusta vastanneena ministerinä hallintolain esteellisyysäännösten vastaisesti. Kantelua ratkaistaessa Manninen ei enää toiminut ministerinä.

Asian käsittely ministeriössä sai jatkoa

Edellä asiassa lähinnä kuntajaon muutoksen ministeriövaiheen valmisteluun liittyviin havaintoihin perustuvat arvioinnit eivät olleet sen laatuja, että ne olisivat antaneet oikeuskanslerille oikeudellisia perusteita puuttua osaliitosasian käsittelyyn sisäasiainministeriössä.

Apulaisoikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestä sisäasiainministeriölle tiedoksi siitä, mitä hän oli asiassa lausunut. Ministeriötä oli pyydetty saattamaan ratkaisu entisen ministerin Hannes Mannisen tietoon.

Muihin toimenpiteisiin eivät kirjoitukset antaneet aihetta.

Kysymys ministerien esteellisyydestä

Keväällä 2007 nousi esille kysymys siitä, ovatko eräät valtioneuvoston jäsenet aikaisemmin julkisuudessa esittämiensä kannanottojen vuoksi esteellisiä käsittelemään valtioneuvostossa päätettäväksi tulevaa Helsinkiä, Sipoota ja Vantaata koskevaa kuntajakoa. Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka laati ennen valtioneuvoston käsittelyä esteellisyysselvityksen arvioimiseksi asiasta muistion, jonka hän pyydettyä toimitti ministereille näiden joutuessa pohtimaan esteellisyyttään.

KUNTAJAKOPÄÄTÖKSESTÄ

Kuntajakolain mukainen päätös valtioneuvostossa on luonteeltaan hallintopäätös (esim. HaVM 24/1997 vp). Tällaisen päätöksen erityispiirteitä tähdennetään kuitenkin kuntajakolain koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/1997 vp) ja sen johdosta käydyssä keskustelussa eduskunnan valiokunnissa (PeVL 24/1997 ja HaVM 24/1997); tästä ilmenee, että kyseessä ei ole täysin puhdas hallintopäätös. Nämä erityispiirteet on esteellisyysäännöksen tulokannassa syytä ottaa huomioon; valtioneuvosto käyttää sille laissa annettua valtuutta vaikuttaa hallinnollisiin rajoihin laissa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Perusteluissa viitataan myös siihen, että kuntajaon muutosta ei voi pitää jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskevana päätöksenä.

Kuntajakolain 3 ja 5 §:ssä säädetään kuntajaon (ja kunnan alueen supistamisen/laajentamisen) yleisistä ja erityisistä edellytyksistä.

YLEISTÄ ESTEELLISYYDESTÄ

Valtioneuvoston hallintopäätöksiin sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä (HE 72/2002 vp), joista tämän tapauksen arvioinnin kannalta tarkasteltavaksi tulee niin sanottu yleislauseke.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

”Erityisen syyn” on oltava ulkopuolisen haavoittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteisen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa.⁹

⁹ HE 434/2003 s. 82.

Toisin kuin tuomioistuinten kohdalla *hallintoasioissa ennakkokäsitykset ja julkiset kannanotot eivät pääsääntöisesti sellaisinaan perusta esteellisyyttä*, joskin ne voivat sen tapauskohtaisesti aiheuttaa. Kirjallisuudessa on asiaa linjattu näin:

Mäenpää lausuu: ”virkamiehen asiassa etukäteen ilmaisevat hyvin vahvat ja yksipuoliset mielipiteet voivat olla erityinen syy, joka selvän ennakoasenteen vuoksi vaarantaa hänen puolueettomuutensa tuon asian käsittelyssä”.¹⁰ Niemivuo – Keravuori toteaa: ”Virkamiehen käsiteltävänä olevasta asiasta esittämät julkiset kannanotot tai ennakkokäsitykset eivät perustuslaissa turvatun sananvapauden näkökulmasta yleensä voi johtaa esteellisyyteen.”¹¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel: ”Toisin kuin lainkäytössä hallintoasioissa eivät virkamiehen käsiteltävänä olevasta asiasta esittämät julkiset kannanotot tai ennakkokäsitykset yleensä aiheuta esteellisyyttä, mikäli ne ovat luonteeltaan asiaa yleisesti selostavia ja viranomaistoiminnasta tiedottamiseen liittyviä eivätkä ne sisällä ennakkollista kannanottoa yksittäisen hallintoasian ratkaisemiseen.”¹²

Oikeuskäytännössä näkyy suhtaudutun pidättyvästi siihen, että julkisesti esitetty kannanotto tai arvio aiheuttaisi esteellisyyden. KHO 2004:16: Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimivan lupa- ja valvontajaoston puheenjohtaja oli voinut lehtihaastattelussa selvittää vireillä olevasta ympäristölupahakemuksesta mm. hankkeen sallittavuutta alueen yleiskaavan kannalta ja esittää omia arvioitaan hankkeen hyväksyttävyydestä ilman että hänen olisi katsottu tämän vuoksi tulleen esteelliseksi ratkaisemaan lupa-asiaa.¹³ Korkein hallinto-oikeus viittaa ratkaisussaan myös siihen, että puheenjohtajalla on ollut ”oikeus kertoa julkiselle sanalle tärkeistä jaostossa vireillä olevista asioista”.

Yleislauseke on väljä ja jättää harkinnanvaraa. Sen soveltamisessa joudutaan punnitsemaan keskenään eri suuntiin käyviä argumentteja ja näkökohtia. Myös esteellisyyssäännösten tausta-arvot ja -tavoitteet on tulkinnassa otettava huomioon. Esteellisyyssäännöksillä pyritään estämään vieraiden vaikuttimien sekoittuminen oikeudelliseen harkintaan ja turvaamaan luotamus hallintotoimintaan. Yleislausekkeessa korostuu objektiivinen puolueettomuus, ja sen soveltamisessa joudutaan punnitsemaan keske-

nään sisällöllisiä argumentteja (muiden esteellisyyserusteiden soveltaminen on luonteeltaan muodollista, selvempiin muodollisiin kriteereihin nojautuvaa).

On perusteltua ottaa huomioon, missä asemassa ja roolissa kannanottoja on esitetty. Ja näkisin myös eroa siinä suhteessa, onko kyse ”tavallisen viranomaisen” tekemästä hallintopäätöksestä vai valtioneuvoston nyt kysymyksessä olevanlaisesta päätöksenteosta. Tässä tapauksessa on aihetta kiinnittää huomiota kuntajakoja koskevan päätöksen luonteeseen (hallinnollisia rajoja koskeva ratkaisu sekä se, että päätös ei kohdistu välittömästi kenenkään yksityisen oikeuksiin).¹⁴ Poliittiseen toimintaan kuuluvat linjaukset sekä julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisista kysymyksistä. Jos näihin herkästi liitetäisiin esteellisyys tulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviin päätöksiin nähden, yhteiskunnallisen keskustelun mahdollisuudet vaikeutuisivat olennaisesti, mikä puolestaan olisi ongelmallista kansanvallan, avoimuuden ja sananvapauden näkökulmasta sekä vaikeuttaisi valtioneuvoston päätöksentekoa.

Viittaan lisäksi siihen, mitä tämän lausunnon oheen liittämässäni samaa asiakokonaisuutta koskevassa kanteluratkaisussani 14.6.2007 (s. 13–14) olen esteellisyydestä yleisesti esittänyt: olennaista mielestäni on se, herättääkö julkisesti esitetty kannanotto perusteltua epäilyä siitä, että yksittäistapauksen harkintaan tulisivat vaikuttamaan muut kuin oikeudellisesti hyväksyttävät perusteet (lain tarkoittamille tavoitteille vieraat intressit).”

Eräät ministerit toimittivat oikeuskanslerin virastoon lehtileikkeitä tai vastaavia selvityksiä kuntajakoasiaan liittyvistä kannanotoistaan ja pyysivät oikeuskanslerin arviota esteellisyyssyyskysymykseen. Seuraavassa kaksi esimerkkiä apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan laatimista arvioista. Toinen arvio koskee pääministeri Matti Vanhasen ja toinen ministeri Stefan Wallinin lausumia.

Vanhaselle annettu kannanotto 20.6.2007

”Voin tässä lausunnossa ottaa kantaa vain siihen, onko tietooni saatetun seikaston valossa ole-

¹⁰ Mäenpää, Hallinto-oikeus 2003 s. 286.

¹¹ Niemivuo – Keravuori, Hallintolaki 2003 s. 234.

¹² Laakso – Suviranta – Tarukannel, Yleishallinto-oikeus s. 204.

¹³ Vaasan hallinto-oikeus arvioi asiaa toisin; Niemivuo – Keravuori s. 234.

¹⁴ Mitä konkreettisemmin hallintoasia vaikuttaa yksittäisten asianosaisten oikeuksiin ja mitä enemmän se muistuttaa kaksiasianosaissuhdetta, sitä herkempi tällainen asia on esteellisyyssäännöksen yleislausekkeen tarkoittamille puolueettomuutta koskeville perusteluille epäilyille.

massa oikeudellinen este sille, että pääministeri Vanhanen osallistuu kuntajakoasiaa koskevaan päätöksentekoon. Hallintolain esteellisyyssääntelyn yleislausekkeen väljyyden vuoksi tulkinnanvaraisuutta säännöksen soveltamisessa jossakin määrin jää, ja viime kädessä esteellisyyttä koskeva arviointi on mahdollisessa valitustapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden käsissä.

Arviota tehdessäni on käytettävissäni ollut pääministerin poliittisen erityisavustajan Laanisen 19.6.2007 päivätty lähete kirjelmä sekä pääministerin asuntomessujen avauspuhe Espoossa 14.7.2006 ja nauhalta purettu paperiversio pääministerin haastattelutunnilta radiosta 17.6.2007. Lähetekirjeen mukaan pääministerin muut julkiset kannanotot vastaavat näitä lausuntoja.

Havaintojeni mukaan pääministerin kannanottoja voi pitää puheenvuorona yhteiskunta- ja asuntopoliittiseen keskusteluun sekä pääkaupunkiseudun kehittämiseen. Konkreettisen hakemuksen osalta todetaan (pääministerin haastattelutunti): ”tämä hakemus on laitettu liikkeelle ja hakemukseen pitää vastata ja valtiovalta katsoo täyttääkö se lain asettamat kriteerit”.

Käytettävissäni olevan aineiston ja edellä esittämiäni yleisten esteellisyyden arviointikriteerien perusteella en näe oikeudellisia perusteita laillisuusvalvojana puuttua asiaan, jos pääministeri Vanhanen osallistuu kyseisen kuntajakoasian päätöksentekoon. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että päätöksentekijän on viime kädessä itsensä arvioitava, onko luottamus hänen puolueettomuuteensa hallintolain yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla vaarantunut.”

Wallinille annettu kannanotto 25.6.2007

”Voin tässä lausunnossa ottaa kantaa vain siihen, onko tietooni saatetun seikaston valossa olemassa oikeudellinen este sille, että ministeri Wallin osallistuu kuntajakoasiaa koskevaan päätöksentekoon.

Arviota tehdessäni on käytettävissäni ollut minulle toimitetut kaksi telefaksia, toinen koskee muutamisissa lehdissä 23.11.2006 ollutta Stefan Wallinin kuvalla varustettua RKP:n vaalimainosta (”89 % vastustaa Sipoon pakkoliitosta. RKP on sataprosenttisesti samaa mieltä!”) ja toinen mm. Hufvudstadsbladetissa 27.6.2006 ollutta Wallinin kirjoitusta Har Helsingfors subjektiv rätt att växa? Näitä molempia puheenvuoroja on nähdäkseni tarkasteltava puolueensa puheenjohtajana esiintyneen poliitikon kannanottoina ajankohtaiseen yhteiskuntapoliittiseen

keskusteluun. – Lisäksi käytettävissäni on ollut oikeuskansleri Paavo Nikulan Wallinille 8.9.2006 osoittama kirje sekä pari liitosasiaan kielteistä kantaa viestittävää Wallinin kirjoittamaa blogia (22.6.2006 ja 29.6.2006).

Ottaen huomioon edellä esittämäni arviointikriteerit, minulla ei ole käytettävissäni olevan aineiston perusteella oikeudellista syytä puuttua hallintolain esteellisyyssäännösten nojalla asiaan, mikäli ministeri Wallin osallistuu päätöksentekoon tässä tarkoitettussa kuntajakoasiassa valtioneuvostossa. Totean kuitenkin, että esteellisyyssäännöksen yleislausekkeen väljyyden vuoksi toisensuuntainenkin arvio on mahdollinen; ensi sijassa ministerin on itsensä arvioitava esteettömyytensä päätöksentekijänä ja viime kädessä esteellisyysskysymyksen ratkaisisi valitustapauksessa korkein hallinto-oikeus.”

Merenkulkulaitoksen menettely luotsausasiassa

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 28.11.2007, dnro 878/1/07

KYSYMYKSENASETTELU

Luotsiliitto – Lotsförbundet ry (jäljempänä Luotsiliitto) oli oikeuskanslerille 24.2.2007 osoittamassaan kirjoituksessa ja sitä seuranneissa lisäkirjoituksissa kiinnittänyt huomiota tilanteeseen, joka oli syntynyt siitä, että Baltic Pilot Ltd Oy -niminen yritys oli ilmoittanut 15.8.2007 aikeistaan tarjota yksityistä luotsauspalvelua vesialueilla, joilla luotsauslain 5 §:n mukaisesti aluksella on velvollisuus käyttää luotsauslain mukaista luotsia. Yritys oli sittemmin 20.8.2007 suorittanut Suomen vesialueella Rauman edustalla luotsauksena aluksen avustamistehtävän. Yritys oli sittemmin harjoittanut tätä avustustoimintaa toistuvasti ja oli ilmoittanut aikeestaan laajentaa toimintaa Suomessa.

Luotsiliiton mukaan voimassa olevan lainsäädännön ja erityisesti luotsauslain (940/2003) mukaisena järjestelynä on pidetty, että vain Luotsausliikelaitoksen palveluksessa oleva henkilö, joka täyttää säädetyt edellytykset (luotsin ohjauskirja), voi pätevästi virkavastuulla suorittaa luotsauslain mukaista luotsausta. Luotsauksesta perittävä luotsausmaksu on julkisoikeudellinen maksu, jonka vain Luotsausliikelaitos on luotsauslain mukaan oikeutettu perimään. Yksityisellä ei ole oikeutta periä luotsausmaksua. Myös

vahingonkorvauskysymykset muuttuvat epäselviksi. Kysyä voidaan, аваako tällaisen toiminnan salliminen mahdollisuuden esittää korvausvaatimus valtiota kohtaan sillä perusteella, että viranomaisvalvonta olisi laiminlyöty.

Luotsauslain täytäntöönpanosta ja lain noudattamisen ylimmästä valvonnasta vastaava liikenne- ja viestintäministeriö oli todennut, että luotsaustoiminnan avaaminen yksityisille edellyttäisi lainsäädännön muutosta. Luotsiliiton käsityksen mukaan ministeriön kannanotto tarkoittaa sitä, että lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista yksityistä luotsauspalvelujen tarjontaa.

Merenkulkulaitos, jolle on säädetty tehtäväksi mm. luotsauslain noudattamisen valvonta, ei ollut ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin tietoonsa saatetun yksityisen luotsaustoiminnan lakkauttamiseksi tai estämiseksi, vaikka on perusteltu syy epäillä, että yksityinen luotsaustoiminta ei ole voimassa olevan lain mukaista.

Näillä ja muilla kirjoituksesta ilmenevillä perusteilla oli Luotsiliiton mielestä aihetta epäillä, että Merenkulkulaitos ja sen yksittäiset virkamiehet olivat saattaneet menetellä velvollisuksiensa vastaisesti jättäessään ryhtymättä toimenpiteisiin asian johdosta ja siten salliessaan alusten yksityisen avustustoiminnan tapahtumisen ja jatkumisen. Luotsiliitto oli pyytänyt, että oikeuskansleri tutkisi toimivaltansa nojalla Merenkulkulaitoksen ja sen virkamiesten toiminnan lainmukaisuuden asiassa. Samalla tulisi selvittää, rikkooko yksityinen avustustoiminta aluksen navigoinnissa luotsinkäyttövelvollisuutta ja onko kysymys myös luotsauslain 19 §:ssä rangaistavaksi säädetystä luotsausrikkomuksesta. Poissuljettuna ei voida kantelijan mukaan pitää sitä, että avustustoimintaa suorittaneen henkilön toimintaa olisi pidettävä luotsauslain vastaisena, mikä seikka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa pätevyyskirjan voimassaolon edellytyksiä luotsauslain 13 §:n kannalta. Luotsauslain 8 §:n 3 momentin säännös luotsin rikosoikeudellista virkavastuusta toteutuu, kun luotsi on palvelussuhteessa Luotsausliikelaitokseen. Tällainen vastuu ei voi toteutua yksityisen palveluksessa ilman erityistä lain säännöstä. Rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 11 §:n 1) kohdan mukaan virkamiehellä tarkoitetaan tässä laissa mm. henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtion liikelaitokseen.

Kirjoitusten johdosta liikenne- ja viestintäministeriö on 1.10.2007 toimittanut Merenkulkulaitoksen selvityksen 8.9.2007 ja antanut oman lausuntonsa asiassa.

Merenkulkulaitos ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat vielä pyynnöstä toimittaneet erinäistä asiakirjaselvitystä.

MERENKULKULAITOKSEN ORGANISAATIOMUUTOS JA LUOTSAUSTA KOSKEVASTA SÄÄNTELYSTÄ

Merenkulkulaitoksen organisaatiomuutos

Kantelussa tarkoitettu Merenkulkulaitoksen organisaatiomuutos toteutettiin vuoden 2004 alusta voimaan tulleilla laeilla Varustamoliikelaitoksesta 937/2003, Luotsausliikelaitoksesta 938/2003 ja Merenkulkulaitoksesta 939/2003. Muutos perustui hallituksen esitykseen 38/2003 vp. Muutokseen liittyi samanaikaisesti voimaan tullut uusi luotsauslaki 940/2004, joka oli säädetty hallituksen esityksen 39/2003 vp perusteella.

Lakien säätämiseen johtaneisiin hallituksen esityksiin sisältyi mm. seuraavia asianomaisia lakiehdotuksia koskevia perusteluja.

Muutoksen tavoitteena luotsauksen osalta oli selkeyttää viranomais-, tilaaja- ja palvelutuotantoroleja. Valtion käytännössä yksinoikeudella hoitama luotsaustoiminta, joka käsitti toisaalta toiminnan valvonnan ja toisaalta luotsauspalvelujen tuottamisen, jaettiin niin, että viranomaistoiminta ja tilaajatoiminta jäi Merenkulkulaitokselle, kun taas palvelujen tuottaminen siirrettiin perustettavalle valtion liikelaitokselle Luotsausliikelaitokselle. Merenkulkulaitoksen viranomaistehtäviin luotsaustoiminnassa kuului edelleen luotsaustoiminnan lainsäädännön valmistelu, tarvittavien määräysten antaminen sekä luotsien ohjauskirjoja, linjaluotsinkirjoja ja luotsinkäyttöpapautuksia koskevien päätösten tekeminen. Merenkulkulaitos myös valvoisi luotsaustoimintaa. Liikelaitos tuottaisi tarvittavat palvelut ja saisi luotsaustulot asiakailta (HE 38/2003 vp, yleisperustelut ss. 23, 26 ja 36).

Luotsausliikelaitoksen osalta esityksessä todettiin, että luotsauspalveluilla on yhteiskunnallista merkitystä niiden pakollisuuden sekä alusturvallisuutta ja ympäristönsuojelua edistävän luonteen vuoksi. Niiden saatavuuden ja tason turvaaminen koko maassa on valtion edun mukaista ja vastuulla Luotsausliikelaitos huolehtisi valtakunnallisena valtion liikelaitoksena luotsauspalvelujen tuottamisesta koko maassa luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Luotsausliikelaitoksen palvelujen tuottamista ohjaisivat luotsauspalvelujen kysyntä sekä luotsaus-

lainsäädäntöön perustuvat luotsinkäyttövapautukset (HE 38/2003 vp, yleisperustelut ss. 24–25 sekä yksityiskohtaiset perustelut s. 49 sekä HE 39/2003 vp, yleisperustelut s. 3 ja yksityiskohtaiset perustelut s. 5).

Luotsinkäyttövelvollisuudesta vapauttamista koskevat osaltaan myös linjaluotsinkirjan myöntäminen ja erivapaus (HE 39/2003 vp, yleisperustelut s. 3 ja yksityiskohtaiset perustelut ss. 5 ja 8–9).

Laitoskohtaisessa laissa vastuu palvelun saataavuudesta olisi Luotsausliikelaitoksella. Muutoin palvelu- ja laatutasosta säädettäisiin ja määrättäisiin luotsauslaissa sekä eduskunnan hyväksymillä palvelu- ja muilla toimintatavoitteilla. Palvelujen tilaajina olisivat luotsia käyttävät alukset. Uudistuksella ei muuteta luotsauksen palvelu- ja laatutasoa eikä liikenneturvallisuutta. Laitoskohtaiseen lakiin sisältyvällä pysyvällä palvelutasovelvoitteella varmistetaan palvelun saatavuus koko maassa (HE 38/2003 vp, yleisperustelut ss. 29 ja 30).

Luotsausliikelaitoksen palveluiden hinnoittelun yleiseksi perusteiksi esitettiin hinnoiteltava suorite, katettava suorite, katettavat kustannukset ja veloituseruste. Lähtökohtina hinnoittelulle olisivat liikelaitosta perustettaessa voimassa olevat luotsaustaksat. Hinnoittelua ohjaisivat luotsausliikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteet sekä tulos- ja tuloutustavoitteita koskevat eduskunnan, valtioneuvoston ja liikenne- ja viestintäministeriön päätökset (HE 38/2003 vp, yleisperustelut s. 3 ja 49).

Luotsausliikelaitoslain ehdotetun siirtymäsäännöksen 6 §:n perustelujen mukaan liikelaitos jatkaisi Merenkululaitoksen luotsausyksikön toimintaa pääosin silloisin resurssein (HE 38/2003 vp, yksityiskohtaiset perustelut s. 49).

Merenkululaitos toimisi osaltaan luotsauksesta vastaavana viranomaisena ja valvoisi luotsauksen toteutumista. Merenkululaitosta tilaajana ja kilpailun avaajana kosketeltiin esityksessä (HE 38/2003 vp, yleisperustelut s. 26 ja erityisperustelut s. 53).

Hallituksen esityksen 38/2003 vp johdosta antamassaan mietinnössä 2/2003 vp sivulla 3 eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta totesi, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan Luotsausliikelaitos on ratkaisu, jossa edetään varovasti siirtäen nykyinen palvelutuotanto käytännöllisessä monopoliasemassa liikelaitosmuotoon.

Eduskunta hyväksyi Merenkululaitosta ja Luotsausliikelaitosta koskevat lakiehdotukset hallituksen esityksen mukaisina.

Luotsauksen luonteesta esitettyjä käsityksiä

Aiemman eli vuoden 1998 luotsauslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä 144/1997 vp sivulla 10 todettiin, että silloisen vuoden 1957 luotsausasetuksen mukaan luotsauksia saivat suorittaa, satama-alueita lukuun ottamatta, ainoastaan valtion luotsit, joten valtiolla oli luotsausmonopoli. Esityksen sivulla 11 todettiin toisaalta, että vaikka valtion luotsausmonopolia ei pidetä välttämättömänä, ei luotsaustoiminnan yksityistämisellä saavuteta sellaisia taloudellisia ja muita hyötyjä, jotka tekisivät tarpeelliseksi muuttaa järjestelmää tässä vaiheessa.

Merenkululaitoksen organisaatiomuutosta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyy kannanotto, jonka mukaan käytännössä luotsauksia tekevät pääasiassa valtion luotsit (lukuun ottamatta satama-alueella satamahallinnon tehtävään hyväksymiä henkilöitä) ja luotsaustoiminnan voidaan katsoa olevan valtion monopoli (HE 38/2003 vp, yleisperustelut s. 8).

RATKAISU

Kantelun kohde ja tutkinnan rajaaminen

Oikeuskansleri totesi, että alkuperäinen kantelu kohdistui Merenkululaitoksen ja sen asianomaisten virkamiesten menettelyyn näiden salliessa alusten yksityisen luotsaustoiminnan (myös avustustoiminta, yksityinen luotsauspalvelujen tarjonta) jättäessään ryhtymättä toimenpiteisiin asian johdosta. Kantelu ei koskenut yksityistä palvelutarjontaa, jonka harjoittaminen ottaen huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n säännös ei muutenkaan kuulunut oikeuskanslerin valvontavaltaan. Sen vuoksi ratkaisussa ei arvioitu yksityisen luotsauspalvelun tarjonnan lainmukaisuutta. Yksityisen palvelutarjonnan lainmukaisuudella oli kuitenkin välitöntä merkitystä Merenkululaitoksen valvontavallan kannalta ja siten välillistä vaikutusta arvioitaessa Merenkululaitoksen toimintaa. Tämän vuoksi ratkaisussa oli tarkasteltu yksityistä palvelutarjontaa sikäli kuin se on tarpeellista Merenkululaitoksen menettelyn arvioimiseksi.

Kysymys siitä, rikkoiko yksityinen luotsaustoiminta aluksen navigoinnissa luotsinkäyttövelvollisuutta ja toimiiko aluksen päällikkö luotsauslain vastaisesti, kuului asianomaisten valvontaviranomaisten tutkittaviin asioihin.

Merenkululaitoksen tiedotteiden asianmukaisuudessa oli ensisijaisesti kysymys liikenne- ja viestintäministeriön valvontavaltaan kuuluvasta asiasta. Koska ministeriö ei ollut pyytänyt tutkimaan asiaa, oikeuskansleri katsoi, että tämän kantelun perusteella hänellä ei ollut aihetta siihen puuttua.

Luotsausta koskevasta järjestelystä

Julkisen hallintotehtävän siirrosta

Asiassa saadun selvityksen perusteella voitiin todeta, että kun vain Merenkululaitos ja sen edeltäjät olivat valtion viranomaisina tarjonneet luotsauspalveluja oli luotsauspalvelujen tarjonta Merenkululaitoksen organisaatiomuutoksen aikaan käytännössä ja tosiasiallisesti valtiolle kuuluva monopoli. Merenkululaitoksen luotsausyksikön vastattavana ollut luotsauspalvelujen tarjontaa oli voitu pitää sellaisena valtion julkisena hallintotehtävänä, jota tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Tehtävään ei ollut katsottu liittyvän sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka olisi mainitun säännöksen johdosta estänyt luotsauspalvelujen tarjonnan siirron Luotsausliikelaitokselle.

Luotsauspalvelujen tarjoamiseen liittyvään tosiasialliseen luotsaustoimintaan ei selvityksen mukaan liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaikkakin luotsilla on luotsauslain 11 §:n mukaan oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus, jos hän katsoo, että matkan aloittaminen tai jatkaminen vaarantaa luotsattavan aluksen, siinä olevien ihmisten, muun vesiliikenteen tai ympäristön turvallisuutta.

Elinkeinovapaudesta

Yksityisen luotsaustoiminnan tarjoamisella on merkitystä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden kannalta. Säännös kuuluu näin:

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”

Perustuslakivaliokunta on omaksumassaan käytännössä katsonut, että momentissa ilmaisu ”lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (PeVL

9/2005 vp, s. 2; katso myös HE 309/1993 vp s. 67/II). Valiokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä syystä. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista (näin esim. PeVL 66/2002 vp, s. 2).

Se, miten luotsaustoiminta on Merenkululaitoksen organisaatiota uudistettaessa ollut lainsäädännössä tarkoitettu järjestää ilmenee asianomaisten lakien systematiikasta ja perusteluista, vaikka säännöksissä ei nimenomaisesti olekaan otettu kantaa yksityisen luotsaustoiminnan sallittavuuteen. Luotsausliikelaitosta ja luotsausta koskevasta sääntelystä sitä kokonaisuutena tarkasteltaessa käy ilmi, että vallinnutta tilannetta (monopoliasema) ei tarkoitettu muuttaa.

Luotsausliikelaitosta koskevassa hallituksen esityksessä 38/2003 vp todettiin, että Luotsausliikelaitos valtakunnallisena liikelaitoksena tuotaisi koko maassa tarvittavat luotsauspalvelut ja se saisi luotsaustulot asiakkailta. Tällainen kielellinen muotoilu viittaa siihen, että muita palveluntuottajia ei ajateltu voivan olla. Edelleen esityksessä lausuttiin, että palvelutaso varmistettaisiin palvelutasotavoitteella, kilpailulla (linjaluotsaus) ja liikelaitosohjauksella. Mainittu hallituksen esitys (s. 36, jossa on pohdittu elinkeino- ja kilpailupolitiikan vaikutuksia) täsmentää yksiselitteisesti, mitä kilpailulla tässä tarkoitetaan: kilpailuelementtinä toimisivat nimenomaisesti myönnetty linjaluotsinkirjat ja luotsinkäytösvapautukset.

Erityisesti oikeuskansleri kiinnitti huomiota lakien systematiikasta ja perusteluista ilmeneviin seuraavanlaisiin seikkoihin:

a) Kilpailuelementit on perusteluissa kattavasti lueteltu.

b) Luotsauspalveluilla korostetaan olevan yhteiskunnallista merkitystä niiden pakollisuuden sekä alusturvallisuutta ja ympäristönsuojelua edistävän luonteen vuoksi. Luotsauksen saataavuuden ja tason turvaaminen koko maassa on lain perustelujen mukaan valtion edun mukaista ja vastuulla. Tämä toiminnan merkityksellisyys huomioon ottaen on selvää, että jos kilpailu olisi ollut tarkoitettu avata, olisi laissa säädetty siitä, miten, millaisten kriteerien mukaan ja millaista

menettelyä noudattaen tämä tapahtuisi (vrt. Varustamoliikelaitos). Huomionarvoista oli myös se, että siltä osin kuin lainsäädäntö nykyisellään mahdollistaa kilpailun (linjaluoitsit), tämä on määrätynlaisessa menettelyssä nimenomaisesti päätettävä (”luotsausviranomaisen lainsäädännön ja turvallisuusharkinnan perusteella myöntämät”, HE 38/2003 vp, s. 25).

c) Luotsausliikelaitoksesta annetun lain perusteluissa (HE 38/2003 vp, s. 29 ja s. 40) mainitaan Luotsausliikelaitoksen vastaavan ”luotsauksen palvelu- ja laatutasosta sekä palvelun saatavuudesta”. Jos toiminta olisi tarkoitettu avata kilpailulle, jää täysin avoimeksi, miten Luotsausliikelaitos voisi muiden tuottamasta palvelusta ja sen laadusta vastata.

d) Luotsausliikelaitokselle on nimenomaisesti säilytetty velvollisuus suorittaa myös luotsauslaissa mainitut valvonta- ja ilmoitustehtävät (HE 38/2003 vp, s. 49; Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 momentti ja luotsauslain 8 §:n 2 momentti), joita ovat muun muassa ympäristönsuojeluun sekä meri- ja tullivalvontaan liittyvät tehtävät. Tällaisten tehtävien mukaisesta velvollisuudesta pitää säätää lailla, joten tästäkin ilmenee, että luotsaustoiminnan harjoittamista ei ole ollut tarkoitus ulottaa Luotsausliikelaitosta laajemmalle.

e) Myös luotsauksen hinnoitteluperusteita koskeva sääntely perusteluineen viittaa ainakin epäsuorasti siihen, että toimintaa ajateltaessa on tarkoitettu yksinomaan Luotsausliikelaitosta (ks. erit. HE 38/2003 vp, ss. 49–50).

Merenkulkulaitoksen organisaatiomuutos oli säädetty perustuslain voimassa ollessa. Näin ollen voidaan perustellusti lähteä siitä, että lainsäätäjät oli arvioinut asian perustuslain 18 §:n asettamien vaatimusten kannalta; tosin asia ei ole ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Luotsaustoiminnasta on säädetty laissa tavalla, joka rajaa luotsaustoiminnan harjoittajaksi Luotsausliikelaitoksen. Siitä seikasta, ettei laissa ole kielletty yksityistä luotsaustoimintaa, ei voida sellaisenaan tehdä johtopäätöstä, että se olisi sallittua. Myöskään se seikka, että joissakin kohdin lain esitöissä tai joissakin yhteisissä julkisuudessa on pohdittu yksityisen luotsaustoiminnan sallittavuutta, ei tee asiaa tulkinnanvaraiseksi. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä 2/2003 vp esitetty toteamus, että Luotsausliikelaitos on ratkaisu, jossa edetään varovasti siirtäen nykyinen palvelutuotanto käytännöllisessä monopoliasemassa liikelaitosmuotoon, ei sekään tarkoita kilpailun avaamista.

Merenkulkulaitoksen menettelystä

Merenkulkulaitokselle oli kuulunut osaltaan velvollisuus valvoa luotsauslain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista riippumatta siitä, että luotsauslain 18 §:n mukaan lain täytäntöönpano ja ylin valvonta kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Laillisuusvalvontaan kuuluvia käytännön valvontatoimenpiteitä täydentää päättäminen siitä, millaisiin toimenpiteisiin valvonnassa ilmi tulleiden seikkojen johdosta olisi aihetta ryhtyä. Yleiseltä kannalta toimenpiteiden olennaisena päämääränä on lainvastaisen tai muutoin epätyydyttävän oikeustilan saattaminen ennalleen. Valvontaviranomaisen harkintaan jää, millaisin laillisin toimenpitein tämä tavoite on saavutettavissa.

Katsoessaan, ettei lakiin sisältynyt sellaista, johon olisi voinut vedota yksityistä toimijaa kohtaan, Merenkulkulaitoksen valvontatoimenpiteet olivat rajoittuneet tietojen vastaanottamiseen ja keräämiseen sekä asian saattamiseen ministeriön tietoon. Käytännössä tämä tarkoitti valvonta-asian siirtämistä ministeriölle. Tältä osin Merenkulkulaitoksen toiminta poikkesi siitä, miten Merenkulkulaitos oli menetellyt vuonna 2005 Olkiluodon Yksityissatama Oy:tä koskevassa luotsausasiassa. Erilaisen toimintatavan perusteena olevasta kannanmuutoksesta seurasi, että Merenkulkulaitoksen sekä liikenne- ja viestintäministeriön käsitykset yksityisten luotsauspalvelujen tarjonnan lainmukaisuudesta ja valvontaviranomaiselle kuuluvista toimintavelvoitteista poikkesivat toisistaan. Syy siihen, mihin Merenkulkulaitoksen kannanmuutos perustuu, ei ilmennyt asiakirjoista.

Ottaen huomioon pyrkimyksen säilyttää vallinnut oikeustila ennallaan ja sen, että luotsauslakia säädettyä ei ilmeisestikään ollut näköpiirissä vartenotettavaa mahdollisuutta, että joku ryhtyisi tarjoamaan yksityisiä luotsauspalveluja yritysmuodossa elinkeinona, lakiin ei ollut katsottu tarpeelliseksi ottaa asianomaisia rangaistus- tai muita erityisiä säännöksiä.

Tämän johdosta oikeuskansleri on viitannut perustuslain 8 §:ään, jossa vahvistettu rikos oikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Säännöksen ensimmäinen virke kuuluu näin:

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.”

Säännöksen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävän täsmällisesti siten,

että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Tarkoituksensa ja sanamuotonsa puolesta luotsauslain 19 §:n rangaistussäännös luotsinkäyttövelvollisuuden rikkomisesta ja luotsaamisesta ilman oikeutta koskee aluksen päällikköä ja luotsaustehtävässä olevaa luotsia. Valvontaviranomaisen kannalta säännös tarjoaa mahdollisuuden puuttua yksittäiseen luotsaustapahtumaan ja tätä kautta välillisesti yksityistä luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen toimintaan.

Lainsäädäntöä syytä tarkistaa

Edellä esitetyn perusteella oikeuskansleri ilmoitti kantanaan, ettei hän voinut yhtyä Merenkululaitoksen käsitykseen siitä, että Merenkululaitoksen organisaatiomuutoksen yhteydessä olisi jäänyt epäselväksi, mihin lakien säätämällä pyrittiin ja miten lainsäädäntötoimenpiteitä tulisi tulkita yksityisten luotsauspalvelujen tarjontaan. Liioin oikeuskansleri ei yhtynyt Merenkululaitoksen käsitykseen siitä, että laista ei ilmene säännöstä, jonka perusteella Merenkululaitoksella valvontaviranomaisena olisi ollut perusteita puuttua toimintaan. Se seikka, olisiko Merenkululaitoksella joidenkin muidenkin säädösten perusteella ollut mahdollisuus puuttua toimintaan, ei ole tullut tätä asiaa käsiteltäessä ilmi.

Kysymys on lain tulkintaan liittyvästä asiasta. Tällöin on mahdollista, että asiassa esitetään toisistaan poikkeavia käsityksiä perusteluineen. Ottaen huomioon asian laadun ja Merenkululaitoksen menettelynsä tueksi esittämät perustelut ilmeiseksi ei ollut käynyt, että asiaa Merenkululaitoksessa käsiteltäessä olisi menetelty virkavelvollisuuksien vastaisesti. Tältä osin asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että oikeuskansleri kiinnitti Merenkululaitoksen huomiota siihen, mitä edellä on lausuttu.

Mitä asiaan muutoin tuli, oikeuskansleri totesi, että viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen ja toiminnan uskottavuuden kannalta ilmennyttilä tilannetta ei voitu pitää tyydyttävänä. Tämän vuoksi hän esitti liikenne- ja viestintäministeriön harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä aiheellista tarkistaa niin, että siitä selkeämmin ilmenisi lainsäätäjän tarkoitus.

Edellä selostetuissa tarkoituksissa oikeuskansleri lähetti jäljennökset päätöksestä Merenkululaitokselle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle tiedoksi. Muihin toimenpiteisiin ei asia antanut aihetta.

Käräjätuomaria koskeva syyteharkinta

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 30.3.2007, dnro 53/30/05

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTUKSESSA HUOMATTU VIRHE

Oikeuskanslerinviraston suorittamassa rangaistustuomioiden tarkastuksessa havaittiin, että käräjäoikeuden 1.11.2004 antama tuomio oli virheellinen.

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan muun ohessa luvattomasta käytöstä ja teräaseen hallussapidosta yleisellä paikalla yhteiseen kolmen kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen ja vankeusrangaistuksen sijasta 90 tunnin yhdyskuntapalveluun. Vastaajalle syyksi luetut luvaton käyttö ja teräaseen hallussapito yleisellä paikalla oli tehty 25.8.2001. Syyttäjä oli toimittanut haastehakemuksensa käräjäoikeuteen 12.2.2003. Käräjäoikeudesta saadun haastetodistuksen mukaan haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi 5.10.2004 eli vasta sitten kun tekojen syyteoikeuden vanhentumisaika oli jo päättynyt. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneista teoista.

Korkein oikeus purki 28.4.2006 antamallaan päätöksellä apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta käräjäoikeuden tuomion siltä osin kuin vastaaja oli tuomittu vanhentuneista teoista, ja tuomitsi vastaajan hänen viakseen jääneistä teoista 75 päiväksi vankeuteen ja vankeusrangaistuksen sijasta yhdyskuntapalveluun.

Rikosseuraamusviraston oikeudellisesta yksiköstä saadun tiedon mukaan vastaaja oli suorittanut käräjäoikeuden tuomion mukaisen 90 tunnin yhdyskuntapalvelun 13.4.2005 – 5.9.2005.

Käräjäoikeudesta hankittiin oikeuden puheenjohtajan ja asian käsittelyyn osallistuneitten lautamiesten selitykset.

Oikeuden puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin omasta ja lautamiesten puolesta antamassa selityksessä todetaan virheen tapahtuneen.

ESITUTKINTA

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Kun alustavan selvityksen perusteella oli syytä

epäillä rikosta, apulaisoikeuskansleri 18.10.2006 päivävetyllä kirjeellä pyysi Keskusrikospoliisia suorittamaan esitutinnan asiassa. Keskusrikospoliisin pääosasto suoritti esitutinnan, jossa epäiltynä kuultiin oikeuden puheenjohtajana toiminutta käräjätuomaria.

Käräjätuomari on esitutkinnassa toimitetussa kuulustelussa 13.11.2006 todennut virheen tapahtuneen tilanteessa, jossa hänellä oli erittäin suuri työmäärä minkä lisäksi hän oli joutunut toimimaan sairauslomajaisena rikososaston johtajana keväällä ja syksyllä 2004. Osasyynä haastamisen viipymiseen hän kertoo olleen toisen asiassa tuomitun vastaajan vaikean loukkaantumisen, joka esti asian käsittelypäivän määräämisen.

Loppulausunnossaan käräjätuomari edelleen viitasi useasta syystä johtuneeseen vaikeaan työtilanteeseensa ja rikosasian toisen vastaajan vammautumiseen, joka aiheutti muun muassa uskotun miehen määräämisen tarpeen ja asian käsittelyn hidastumisen.

Käräjätuomari ja rikosasiassa vastaajana ollut olivat 30.11.2006 tehdyllä sopimuksella päässeet sovintoon asiassa, eikä vastaajalla ole asiassa vaatimuksia.

KÄRÄJÄTUOMARIN KUULEMINEN OIKEUSKANSLERIN VIRASTOSSA

Apulaisoikeuskansleri oli 5.2.2007 vielä kuulut käräjätuomaria tapahtuma-ajankohdan työtilanteesta. Käräjätuomari kertoi tilaisuudessa hänellä osastonjohtajan sijaisena olleista tehtävistä sekä muiden hänellä olleiden tehtävien vaikutuksesta normaalin käräjätuomarin työn suorittamiseen.

RATKAISU

Rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistusta ei saa tuomita, ellei syytettä ole nostettu kahdessa vuodessa, jos kovin rangaistus on vapausrangaistusta enintään vuosi tai sakkoa. Tässä tapauksessa tuomio oli annettu luvattomasta käytöstä, josta rangaistuksena on rikoslain 28 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan sakkoa tai enintään vuosi vankeutta, ja teräseen hallussapidosta yleisellä paikalla, josta rangaistuksena on järjestyslain 18 §:n mukaan sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Asiassa on riidatonta, että oikeus oli menetellyt lainvastaisesti tuomitsemalla vastaajan teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut.

Käräjätuomarin menettelyn arviointi

Rikosoikeudellisesti käräjätuomarin menettelyä asiassa on arvioitava rikoslain 40 luvun 10 §:n tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön valossa. Kyseisen säännöksen mukaan ”jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.”

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käräjätuomari on, tuomitessaan vastaajan vanhentuneesta teosta, huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa.

Tapauksessa on vielä arvioitava, ylittääkö teko edellä esitetystä lainkohdassa säädetyn ”vähäisyyskynnyksen”.

Vähäisyyden arvioimiselle ei lainsäädännössä eikä lain esitöissä ole esitetty kriteerejä. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti yleistettävissä olevien kriteerien mukaisesti. Vähäisenä pidettävien tekojen sulkeminen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön ulkopuolelle toteutettiin virkarikosuudistuksen yhteydessä lailla 792/1989. Tuolloin pohdittiin tuottamuksellisten virkarikosten rangaistavuuden perusteita ja tarvetta. Hallituksen esityksessä (HE 58/1988 vp. s. 19) vedetään rangaistavan menettelyn rajaa mm. näin: ”... rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista.”

Tästä on pääteltävissä, että vähäisyyttä arvioitaessa on huomiota kiinnitettävä muun muassa siihen, miten olennaisesti tekijä on menetellyt vastoin kyseisen viran asianmukaisen hoitamisen velvollisuutta ja missä määrin teko loukkaa tai vaarantaa yksityistä etua. Kirjallisuudessa on todettu merkitystä annetun sille, onko virheestä aiheutunut haittaa tai vahinkoa (Rautio, Ilkka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset, teoksessa Rikosoikeus s. 1304–1305. Helsinki 2002). Oikeuskäytännössä on katsottu olevan merkitystä myös sillä, miten vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen (esimerkiksi KKO 2001:54).

Tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta on periaatteellisesti vakava virhe. Merkitseehän se rangaistuksen tuomitsemista tilanteessa, missä sitä ei lain mukaan olisi pitänyt tuomita. Lakiin perustumattoman rangaistuksen tuomitseminen kohdistuu tuomiovallan käyttämisen ydinalueelle, ja tällainen teko on omiaan vakavalla tavalla vaarantamaan luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen.

Arvioitaessa vähäisyyssyynnyksen ylittymistä on huomioon otettava kuitenkin myös tapahtuman yksilölliset ominaispiirteet eli se, onko tapauksessa tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella teon sinänsä vakavasta luonteesta huolimatta tekoa olisi kokonaisuutena pidettävä vähäisenä rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamassa mielessä.

Vastaaja oli ehtinyt kärsiä käräjäoikeuden tuomitseman rangaistuksen ennen kuin Korkein oikeus oikaisi tuomiossa olleen virheen. Virheestä on aiheutunut konkreettista haittaa ja vahinkoa.

Olennaista on vielä kiinnittää huomiota teon ilmentämään huolimattomuuden asteeseen sen seikan toteamiseksi, olisiko tekoa tällä perusteella pidettävä rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä. Kysymys on sen seikan arvioimisesta olisiko syyteoikeuden vanhentumisen huomaamatta jääminen jostakin syystä ollut vällinneissa oloissa sillä tavalla ymmärrettävää, että tämä tulisi ottaa rikosoikeudellisessa arvioissa huomioon. Tältä osin apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuimessa käsiteltävänä ollut syyte vanhentui, kun asia oli käräjätuomarin käsiteltävänä. Virhe on tapahtunut sinänsä tavanomaisia tekoja koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä. Kyse ei ole ollut erityisen laajasta ja vaikeasti hallittavasta asiasta, joskin apulaisoikeuskansleri toteaa, että jutussa on ollut useita syytekohtia ja että toisen tuomitun vastaajan vakava loukkaantuminen on aiheuttanut käräjätuomarin kertomin tavoin ongelmia jutun käsittelemisessä, mikä on epäilemättä ollut omiaan hajottamaan puheenjohtajan huomiota. Vanhentumisaika on ollut asiakirjoista kuitenkin vaikeuksitta havaittavissa.

Käräjätuomari oli tapahtuma-aikaan toiminut kahteen otteeseen osastonjohtajan sijaisena, ollut suunnittelemassa käräjäoikeuden johtamiskoulutusta ja toiminut henkilöstöstrategiaa laativassa oikeusministeriön työryhmässä. Nämä työtehtävät oli tullut hoitaa muun käräjätuomarin työn ohessa, mikä oli osaltaan lisännyt työmäärää ja vaikeuttanut vireillä olevien asioiden hallintaa. Työmäärän lisäystä ei voi apulaisoikeuskanslerin

mielestä kuitenkaan pitää niin merkittävänä, että tekoa voisi sen perusteella pitää vähäisenä.

Kaiken kaikkiaan apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinnassa ei ole tullut esiin sellaisia perusteita, joiden vuoksi tekoa voitaisiin pitää rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Lautamiesten vastuun arviointi

Käräjäoikeuden tuomiosta vastaavat lainopinut 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. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että lautamiehet vastaavat tuomioistuimen päätöksen nyt kysymyksessä olevan kaltaisesta virheestä vain jos vanhentumiskysymys olisi nimenomaisesti ollut esillä tai heillä olisi jostain erityisestä syystä ollut aihetta kiinnittää siihen huomiota.

Haasteen tiedoksiantoajasta ei käräjäoikeuksissa säännönmukaisesti kerrota lautamiehille. Käytettävissä olevasta aineistosta ei ole tullut esiin seikkoja, joitten perusteella apulaisoikeuskansleri voisi katsoa, että lautamiehillä olisi jostakin syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota tekojen rikosoikeudelliseen vanhentumiskysymykseen. Vastuu virheestä kuuluu näin muodoin yksin oikeuden lainoppineelle puheenjohtajalle.

Seuraamusharkinta

Edellä lausutuun perustein apulaisoikeuskansleri katsoi, että oikeuden puheenjohtajana toiminut käräjätuomari on huolimattomuudesta rikkonut hänelle kuuluvan virkavelvollisuuden varmistua siitä, ettei vastaajalle käräjäoikeudessa 1.11.2004 syyksiluettujen luvattoman käytön ja teräaseen hallussapidon yleisellä paikalla syyteoikeus ollut vanhentunut. Tekoa ei voida, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, pitää kokonaisuutena arvostellen rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri katsoi, että käräjätuomari on näin menetellyt tavalla, joka täyttää rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Vielä on arvioitava, onko käräjätuomarin virkarikokseksi todetusta menettelystä aihetta nostaa syyte.

Oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, ”mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen”. Syytteen nostamisen aiheellisuutta harkittaessa on saatavissa johtoa ensi sijassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvusta ilmenevistä yleisistä seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä koskevista periaatteista, joskaan oikeuskansleri ei ole samalla tavalla kuin yleinen syyttäjä muodollisesti sidottu kyseisissä säännöksissä mainittuihin perusteisiin sellaisinaan (oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin tulkinnan osalta apulaisoikeuskansleri viittasi artikkeliinsa, Jonkka, Jaakko: Laillisuusvalvoja syyttäjänä. Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII Vammala 2003 s. 112–113).

Toimenpiteitä harkitessaan apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti käräjätuomarin tuolloiseen työtilanteeseen ja siihen vaikuttaneisiin tekijöihin sekä jutun käsittelyä hankaloittaneisiin tapauksen erityispiirteisiin. Vaikka näiden seikkojen ei edellä todettukaan tekevän käräjätuomarin virkavelvollisuuden vastaista menettelyä rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoittamalla tavalla vähäiseksi, niillä on merkitystä arvioitaessa sitä, onko syytteen nostaminen aiheellista. Harkinnassaan apulaisoikeuskansleri pani myös merkille sen, että käräjätuomarin aktiivisuuden vuoksi hän ja hänen virheestään vahinkoa kärsinyt asianomistaja olivat sopineet

korvauksen maksamisesta liikaa suoritetusta yhdyskuntapalvelusta, minkä johdosta asianomistaja oli luopunut vaatimuksistaan. Vaikka tällaiselle seikalle ei voidakaan antaa sellaisenaan kovin paljon painoa kysymyksen ollessa rikosasiasta, joka loukkaa yleistä luottamusta oikeudenhoidon asianmukaisuutta kohtaan, ei mainittu seikka toisaalta voi olla kokonaan vailla merkitystä syytteen aiheellisuutta pohdittaessa.

Ottaen huomioon yhtäältä sen, että käräjätuomarin teko ei vällinneissa oloissa välttämättä ilmennä kovin vakavaa huolimattomuutta työtehtävän hoidossa, ja toisaalta sen, että asianomistajalle aiheutunut vahinko on tosiasiallisesti jäänyt suhteellisen vähäiseksi, apulaisoikeuskansleri katsoi huomautuksen riittäväksi seuraamukseksi.

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri antoi puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen päätöksessä kuvatusta rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädetystä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Koska päätös asiallisesti merkitsee niin sanottua seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä, apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 10 §:ään. Mikäli käräjätuomari haluaa saattaa tähän päätökseen sisältyvän syyllisyyttä koskevan ratkaisun tuomioistuimen käsiteltäväksi, hänen tulee toimittaa vaatimuksensa kirjallisesti oikeuskanslerinvirastoon 30 päivän kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista.

5 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

Eduskunnan toimiala

Eduskunta ylimpänä valtioelimenä valvoo itse toimintansa lain- tai perustuslainmukaisuutta sekä päättää lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyjärjestyksestä. Laillisuusvalvojen 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

Yleistä

Valtioneuvoston kanslian toimiala ilmenee valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:stä. Valtioneuvoston kanslian tehtävistä säädetään valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneu-

voston asetuksen 1 §:ssä. Valtioneuvosto antoi uuden asetuksen valtioneuvoston kansliasta 4.4.2007 (393/2007). Asetustuli voimaan 1.5.2007. Asetuksella kumottiin valtioneuvoston kansliasta 12.6.2003 annettu asetus (459/2003). Uudella asetuksella valtion omistajaohjaus keskitettiin valtioneuvoston kansliaan ja kanslian organisaatiota muutettiin. Oikeuskanslerin asetuksen uudistamista koskeva lausunto on selostettu sivulla 26 (11/20/07).

Myös muita oikeuskanslerin valtioneuvoston kanslialle antamia lausuntoja on julkaistu kertomuksen 2 jaksossa.

Lausunto

Kriisitilanteiden ja poikkeusolojen viestintäohjetyöryhmän mietintö

Valtioneuvoston kanslian tarkoituksena on antaa uusi ohje valtionhallinnon viestinnästä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Ohje korvaa valtioneuvoston kanslian vuonna 2003 antaman poikkeusolojen tiedotusohjeen ja vuonna 2002 annetun valtionhallinnon viestintäsuosituksen erityistilanne ja poikkeusolotiedotusta koskevan osuuden.

Työryhmän ohjeen muotoon kirjoitetun mietinnön painopiste on erilaisten normaaliolojen kriisien edellyttämässä tehostetussa viestinnässä ja viranomaisten viestinnällisessä yhteistoiminnassa. Ohje koskee sisäistä hallintoa, sen tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta. Työryhmä ei esitä uusia säännöksiä eikä mietintö juurikaan sisällä viittauksia olemassa oleviin säännöksiin.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka esitti lausuntoaan, jossa hän ottaa kantaa ainoastaan ehdotuksen mukaiseen kriisitilanteen viestintään, seuraavaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen. Valtionhallinnon osalta tämä koskee myös

viestinnän kehittämistä. Mietinnön mukaan jokaiselle ministeriölle kuuluu oman toimintansa viestintä.

Työryhmän mietinnössä todetaan, aivan oikein, että kriisiä johdettaessa johtovastuiden tulee olla selkeitä. Itse mietinnöstä jää kuitenkin puuttumaan selkeä kuva johtovastuista. Ohjeista tulisi käydä selkeästi ilmi, missä vastuun rajat kulkevat eri tilanteissa. Lähtökohtana on voimassa oleva lainsäädäntö, jossa valtioneuvoston tasolla on selkeät toimialajaot ja -vastuut. Valtioneuvoston vastuu on toki selkeästi säädetty, mutta rajoittuu kuitenkin valtioneuvoston viestintään, ei ministeriöiden ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittamiseen. Nykyinen sääntely ei normaaliajan kriisitilanteissa poista myöskään erityisviranomaisten roolia tiedotuksen vastuun osalta. Kanslia- ja valmiuspäällikkökokousten yhteensovittamistehtävät eivät muuta ministeriöiden päätöksenteko- ja kantovastuuta eivätkä tiedotusvastuuta.

Niiltä osin kuin mietinnössä puhutaan esim. valtioneuvoston johtokeskuksen viestinnän vahvistamisesta tarpeen mukaan sekä ulkoasiainministeriön mediakeskuksesta, jää kaipaamaan enemmän konkreettista työnjakoa ja selkeää roolijakoa kuvaavia asioita, joissa lainsäädännön mukaiset vastuut on otettu huomioon.

Vaikka ohjeissa ei voi ohjata alue-, paikallis- tai kunnallisviranomaisten viestintävastuuta, ohjeissa olisi kuitenkin informatiivista todeta, miten vastuu ja velvoitteet jakaantuvat.

Viestinnän keinoissa ja kansalaisviestinnässä tulisi ehdotuksen mukaan turvata kielellinen tasa-arvo. Tämä selkeä periaate olisi otettava huomioon myös hätä- ja viranomaistiedotteissa kaikilta osin.

Apulaisoikeuskansleri totesi lopuksi yleisesti, että ohjeissa olisi hyvä erikseen mainita viittauksin lainkohtiin, ne asiat, jotka jollekin taholle kuuluvat selkeästi, ja erikseen ne asiat, jotka ovat enemmän tai vähemmän hallinnollisia yhteensovittamis- tai yhteistyöasioita (19/20/07).

Ulkoasiainministeriön toimiala

Yleistä

Ulkoasiainministeriön toiminta keskittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ulkopoliittisesti merkittäviin kansainvälisiin asioihin ja kansainvälisiin suhteisiin yleisesti. Tämän lisäksi ministeriö avustaa muita hallinnonaloja valtiosopi-

musten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa.

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

Vuosittaisten tilastotietojen perusteella voidaan havaita, että ulkoasiainministeriön toimialaan kohdistuvat kantelukirjoitukset ovat harvinaisia. Ilmeisesti ministeriön tehtävistä johtuen, muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kansalaiset eivät joudu ministeriön tai sen hallinnon kanssa tekemisiin usein. Aikaisempina vuosina tuli säännöllisesti vuosittain vireille ja ratkaistiin edustustojen tai konsulaattien kielteisiin viisumipäätöksiin ja niiden perustelemiseen sekä menettelyyn kohdistuvia kirjoituksia. Kertomusvuonna tämäntyyppisiä asioita ei ollut.

Eritryhmänä 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 määräraikaisraportointi.

Lausunnot ja esitykset

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen suosituksesta

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on viitannut perustuslain 108 §:ssä säädettyyn oikeuskanslerin perus- ja ihmisoikeusvalvontavelvoitteeseen. Tämä valvonta toteutuu pääasiallisesti viranomaisten menettelyyn kohdistuvien kanteluiden ratkaisutoiminnassa ja viranomaiskohteisiin tehdyillä tarkastuksilla sekä valtioneuvoston valvonnassa pääasiallisesti lainsäädäntöehdotuksista annetuissa lausunnoissa.

Käsiteltyinä olevien asioiden osalta apulaisoikeuskansleri on viitannut oikeuskanslerin alustavaan lausuntoon 20.6.2006 Pohjoismaista saamelaisopimusta koskevan asiantuntijaryhmän mietinnöstä.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri on todennut, että rasistisesti motivoituneet rikokset ovat vakiintu-

nut teema poliisilaitosten tarkastuskäynneillä. Vuosittain tarkastetaan vajaat kymmenen poliisilaitosta tai valtakunnallista yksikköä taikka läänin poliisiosastoa. Tarkastuksilla keskustellaan säännönmukaisesti ennen tarkastusta käyttöön hankitun asiakirjamateriaalin perusteella muun muassa poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toteutumisesta sekä rasistisesti motivoituneiden rikosten tutkinnasta (8/20/07).

Valtiosopimuksen voimaansaattamatta jättäminen ja tasavallan presidentin toimivallan turvaaminen

Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus on kansainvälisoikeudellinen sopimus. Valtiosopimukset saatetaan voimaan sopimuksen osapuolina olevia valtioita sitovalla tavalla niiden valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä. Rajajokisopimus sisältää sellaisia sopimusmääräyksiä, jotka Suomessa kuuluvat lainsäädännön alaan. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

Suomen ja Ruotsin välillä on käyty neuvottelevia uudesta rajajokisopimuksesta. Asiassa oli allekirjoitettu 22.12.2004 uusi rajajokisopimus, mutta hallituksen piirissä ei ollut saavutettu yksimielisyyttä sen hyväksymisestä. Sittemmin oli sopimuspuolten puolin ja toisin esittämät muutostaatimukset ja esteet estäneet sopimuksen voimaansaattamisen. Tämä johti siihen, ettei valtioneuvosto ollut päättänyt sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen esittelemisestä tasavallan presidentille eduskunnalle annettavaksi.

Kanteluasiassa koskevassa vastauksessaan oikeuskansleri Paavo Nikula on todennut, että kysymystä siitä, millä tavoin tulisi tehdä päätös jättää allekirjoitettu sopimus saattamatta voimaan, ei ole tarkemmin säännelty. Asian aikaisemmassa käsittelyssä oli puollettu sellaista perustuslain 93 §:n 1 momenttiin perustuvaan tulkintaan nojautuvaa päätöksentekotapaa, että asiasta päättäisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Asian vähitellen tapahtunut pitkittyminen syistä, jotka olivat johtaneet sopimuspuolten yhteisymmär-

ryksessä uudelleen neuvoteltuun sopimukseen, on käytännössä tarkoittanut sitä, että aikaisempi valmistelu ei ollut onnistunut ja että valmistelua oli jouduttu jatkamaan. Näin ollen ei ollut edetty tilanteeseen, jossa olisi tullut päättää allekirjoitetun sopimuksen voimaansaattamisesta tai voimaansaattamatta jättämisestä sen vuoksi, että neuvoteltavaa ei enää ollut. Oikeuskanslerin mielestä on suotavaa, että tasavallan presidenttiä informoidaan asioiden kulusta, jolloin hänellä on mahdollisuus ilmoittaa oma kantansa asiaa koskevasta päätöksentekojärjestyksestä.

Valtiosopimuksia koskevan päätöksentekomenettelyn kannalta oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, miten tapauksessa, jossa sopimusvaltiolle tai -valtioille ilmoitetaan, ettei Suomi aio saattaa voimaan allekirjoittamaansa sopimusta, päätöksentekomenettelyä voitaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin valossa käytännössä kehittää ja varmistaa niin, että tasavallan presidentin toimivalta tulisi asianmukaisesti otetuksi huomioon silloin, kun se on tarpeen. Todeten, että asian tarkempi arviointi kuuluu lähinnä ulkoasiainministeriön toimialaan, oikeuskansleri on lähettänyt ministeriölle jäljennöksen ratkaisustaan (324/1/06).

Oikeusministeriön toimiala

Yleistä

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa yleisten tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta 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 216, mikä on selvästi edellisvuotta enemmän (vuonna 2006 saapui 174 kantelua), ja niitä ratkaistiin 192 (vuonna 2006 ratkaistiin 182 asiaa). Näistä kertomusvuonna ratkaistuista asioista toimenpiteisiin johti yksitoista kantelua. Yhdessä oman aloitteen johdosta tutkitussa asiassa annettiin huomautus.

Tuomioistuimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan olennaisena osana on sen seuraaminen, että jokaiselle turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Kertomusvuonna saapuneet kantelut koskivatkin usein juuri kysymystä siitä, onko tämä perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus myös käytännössä toteutunut.

Myös kertomusvuonna tuli esiin kantelijoiden melko yleinen väärinkäsitys siitä, että oikeuskansleri voisi esimerkiksi muuttaa tuomioistuinten ratkaisuja. Oikeuskanslerihan ei voi kumota tai muuttaa tuomioistuinten antamia ratkaisuja eikä muutoinkaan puuttua tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Yleisten tuomioistuinten osalta toimenpiteisiin johtaneissa ratkaisuisa oli useimmiten kysymys menettelyssä havaituista virheistä. Myös riita-asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika ja tuomioasiakirjan laatimisen viivästyminen johtivat toimenpiteisiin.

Oman ryhmänsä muodostivat asianomistajien tuomarin menettelystä tekemät rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi. Kertomusvuonna yhdessä näin vireille saadetussa tapauksessa oikeuskansleri teki poliisin toimittaman esitutkinnan jälkeen syyteharkinnan katsoen, ettei rikoksen tunnusmerkistö täyttynyt, mutta saattoi käsityksensä hovioikeuden puheenjohtajan virheellisestä menettelystä tämän tietoon.

Kanteluista muista ministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista tehtiin huomattavasti vähemmän kuin yleisistä tuomioistuimista. Esimerkiksi syyttäjäviranomaisia koskevia kanteluista saapui 69, hallintotuomioistuimia koskevia kanteluista 45, ulosottoviranomaisia koskevia kanteluista 25 ja erityistuomioistuimia koskevia kanteluista 16. Lukumäärissä ei ole suuria muutoksia edellisvuoteen verrattuna.

Syyttäjäviranomaisia koskevat kantelut koskivat pääosin syyteharkintaa. Näiden kantelujen osalta on katsottu, että muiden kuin virkarikosten syyteharkintaan kohdistuvat kantelut on usein perusteltua siirtää valtakunnansyyttäjälle, koska tämä voi paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös suorittaa tarvittaessa uuden syyteharkinnan. Oikeuskansleri voi suorittaa uuden syyteharkinnan vain valvontaansa kuuluvissa asioissa. Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista kolme siirrettiin valtakunnansyyttäjälle. Syyttäjiä koskevia kanteluja ratkaistiin 62, joista toimenpiteisiin johti yksi kantelu. Siinä oli kysymys rikoksen vanhentumisesta syyteharkinnassa, minkä johdosta kihlakunnansyyttäjälle annettiin huomautus.

Kertomusvuonna ratkaistuista asioista toimenpiteisiin johti hallintotuomioistuinten osalta kaksi kantelua. Näissä asioissa oli kyse hallinto-oikeuden menettelystä tiedon antamisessa ja asianosaisen kuulemisessa. Ministeriön toimialalle kuuluvia viranomaisia koskevista ratkaisuista toimenpiteisiin johti lisäksi muun muassa yksi

osaksi ulosottoviranomaisia koskeva kantelu ja yksi vankeinhoitolaitosta koskeva kantelu.

Ministeriön toimialaa koskeva tarkastustoiminta jäi kertomusvuonna vähäiseksi siitä syystä, että tarkastustoiminnasta käytännössä pääasiallisesti vastaava apulaisoikeuskansleri toimi, oikeuskanslerin alkuvuodesta tapahtuneen sairastumisensa vuoksi, oikeuskanslerina eikä tästä syystä kyennyt toteuttamaan suunniteltua tarkastusohjelmaa.

Apulaisoikeuskansleri tarkasti kertomusvuonna Seinäjoen kihlakunnanviraston syyttäjäsoston. Tarkastus ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin. Syyttäjäsostoon tehdyn tarkastuksen yhteydessä apulaisoikeuskansleri otti tekemiensä havaintojen johdosta omana aloitteenaan erikseen tutkittavaksi kihlakunnansyyttäjän tutkinnanjohtajana tekemien esitutkintapäätösten perustelujen lainmukaisuuden (asiaa koskevasta ratkaisusta tarkemmin s. 112).

Lausunnot ja esitykset

Oikeussuojakeinotyöryhmän mietintö oikeudenkäynnin viivästyistä vastaan

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), joka sisälsi ehdotuksen hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi.

Työryhmän esityksessä ehdotettiin säädettäväksi oikeussuojakeinoista, joita asianosainen voisi käyttää oikeudenkäynnin viivästyksen estämiseksi tai hyvittämiseksi. Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka piti työryhmän ehdottamia keinoja, viivästyskantelua ja korvausjärjestelmää, kannatettavina ja työryhmän laatimia niitä koskevia lainsäädäntöehdotuksia perusteltuina.

Oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämistä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 1. virkkeen mukaan lakia ei sovelleta asioihin, joiden käsittely ei ole edennyt tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen, jollaisina säännösehdoituksen perusteluissa mainitaan lautakuntatyyppiset muutoksenhakuelimet. Lakia sovelletaan momentin 2. virkkeen mukaan kuitenkin rikosasioihin, joissa ”esitutkinta on päättynyt syytettä nostamatta”.

Viimeksi mainitulla virkkeellä lienee tarkoitettu rikosasioita, joiden esitutkinta on päättynyt, mutta jotka eivät ole edenneet tuomioistuimeen.

Näin ollen lakia sovellettaisiin asioihin, joissa tutkinnanjohtaja on päättänyt tai syyttäjä määrännyt esitutkinnan lopettamisesta, joissa syyttäjä on suoritetun esitutkinnan jälkeen päättänyt syytteen nostamatta jättämisestä, joissa asia on esitutkinnan valmistuttua siirretty syyttäjälle edelleen kesken olevaan syyteharkintaan tai joissa asia on ratkaistu rangaistusmääräysmenettelyssä.

Jos lain soveltamisalaan näin ollen kuuluvat kaikki sellaiset rikosasiat, joiden esitutkinta on päättynyt, on lisämääre ”syytettä nostamatta” turha ja vain omiaan herättämään tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi syyteharkinnassa olevien asioiden kuulumisesta hyvitysmenettelyn piiriin. Sikäli kuin virkkeellä on tarkoitettu jotakin muuta, tulisi se perustella ja ilmaisua ehkä myös täsmentää.

Jos mainitussa 2 momentin 2. virkkeessä syyttä tai toistea halutaan vielä toistaa se 1. virkkeessä jo todettu, ettei asian käsittely ole edennyt tuomioistuinkäsittelyyn, saattaisi ehdotettua sanamuotoa yksiselitteisempi muotoilu olla esimerkiksi: ”Lakia sovelletaan kuitenkin rikosasioihin, joissa ei ole nostettu syytettä, mutta joiden esitutkinta on päättynyt.”

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan hyvityshakemus olisi pantava vireille kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asiassa annettu päätös on tullut lainvoimaiseksi. Kun esitutkinta- ja syyttämättäjättämispäätökset eivät saa lainvoimaa, ei määräaikaa olisi tilanteissa, joissa hyvityshakemus koskee edellä mainittua, 2 §:n 2 momentin 2. virkkeessä tarkoitettua rikosasiaa. Säännöksen perusteluista ei käynyt ilmi, miksei määräjän asettamista mainitunlaisia asioita koskevien hyvityshakemusten vireille panemiselle ollut pidetty tarpeellisena, kun sellaista kuitenkin ehdotettiin muihin asioihin.

Hyvitystä oikeudenkäynnin viivästyisestä voisi lakiehdotuksen 28 §:n mukaan hakea siinä tapauksessa, että oikeudenkäynti tai esitutkinta on päättynyt laissa tarkoitettulla tavalla enintään kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa eikä asiaa koskevaa valitusta ole vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa. Työryhmän perustelujen mukaan mahdollisuus hyvityksen hakemiseen rajoittuisi niihin oikeudenkäynteihin tai esitutkinnassa päättyneisiin asioihin, jotka ovat päättyneet kyseisessä laissa tarkoitettulla tavalla enintään kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa. Syyttäjän syyttämättä jättämien asioiden osalta esitutkinnan päättymishetkeen perustuva säännös johtaa sellaiseen lain soveltamisalaan kuuluviin muihin asioihin nähden epäjohton-

mukaiseen tilanteeseen, että hyvitysmenettelyn ulkopuolelle rajautuvat rikosasiat, joissa syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen enintään kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa, mutta joissa esitutkinta on valmistunut yli kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hyvityslautakunta voi jättää hakemuksen tutkimatta, jos hakemuksessa tarkoitettu viivästyminen ei kuulu lain 2 §:ssä säädettyyn soveltamisalaan. Säännöksen perustelutekstissä todetaan, että lainkohdassa tarkoitettu hakemus voi olla ”tyypiltään lähinnä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluva kantelukirjoitus”. Koska hyvityslautakunnan toimintaan sovellettaisiin hallintolakia, voisi hyvityslautakunta perustelutekstin mukaan siirtää kantelukirjelmätyyppiset asiat ”asianomaisen viranomaisen” käsiteltäväksi.

Siitä, että hakija hakee hyvityslautakunnalta rahallista hyvitystä, ei apulaisoikeuskanslerin mielestä voida suoraan päätellä, että hakija haluaisi kannella asiasta laillisuusvalvojalle. Hakijalla tulisi lisäksi olla oikeus itse valita, saattaako hän asian valtioneuvoston oikeuskanslerin vai eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi, mikäli hän haluaa kannella viranomaisten menettelystä. Tutkimatta jätettyjen hyvityshakemusten laillisuusvalvojille siirtämisen sijasta saattaisikin apulaisoikeuskanslerin mielestä ainakin joissakin tapauksissa olla asianmukaisempaa vaikkapa informoida hakijalle toimitettavassa tutkimattajättämisilmoituksessa mahdollisuudesta saattaa viranomaistoiminnan lainmukaisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen asiassa valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi.

Ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ylempi tuomioistuin voi luvussa tarkoitettun viivästyskantelun hyväksyessään antaa tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan määräyksen. Ehdotuksen perustelutekstin mukaan tämä tarkoittaisi muun ohella sitä, että ylempi tuomioistuin voisi määrätä, ettei tuomarille jaeta tietynä aikana uusia asioita. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustelutekstissä mainittu mahdollisuus olisi ehdotetun säännöksen sanamuotoon nähden yllättävä.

Mainitun 2 momentin 4 kohdan mukaan hovi-oikeus voisi määrätä hovioikeuden jäsenen, asessorin tai viskaalin käsittelemään käräjäoikeudessa vireillä olevaa asiaa. Perustelutekstin mukaan määrättävän henkilön olisi oltava vakinaisessa asessorin tai viskaalin virassa. Vaatimus ei käy ilmi ehdotetusta säännöksestä. Perusteluteksti

jättää lisäksi avoimeksi sen, vaaditaanko asiaa käsittelemään määrättävältä jäseneltä vakinaista virkaa siinä tapauksessa, että hän ei olisikaan hovioikeuden esittelijä (3/20/07).

Kokonaiskesto työryhmän mietintö

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka antoi oikeusministeriölle lausunnon oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämistä selvittäneen työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:2). Hänellä ei ollut huomautettavaa työryhmän mietinnössään esittämiin ehdotuksiin. Yleisenä laillisuusvalvontahavaintona apulaisoikeuskansleri totesi, että käsittelyn viipyminen koostuu varsin usein prosessin eri vaiheiden yhdessä muodostamasta kokonaiskestosta. Tämän vuoksi hän piti tärkeänä, että esimerkiksi poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön ja rikosprosessin eri vaiheiden keskinäiseen koordinointiin kiinnitetään huomiota (18/20/07).

Rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietintö

Oikeusministeriö pyysi kirjeellään lausuntoa rangaistusmääräys- ja rikesakkotyöryhmän mietinnöstä.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi aluksi, että rangaistusmääräysmenettelyä ja rikesakkomenettelyä koskevat säädökset ovat tulleet voimaan eri aikoina eikä niiden suhdetta toisiinsa juurikaan ole pohdittu, joten menettelyiden välillä on perusteettomia eroja. Työryhmä totesi mietinnössään, että yhtenä tavoitteena oli löytää summaarisiin prosessimenettelyihin oikeudenmukainen tasapaino toisaalta oikeusturvan ja toisaalta voimavarojen tehokkaaseen käyttöön perustuvien näkökohtien välillä. Apulaisoikeuskansleri piti tätä tavoitetta kannatettavana.

Työryhmän ehdottama menettely tarkoittaisi sitä, että rangaistusmääräysmenettelyä vastaavassa menettelyssä syyttäjien ratkaisutoimivaltaa sakkorangaistuksen ja menettämisraamuksen määräämisen osalta siirrettäisiin varsin suuressa määrin valvontaa suorittaville virkamiehille. Mietinnössä todettiinkin, että vaikka tässä yhteydessä ei laajennettaisi tuomioistuimen ulkopuolella käytettävän tuomiovallan piiriin kuuluvien rikosasioiden joukkoa, epäillyn oikeusturvaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Apulaisoikeuskansleri oli asiasta samaa mieltä. Koska oikeudellista ratkaisutoimintaa siirtyisi varsin suuressa

määrin lakimieskoulutuksen saaneilta syyttäjiltä virkamiehille, joilla sellaista koulutusta ei yleensä ole, tulisi epäillyn oikeusturvaan kiinnittää erityisen korostunutta huomiota.

Mietinnössä ehdotettiin eräitä epäillyn oikeusturvaa vahvistavia järjestelyjä. Tärkeimpänä näistä voitiin pitää vaatimusta siitä, että epäillyn tulee suostua asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen ehdotetun sako- ja rikesakkomääräysmenettelystä annettavan lain mukaisessa menettelyssä. Sekä erillisessä rikesakkomenettelyssä että rangaistusmääräysmenettelyssä epäillyn oli erikseen vastustettava rikesakkomääräystä tai rangaistusvaatimusta, mikäli hän halusi asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ehdotettua suostumuksen vaatimista voitiin siten perustellusti pitää oikeusturvaa vahvistavana järjestelynä.

Tietyinä ongelmakohtana voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin pitää sitä, että annetun suostumuksen peruuttaminen ei ehdotuksen mukaan estäisi asian käsittelemistä ja ratkaisemista ehdotetun lain mukaisessa menettelyssä, etenkin kun sakkomääräykseen, rikesakkomääräykseen ja syyttäjän sakkomääräykseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tilanne rikkomuksen tapahtumapaikalla voi syystä taikka toisesta olla sellainen, että epäilty on suostumuksen antamishetkellä sellaisessa tilassa, että mahdollisuus suostumuksen peruuttamiseen voisi hyvinkin olla perusteltu. Mietinnön perusteluissa tuotiin kyllä esille suostumuksen antamiseen liittyviä ongelmatilanteita, mutta ehdotetuissa lain säännöksissä ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan riittävässä määrin otettu huomioon näihin ongelmatilanteisiin liittyviä oikeusturvaongelmia.

Työryhmä totesi, että laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla rikesakkorikkomuksista tulee säätää lailla ja että rikkomuksiin syyllystneiden yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi rikesakko tulee säätää rikesakkorikkomusten ainoaksi rangaistukseksi. Apulaisoikeuskanslerilla ei näiltä osin ollut yleisellä tasolla huomautettavaa. Hän piti kuitenkin ongelmallisena sitä, ettei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n 1 momenttia ehdotettu muutettavaksi. Mikäli mainittua momenttia ei muutettaisi, tarkoittaisi tämä apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan sitä, ettei rikesakkoasiaa lainkaan voitaisi tutkia ja ratkaista käräjäoikeudessa kyseisen lainkohdan mukaisesti vastaajan poissaolosta huolimatta, koska laissa ei ole säädetty, että vastaaja tällaisessa tapauksessa voitaisiin tuomita rikesakkoon. Apulaisoikeuskanslerin mielestä ei liene perusteita sille, että mahdollisuus lain 8 lu-

vun 11 §:n 1 momentin mukaiseen käsittelyyn poissuljettaisiin rikesakkoasioissa, joten asiaan tuli hänen käsityksen mukaan jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota esimerkiksi lisäämällä lain 8 luvun 11 §:n 1 momenttiin maininta siitä, että edellytysten täytyessä voidaan tuomita myös rikesakko (15/20/07).

Ratkaisuja

Tuomioistuimet

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja syytetyn oikeus saada tieto syytteen sisällöstä

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan järjestyksellään 9 §:n 2 momentin ja 17 §:n 2 momentin nojalla vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkomisesta sakkorangaistukseen. Tuomion mukaan vastaaja oli syyllistynyt rikokseen tuomalla maahan laittomasti teleskooppipatukan.

Korkein oikeus oli apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut käräjäoikeuden tuomion, koska teleskooppipatukan maahantuontia ei ollut säädetty rangaistavaksi. Korkeimman oikeuden mukaan käräjäoikeuden ratkaisu perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena tutkittavakseen käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineen notaarin menettelyn.

Perustuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Apulaisoikeuskansleri totesi notaarin rikkomisen perustuslain mainitusta kohdasta ilmenevää rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Vastaaja oli haastettu vastaamaan rangaistusvaatimukseen, jonka mukaan hän oli pitänyt teleskooppipatukkaa laittomasti hallussaan. Notari oli tuominnut asian käsittelystä poissa olleen vastaajan oikeudellisesti olennaisesti erilaisen teonkuvauksen perusteella kuin mihin hänet oli haastettu vastaamaan.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleessa säädettyihin rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeuksiin kuuluu oikeus saada yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeudenkäynti, jossa vastaajalle ei ole annettu mahdollisuutta puolustukseensa esittää näkemystään muun ohella siitä, miten syyksilukevan tuomion perusteena

olevia oikeustosisieikkoja tulisi oikeudellisesti arvioida, on kontradiktorisen periaatteen vastainen. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että käräjäoikeuden menettely asiassa on ollut ristiriidassa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri totesi notaarin käräjäoikeuden puheenjohtajana tuominnan vastaajan teosta, jota ei ollut säädetty tekohetkellä rangaistavaksi ja jota koskevaa teonkuvausta asian pääkäsittelystä poissa ollut vastaaja ei ollut saanut tiedoksi. Päätöksessä mainituilla perusteilla menettelyä ei kuitenkaan pidetty rikoslain 40 luvun 10 §:ssä säädettyinä tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena, vaan apulaisoikeuskansleri antoi notaarille tämän mainitusta lainvastaisesta menettelystä huomautuksen. Katso myös sivu 56 (10/50/06, JJ).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat tuomioisinaan lukeneet vastaajan syyksi sen, että vastaaja oli allekirjoittamalla sisällöltään puutteellisen ottelupöytäkirjan valmistanut väärän asiakirjan käytettäväksi harhauttavana todisteena ja myös käyttänyt sitä sellaisena. Pöytäkirjasta oli puuttunut tieto jalkapallo-otteluun osallistuneesta pelaajasta. Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat tuominneet vastaajan lievistä väärennyksestä sakkorangaistukseen.

Rikoslain 33 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan todistuskappale on väärä, jos se todisteena käytettäessä on omiaan antamaan erehdyttävän kuvan alkuperästään tai antajansa henkilöllisyydestä. Säännöksen esitöiden mukaan siinä on pyritty vahvistamaan oikeustieteessä ja -käytännössä vakiintunut perusnäkemys, että todistuskappaleen vääryys tarkoittaa sen oikeaperäisyyttä koskevaa valhetta eikä sen sisältämän todistusteeman tuudenvastaisuutta.

Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat asiassa antamissaan tuomioissa antaneet rikoslain säännökselle merkityksen, joka poikkesi sille lainvalmisteluasiakirjoissa, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa annetusta sisällöstä. Säännöksen sanamuoto ei ollut asiassa merkitykselliseltä osin tulkinnanvarainen.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole

laissa säädetty rangaistavaksi. Säännöksestä ilmenevään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyy kieltä soveltaa rikostunnusmerkistöä tai rangaistussäännöstä sanamuotonsa ulkopuolelle menevällä tavalla syytetyn vahingoksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi kärjäoikeuden ja hovioikeuden yksiselitteisesti menneen lainsoveltamisessaan rikoslain säännöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle ja siten loukanneen perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Tapauksen arvioinnissa oli näin ollen kysymys siitä, miten menettelyyn oli laillisuusvalvonnallisesti suhtauduttava.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomiovalnan käyttöön kuuluu sisäänrakennettuna sen tärkein valvonnan muoto eli muutoksenhakujärjestelmä. Ulkoinen laillisuusvalvonta on aina vain täydentävää. Tämän seikan merkitys korostuu silloin, kun kysymys on riippumattomien tuomioistuinten tuomitsemistoiminnasta.

Tapauksessa korkein oikeus oli kumonnut alempien oikeusasteiden tuomiot kysymyksessä olevalta osalta ja hylännyt syytteen lievistä väärennyksistä. Korkeimman oikeuden asiassa antamasta ratkaisusta kävi ilmi sen arvioineen kärjäoikeuden ja hovioikeuden laintulkinnan olleen oikeudellisesti kestävä, mikä asiantila oli oikeusjärjestyksen mukaisesti korjattu ja kysymyksessä olleen lainsäädännön oikea tulkinta vahvistettu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tämän vuoksi ja ottaen huomioon väärän todistuskappaleen käsitettä koskevasta oikeasta laintulkinnasta tuomioistuinkäytännössä mahdollisesti laajemminkin vallinneen sekaannuksen, ei hänellä laillisuusvalvojana ollut asiassa aihetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin, kuin että hän saattoi päätöksessään lausumansa käsityksen kärjäoikeuden ja hovioikeuden menettelystä molempien tuomioistuinten sekä niissä asian ratkaisemiseen osallistuneiden tietoon. Katso myös sivu 56 (613/1/05, JJ).

Hallinto-oikeuden menettely tiedon antamisessa

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan hallinto-oikeuden menettelyn, kun se oli antanut hallinto-oikeuden 18.2.2005 antaman rakennuslupaa koskeviin valituksiin liittyvän täytäntöönpanon kieltämistä koskevan päätöksen tiedoksi toimittajalle jo 17.2.2005 ja tieto päätöksestä oli julkaistu lehdessä 18.2.2005. Asi-

anosaisena ollut kantelija ei ollut saanut tietoa päätöksestä ennen sen julkaisemista lehdessä.

Hallinto-oikeuden esittelijän antaman selvityksen mukaan hän oli 17.2.2005 toimittajan soittaessa hänelle ja tiedustellessa asian ratkaisua antanut ymmärtää että hallinto-oikeus on kieltänyt päätöksen täytäntöönpanon. Taltiokappale oli tuolloin allekirjoitettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että kysymyksessä oli ollut lupa-asiaa koskeva täytäntöönpanokieltoa koskeva päätös, johon oli sovellettava maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan päätös annetaan julkipanon jälkeen. Maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:n 3 momentin mukaan päätöksen on katsottava tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu eli tässä tapauksessa 18.2.2005. Päätös ei siten vielä ollut tullut julkiseksi taltiokappaleen allekirjoituksella 17.2.2005. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hallinto-oikeuden esittelijä ei ollut asiassa menetellyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 7 kohdan eikä hallinto-oikeuden työjärjestyksen 31 §:n mukaisesti. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti esittelijän huomiota siihen, että päätös tulee julkiseksi, kun se on annettu ja siihen, että päätös tulisi ensin saattaa asianomaisen tietoon (177/1/05, NW).

Tuomioasiakirjan laatimisen viivästyminen

Kärjäoikeuden rikosasiassa julistama tuomio oli toimitettu siihen tyytymättömyytensä ilmoittaneiden asianosaisten oikeudenkäyntiavustajalle vasta seitsemän viikkoa tuomion julistamisen jälkeen. Syynä viivytykseen oli se, ettei asian puheenjohtajana toiminut kärjätuomari ollut saanut valmiiksi asian tuomioasiakirjaa. Oikeudenkäyntiavustaja oli kerrotun vuoksi joutunut kahdesti hakemaan pidennystä valituksen toimittamiselle asetettuun määräaikaan.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan kärjäoikeuden rikosasiassa antaman tuomion jäljennöksen tulisi olla asianomaisen saatavana kahden viikon kuluessa tuomion julistamispäivästä, jos asiassa on ilmoitettu tyytymättömyyttä. Mainittu määräaika on säädetty siksi, että valittaja usein tarvitsee tuomiota valitusta laatiessaan.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota velvollisuuteen laatia tuomioasiakirja laissa säädettyssä määräajassa (421/1/06, JJ).

Käräjäoikeuden menettely takavarikkoasiassa

Poliisi oli takavarikoinut kantelijan omaisuutta. Runsaan viikon kuluttua takavarikkopäätöksestä kantelija vaati pakkokeinolain 4 luvun 13 §:n mukaisella hakemuksellaan käräjäoikeudelle, että takavarikko kumottaisiin. Käräjäoikeus hylkäsi hakemuksen ja määräsi takavarikon pidettäväksi voimassa. Kantelija vaati sittemmin hakemuksellaan käräjäoikeudelle, että takavarikko kumottaisiin pakkokeinolain 4 luvun 11 §:n 2 momentin perusteella, koska takavarikko oli kestänyt yli neljä kuukautta, eikä syytteen nostamiselle varattua määräaikaa ollut pyydetty pidentettäväksi. Käräjäoikeus hyväksyi kantelijan hakemuksen ja määräsi takavarikon kumottavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi tapauksessa olleen selvää, että koska pakkokeinolain 4 luvun 11 §:n 2 momentin mukaista syytteen nostamisen määräaikaa ei ollut pidentetty, oli mainittu määräaika kulunut umpeen noin kolme viikkoa ennen kuin kantelija hakemuksellaan vaati takavarikkoa kumottavaksi mainitun säännöksen perusteella. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että takavarikko on pakkokeinolain 4 luvun 11 §:ssä mainittujen edellytysten täytyessä kumottava. Mainitusta pykälästä seuraa nimenomainen velvollisuus kumota takavarikko, sillä takavarikko ei raukea itsestään, vaan kumoaminen vaatii erillisen päätöksen. Kumoamista ei myöskään tehdä vain sen vaatimuksesta, jota asia koskee, vaan kumoaminen on edellytysten täytyessä tehtävä viran puolesta.

Asian käsitellyt käräjätuomari myönsi antamassaan selvityksessä, että takavarikon kesto oli tapauksessa ylittänyt lain salliman ajan. Häneen mukaansa kysymys oli lopulta ollut määräajan valvonnan pettämisestä.

Toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus kumota takavarikko, jollei syytettä sen aiheuttaneesta rikoksesta ole nostettu neljässä kuukaudessa esineen takavarikoimisesta, eikä tuomioistuimien ole mainittua määräaikaa pidentänyt. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa ei siten käräjäoikeuden menettelyn kannalta ollut asianmukaista se, että toimenpiteisiin takavarikon kumoamiseksi ryhdyttiin vasta kantelijan tekemän hakemuksen johdosta ottaen lisäksi huomioon, että hakemus tehtiin noin kolme viikkoa sen jälkeen kun neljän kuukauden määräaika oli kulunut umpeen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota pakkokeinolain 4 luvun 11 §:n 2 momentin noudattamiseen (147/1/05, JJ).

Kiinteistön asettaminen vakuustakavarikkoon

Käräjäoikeus oli turvaamistoimipäätöksensä määrännyt kantelijan omaisuutta pakkokeinolain 3 luvun 1 §:n nojalla vakuustakavarikkoon päätöksessä mainittua rahamäärää vastaavan määrän. Avustava ulosottomies oli päätöksen perusteella asettanut takavarikkoon muun ohella kantelijan omistaman kiinteistön.

Kantelija valitti avustavan ulosottomiehen täytäntöönpanopäätöksestä käräjäoikeudelle ja pyysi kumoamaan kiinteistöön kohdistetun takavarikon. Käräjäoikeus hylkäsi vaatimuksen. Sen mukaan takavarikko oli toimitettu laillisesti eikä sen kumoamiselle kiinteistön osalta ollut perusteita.

Pakkokeinolain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan vakuustakavarikkoon voidaan määrätä vain irtainta omaisuutta. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kerrottu täytäntöönpanopäätös ja käräjäoikeuden sitä koskeneen ulosottovalituksen johdosta antama päätös olivat lakiin perustumattomia. Hän kiinnitti avustavan ulosottomiehen ja ulosottovalituksen ratkaisseen käräjätuomarin huomiota siihen, ettei pakkokeinolain 3 luvussa tarkoitettu vakuustakavarikko voi kohdistua kiinteään omaisuuteen.

Ulosottovalituksen ratkaissut käräjätuomari arvosteli selvityksessään täytäntöönpanotua turvaamistoimipäätöstä siitä, ettei siinä ollut ilmoitettu vakuustakavarikon kohdistuvan ainoastaan irtaimeen omaisuuteen. Kun lain mukaan on itsestään selvää, ettei vakuustakavarikko voi kohdistua kiinteään omaisuuteen, ei turvaamistoimipäätöksen tehnyt käräjätuomari ollut menetellyt lainvastaisesti.

Virheellistä täytäntöönpanoa ei todennäköisesti olisi aiheutunut, jos käräjäoikeuden turvaamistoimipäätöksen päätöslauselma olisi ollut mainitulta osin yksilöidympi. Päätöksen tehneen käräjätuomarin ilmoittaman mukaan käräjäoikeuksissa käytettävän asiainkäsitelyjärjestelmän vakuustakavarikkopäätöstä koskevasta tekstipohjasta puuttuu maininta turvaamistoimen kohdistumisesta vain irtaimeen. Apulaisoikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi oikeusministeriölle siinä tarkoituksessa, että ministeriö kysymyksessä olevan kaltaisten turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanovirheiden välttämiseksi harkitsisi tarvetta muuttaa kyseistä asiainkäsitelyjärjestelmän tekstipohjaa siten, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin käräjäoikeuden määräämän vakuustakavarikon kohdistuvan irtaimeen omaisuuteen (75/1/07, JJ).

Lähestymiskiellon kumoamista koskeneen vaatimuksen käsittely

Käräjäoikeus oli lähettänyt lähestymiskieltoon määräämänsä henkilön sille osoittaman lähestymiskiellon kumoamisvaatimuksen hovioikeuteen, jossa se oli olettanut lähestymiskiellon määräämistä koskeneen muutoksenhaun olleen käsiteltävänä. Käräjäoikeus ei ollut kirjannut asiaa diaariinsa eikä tehnyt kirjallista päätöstä asian siirtämisestä.

Hovioikeuden kirjaamossa vaatimuksen oli tulkittu kuuluneen hovioikeudessa jo ratkaistua lähestymiskieltoasiaa koskeneeseen valituslupahakemukseen liittyneisiin asiakirjoihin, minkä vuoksi se oli lähetetty korkeimpaan oikeuteen. Sieltä vaatimus oli palautettu käräjäoikeudelle, jossa asia oli tullut vireille puolitoista viikkoa vaatimuksen palaamisen ja vaatimuksen esittäjän asian ratkaisemista koskeneen pyynnön saapumisen jälkeen.

Kerrotusta oli seurauksena, ettei kumoamisvaatimuksen esittäjä saanut asiaansa käsitellyksi tuomioistuimessa lain lähestymiskieltoasian käsitteilyä edellyttämällä joutuisuudella.

Oikeuskansleri kiinnitti päätöksessään käräjäoikeuden huomiota siihen, että käräjäoikeuden ratkaistavaksi saatettu lainkäyttöasia tulisi viipymättä kirjata diaariin, että asian siirtämisestä toisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tulisi tehdä kirjallinen päätös ja että siirtäminen on mahdollista vain laissa säädetyillä edellytyksillä. Hän saattoi lisäksi käräjäoikeuden tietoon näkemyksensä, että arvioidessaan lähestymiskieltoasian muutoksenhaulla olleen oikeudellista merkitystä kumoamisvaatimuksen käsitteilyssä olisi käräjäoikeuden tullut varmistua asian vireilläolosta, ja hovioikeuden tietoon näkemyksensä, jonka mukaan hovioikeuden kirjaamon olisi ollut perusteltua saattaa käräjäoikeuden hovioikeudelle toimittama vaatimus käsiteltäväksi hovioikeudessa lainkäyttöasiana (1114/1/06, JJ).

Riita-asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika

Kantelija arvosteli riita-asian pitkää käsittelyaika tuomioistuimessa. Riita-asia oli kantelijan osalta tullut vireille käräjäoikeudessa vuonna 1994, kun hänelle oli vastaajana annettu haaste tiedoksi. Asian käsittely oli keskeytetty seuraavana vuonna erään rikosasian käsittelyn ajaksi. Riita-asian käsittelyä jatkettiin vuonna 2001 ja käräjäoikeus antoi päätöksensä vuonna 2006. Asian käsittely oli edelleen kesken hovioikeudessa.

Käräjäoikeuden selvityksen mukaan kyseisen riita-asian pitkä kesto johtui pääosin siitä, että asian käsittely oli jätetty lepäämään odottamaan rikosasian ratkaisua ja tuomarien vaihdokset osaltaan viivästyttivät merkittävästi käsittelyä. Selvityksen mukaan kyse oli ollut erittäin monimutkaisesta ja laajasta riita-asiakokonaisuudesta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että asian käsittely oli kestänyt hyvin pitkään, kantelijan osalta kantelun tekoheikellä jo yli 12 vuotta. Asiassa ei tullut ilmi sellaisia esimerkiksi kantelijan omasta toiminnasta johtuvia syitä, jotka olisivat tehneet näin pitkän käsittelyajan oikeudellisesti hyväksyttäväksi. Se, että kyse oli ollut erittäin laajasta riita-asiasta, teki jossain määrin ymmärrettäväksi asian käsittelyajan erityisesti sen ajanjakson osalta kun asiaa oli aktiivisesti käsitelty tuomioistuimessa, mutta tämä ei oikeuskanslerin mukaan ollut oikeudellisesti kestävä peruste käsittelyn pitkälle kokonaiskestolle. Juttukokonaisuuden laajuus ja muut käräjäoikeuden selvityksessä mainitut jutun käsitteilyyn vaikuttaneet seikat huomioon ottaen hän kuitenkin katsoi, ettei käsittelyn viipyminen ollut aiheutunut kenenkään asiaa käsitelleen yksittäisen tuomarin menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä. Hänellä ei tämän vuoksi ollut oikeudellisia perusteita kohdistaa arvostelua kenenkään asiaa käsitelleeseen tuomariin.

Oikeuskansleri katsoi asiassa olleen ilmeistä, että kantelussa tarkoitettun riita-asian käsittely oli kestänyt niin pitkään, että käsittelyaika oli pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen kohtuullisen ajan ylittävänä. Hän saattoi esittämänsä näkökohdat käräjäoikeuden ja oikeusministeriön tietoon. Katso myös sivu 57 (754/1/06, JJ).

Valitus ulosottopäätöksestä

Kantelija oli käräjäoikeudelle osoittamassaan ja sinne saapuneeksi leimatussa kirjoituksessaan pyytänyt käräjäoikeutta toimittamaan kirjoituksen kihlakunnanvirastoon ulosottovalituksena käsiteltäväksi. Kantelijan alkuperäistä kirjoitusta tai sen kopiota ei löytynyt käräjäoikeudesta asiaa selvitetäessä. Käräjäoikeus ei ollut pitänyt kirjoitusta ulosottovalituksena, eikä se ollut lähettänyt sitä ulosottomiehen kansliaan. Oikeuskansleri piti käräjäoikeudessa tapahtunutta virhettä luonteeltaan vakavana sekä tuomioistuimessa asioivan asiakkaan oikeussuojan että

oikeusjärjestyksen toimivuutta kohtaan tunnetavan luottamuksen näkökulmasta. Virhettä ei käytettävissä olevan selvityksen perusteella ollut mahdollista osoittaa kenenkään yksittäisen virkamiehen syyksi. Tämän vuoksi oikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden ja sen toiminnan järjestämisestä vastaavan laamannin huomiota saapuvien kirjoitusten asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn sekä siihen, että käräjäoikeuteen toimitettujen kirjoitusten sisältö ja tarkoitus selvitetään kaikissa tilanteissa tarvittavalla huolellisuudella (9631/1/05, JJ).

Käräjäoikeuden virheellinen muutoksenhakuohje

Käräjätuomari oli joulukuussa 2002 antanut väliaikaista lähestymiskieltoa koskevan päätöksen. Muutoksenhaun osalta päätöksessä oli todettu, että kyseiseen ratkaisuun sai hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen.

Päätöksen antamisajankohtana muutoksenhaku väliaikaista lähestymiskieltoa koskevaan päätökseen oli kielletty oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 1 §:n 3 momentissa, jonka mukaan käräjäoikeuden oikeudenkäynnin aikana tekemään ratkaisuun sai hakea muutosta valittamalla vain, jos se oli nimenomaisesti sallittu. Lähestymiskieltoakiin on sittemmin sisällytetty nimenomainen kielto hakea muutosta väliaikaista lähestymiskieltoa koskevaan päätökseen.

Käräjätuomari myönsi selvityksessään antaneensa asiassa virheellisen muutoksenhakuohjeen.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että muutoksenhakuohjeiden oikeansisältöinen antaminen kuuluu tärkeänä osana tuomioistuimen tehtäviin. Asianosaisten on kyettävä luottamaan siihen, että käräjäoikeuden päätökseen merkitty mahdollisuus hakea muutosta on paikkansa pitävä. Tapauksessa käräjätuomari oli antamassaan väliaikaista lähestymiskieltoa koskevassa päätöksessä virheellisesti todennut, että päätökseen oli saanut hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen, vaikka lain mukaan päätökseen ei ollut saanut hakea muutosta. Asiassa ei ilmennyt, että virheellinen muutoksenhakuohje olisi aiheuttanut oikeudenmenetyksiä ja virhe oli kaikesta päätellen tapahtunut epähuomiossa. Oikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota asianmukaisen muutoksenhakuohjeen antamiseen silloin, kun on kyse väliaikaista lähestymiskieltoa koskevasta päätöksestä (318/1/05, JJ).

Käräjäoikeuden menettely rikosperusteista vahingonkorvausvaatimusta ratkaistaessa

Käräjäoikeus oli velvoittanut rikosasian vastaajan korvaamaan asianomistajalle pahoinpitelystä aiheutuneesta kivusta ja särystä kohtuulliseksi harkitsemansa 200 euroa, vaikka vastaaja oli myöntänyt asianomistajan 300 euron suuruisen vaatimuksen perusteeltaan ja määrältään oikeaksi. Käräjäoikeus oli perustellut ratkaisuaan ilmoittamalla, että se oli ottanut huomioon asianomistajan kertomuksen hänelle aiheutuneesta muutamana päivänä kestäneestä kivusta.

Rikosperusteiset yksityisoikeudelliset vaatimukset ovat dispositiivisia. Niihin sovelletaan määräämisperiaatetta, johon kuuluu, ettei tuomioistuimien saa antaa asianosaiselle oikeussuojaa laajemmalti kuin tämä on vaatinut.

Saadun selvityksen mukaan käräjäoikeus ei ollut tapauksessa arvioinut vahingon määrää vastaajan myöntämästä poikkeavalla tavalla, vaan se oli kohtuullistanut tuomittavan korvauksen määrää. Asianomistajan korvausvaatimuksen myöntänyt vastaaja ei kuitenkaan ollut vaatinut korvauksen sovittelamista eikä vedonnut käräjäoikeuden korvauksen alentamisen perusteena olleeseen asianomistajalle aiheutuneen kivun määrään. Oikeuskansleri totesi päätöksessään käräjäoikeuden menetelleen asiassa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n 2 momentin vastaisesti perustaessaan ratkaisunsa seikkaan, johon vastaaja ei ollut vedonnut.

Asianomistajalla ei vahingonkorvausasioissa sovellettavan määräämisperiaatteen vuoksi ollut asiassa aihetta oma-aloitteisesti ottaa kantaa korvauksen määrän sovitteluperusteiden olemassaoloon. Saadun selvityksen perusteella puheenjohtajana toiminut käräjätuomari ei ilmeisesti kuitenkaan ollut ottanut asian pääkäsittelyssä esille mahdollisuutta käräjäoikeuden poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan suorittamaan vahingonkorvauksen kohtuullistamiseen. Asianomistajalle ei siten ollut tarjottu mahdollisuutta esittää siitä näkemystään.

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Oikeuskansleri piti asianmukaisena, että asianosaisille varattaisiin oikeudenkäynnissä mahdollisuus lausua näkemyksensä kysymyksessä olevan kaltaisesta poikkeuksellisesta lainsoveltamisesta. Menettely, jossa käräjäoikeus saattaa yllättäen viran puolesta kohtuullistaa vahingonkorvauksen määrää tarjoamatta asianosaisille mahdollisuutta lausua kyseisenlaisesta ratkaisumahdollisuudesta, joh-

taa käytännössä sellaiseen epätarkoituksenmukaisena pidettävään tilanteeseen, että korvausta vaatineen asianomistajan on vastaajan myöntämisestä huolimatta tarpeen aina varmuuden varalta oma-aloitteisesti osoittaa käräjäoikeudelle, ettei sovitteluperusteita ole olemassa.

Asiassa annetun tuomion perusteluista ei käynyt ilmi, millä perusteella käräjäoikeus oli arvioinut voivansa viran puolesta kohtuullistaa korvauksen määrää, eikä myöskään se, mihin säännökseen tai muuhun oikeusohjeeseen kohtuullistaminen perustui. Perustelusta ei käynyt selkeästi ilmi edes se, että kyse oli ollut korvauksen kohtuullistamisesta, eikä käräjäoikeus ollut tuomiossaan todennut kohtuullistamisen pohjana olevan normaalin vahingonkorvausvastuun eli täyden korvauksen määrää.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu myös edellä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Lain mukaan tuomion perusteluista on käytävä ilmi, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.

Käräjäoikeus ei ollut tapauksessa riittävästi perustellut vahingonkorvausratkaisuaan ottaen huomioon, että käräjäoikeus oli perusteluitta poikennut sekä asianosaisten määräämisperiaatteesta että tahallisesti aiheutetun vahingon osalta oikeuskäytännössä vahvana pääsääntönä pidetystä täyden korvauksen periaatteesta. Ratkaisun perusteluista ei käynyt laissa edellytetyllä tavalla ilmi, mihin oikeudelliseen päättelyyn se perustui.

Oikeuskansleri kiinnitti asian puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin huomiota asianosaisten määräämisperiaatteen huomioon ottamiseen rikosperusteista korvausvaatimusta ratkaistaessa, asianosaisten kuulemisperiaatteen huomioon ottamiseen aineellisessa prosessinjohtodossa ja velvollisuuteen ilmoittaa tuomion perusteluissa ratkaisuun johtanut oikeudellinen päättely. Hän saattoi asianosaisten määräämisperiaatteen huomioon ottamisesta esittämänsä näkemyksen myös asian ratkaisemiseen osallistuneiden lautamiesten tietoon. Katso myös sivu 57 (1228/1/06, JJ).

Viranomaiselle lähetettyihin kirjeisiin vastaamatta jättäminen

Käräjäoikeus oli lähettänyt kantelijalle asiakirja-aineiston, jonka kantelija oli tilannut. Tämän jälkeen kantelija oli toimittanut käräjäoikeudelle kaksi samaan asiaan liittyvää kirjettään, joissa hän muun muassa pyysi vastausta esittämiinsä

kysymyksiin. Käräjäoikeus ei ollut vastannut näihin kantelijan uusiin kirjeisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yleisesti, että vastauksen saaminen viranomaisille osoitettuihin kirjeisiin on johdettavissa perustuslain 21 §:ssä turvatusta hyvän hallinnon periaatteesta. Pääsääntöisesti viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin tulisi vastata kirjallisesti kohtuullisessa ajassa. Vastauksen sisältö riippuu tapauskohtaisesti kunkin kirjeen ominaispiirteistä. Viranomaisen vastaus voi olla myös informaation välittämistä siitä, ettei kirje anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Jos samaan asiaan on jo vastattu eikä uudessa kirjoituksessa ole esitetty asiasta uutta, vastaus voi olla vain tämän toteava. Vastaaminen on tällöin tarpeen etenkin jos kirjoittaja näyttää katsovan, että hän esittää asiaan uusia merkityksellisiä seikkoja. Olennaista kaiken kaikkiaan on, ettei kirjeen lähettäjä jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen kirjeelleen on viranomaisessa tapahtunut.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi muun muassa olleen ilmeistä, että kantelija oli jäänyt epätietoiseksi siitä, mitä hänen samaa asiaa koskeville uusille kirjeilleen oli käräjäoikeudessa tapahtunut. Kantelijan kirjeiden luonne ja asiallinen sisältö oli toisaalta jäänyt jossain määrin avoimeksi. Huolimatta tästä sekä siitä, että käräjäoikeus katsoi annetussa selvityksessä kantelijalle jo toimitetun aineiston täytäneen asiallisesti kantelijan asiakirjatilauksen, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi asiaa kokonaisuutena arvioiden, että hyvän hallinnon näkökulmasta olisi perusteltua ollut kirjallisesti vastata kantelijalle, niiltä osin kuin hänen kirjeisiin olisi ollut mahdollista ja tarkoituksenmukaista vastata, otamalla huomioon mainitut yleiset näkökohdat.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle käräjäoikeuden tietoon esittämänsä näkökohdat hyvän hallinnon vaatimuksista kirjeisiin vastaamisessa (374/1/07, RH).

Käräjäoikeuden menettely asiamieskelpoisuudesta päätettäessä

Käräjäoikeus oli evännyt rikosasian asianomistajan oikeudenkäyntiasiamieheltä oikeuden esiintyä jutussa varaamatta asiamiehelle mahdollisuutta esittää näkemystään käräjäoikeuden ratkaisunsa perusteina viran puolesta huomioon ottamista seikoista ja niiden oikeudellisesta arvioinnista. Käräjäoikeus totesi päätöksessään, että useista talousrikoksista tuomitulta asiamieheltä puuttui laissa oikeudenkäyntiasiamieheltä

edellytetty rehellisyys. Lisäksi päätöksessä todettiin, että asiamies oli asetettu konkurssiin ja että konkurssissa oleminen oli este asiamiehenä toimimiselle.

Saadun selvityksen mukaan asiamies ei ollut enää asiaa ratkaistaessa ollut konkurssissa. Käräjäoikeuden päätös oli siten osin perustunut virheelliseen tietoon.

Oikeuskansleri totesi, että ratkaisuperusteen virheellisyys olisi saattanut tulla käräjäoikeuden tietoon, mikäli asiamiehelle olisi tarjottu mahdollisuus lausua asiasta näkemyksensä. Toisaalta se, ettei asiamiehelle ollut annettu mahdollisuutta lausua tuomioistuimen asiaa ratkaistessaan viran puolesta huomioon ottamista seikoista, olisi oikeuskanslerin mielestä ollut omiaan lisäämään tarvetta erityiseen huolellisuuteen kyseisenlaisten tietojen paikkansapitävyydestä varmistautumisessa.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:ssä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Oikeuskäytännössä on todettu, että varsinkin silloin, kun tuomioistuimen viran puolesta tekevästä ratkaisusta seuraa asianosaiselle haitallinen taloudellinen tai muu seuraamus, ei tämän kuulematta jättämiselle lähtökohtaisesti ole perusteita. Kuulemisperiaatteen on oikeuskirjallisuuden mukaan katsottu kuuluvan oikeus saada esittää käsityksensä myös tuomioistuimessa viran puolesta huomioon otettavista oikeustositseikoista ja niiden oikeudellisesta arvioinnista.

Oikeuskansleri saattoi asian ratkaissaan kärjätuomarin tietoon käsityksensä, että ottaen huomioon kuulemisperiaatteen keskeisen merkityksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä olisi tapauksessa ollut oikeudellisesti asianmukaista varata asiamiehelle tilaisuus tulla kuulluksi ennen hänen asiamieskelpoisuuttaan koskeneen kysymyksen ratkaisemista. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota huolellisuuteen tuomioistuimen asiaa ratkaistaessa viran puolesta huomioon ottamien tosiseikojen paikkansapitävyydestä varmistautumisessa. Katso myös sivu 57 (1264/1/06 ja 1268/1/06, JJ).

Hovioikeuden istunnon puheenjohtajan epäilty virkarikos

Hovioikeuden istunnon puheenjohtaja oli käsitellyt rikosasiaa, jossa oli ollut kaksi vastaajaa. Toinen vastaajista oli tehnyt poliisille rikosilmoi-

tuksen, jonka mukaan puheenjohtaja oli istunnossa käyttänyt hänestä ”konna”.

Poliisi toimitti asiassa esitutkinnan, jossa puheenjohtajaa kuultiin rikoksesta epäiltynä. Oikeuskansleri katsoi esitutkinnan perusteella tulleen selvitettyksi, että puheenjohtaja oli istunnossa, puhutellessaan tuomion julistamisen jälkeen toista vastaajaa, viitannut ”varoittavana esimerkkinä” rikosilmoituksen tehneeseen vastaajaan käyttäen tästä ilmaisua ”konna”. Oikeuskansleri katsoi syyteharkinnassa, ettei kunnianloukkauksen, tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tai muunkaan rikoksen tunnusmerkistö täyttynyt.

Menettelyn virkamiesoikeudellisen arvion osalta oikeuskansleri viittasi valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin sääntökseen, jonka mukaan virkamiehen tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Mainittu lainkohta asettaa virkatehtävissä vaatimuksia myös kielenkäytölle, jonka tulee ilmentää virkamieheltä edellytettyä asiallista käyttäytymistä. Vaikka mainitusta lainkohdasta ei voikaan johtaa mitään yksityiskohtaisia sääntöjä kielenkäytön suhteen, on selvää, että ainakaan halventaviksi katsottavat ilmaisut eivät kuulu virkakieleen. Oikeuden puheenjohtajan tehtävässä käyttäytymiselle on lisäksi asetettava korostettu vaatimus. Tuomari edustaa asianosaisten ja todistajien suuntaan sekä muutoinkin ulospäin tuomiovaltaa. Tuomarin tulee käyttäytyä tahdikkaasti ja hänen on varottava, ettei kielenkäytöstään välity ulospäin sellaista kuvaa, joka esimerkiksi olisi omiaan herättämään epäilyksiä tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan.

Oikeuskansleri katsoi, että puheenjohtaja oli hovioikeuden istunnossa viitannut vastaajaan käyttäen sellaista epäasiallista ilmaisua, jonka johdosta hän oli menetellyt valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin vastaisesti. Oikeuskansleri saattoi puheenjohtajan menettelystä esittämänsä käsityksen hänen tietoonsa (33/31/06 ja 12/31/07, JJ).

Hallinto-oikeuden menettely asianosaisen kuulemisessa

Kantelijan mukaan hallinto-oikeus oli menetellyt puolueellisesti, kun se ei ollut kuullut häntä hänen vastapuolensa hallinto-oikeudelle toimittamasta kantelijan mielestään uudesta ja merkityksellisestä selvityksestä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallinto-oikeus ei ollut käyttänyt sille hallintolainkäyt-

tölain 34 §:n mukaan kuuluvaa harkintavaltaa lainvastaisesti jättäessään kuulematta kantelijaa mainitusta selvityksestä. Hän toi päätöksessään kuitenkin esille, että tuomioistuimen toiminnan on paitsi tosiasiallisesti oltava puolueeton, niin sen on myös näytettävä ulospäin puolueettomalta. Kantelijalle oli esille tullessa tilanteessa voinut ymmärrettävästi syntyä sinänsä perusteltu epäily käsittelyn puolueettomuutta kohtaan, kun hänelle ei ollut varattu kuulemistilaisuutta hänen mielestään asiaa vääristävästä selvityksestä. Tältä kannalta asiaa tarkastellen hallinto-oikeus olisi apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ilmi käyvät seikat sekä perustuslain 21 §:stä ja mainitusta artiklasta tuomioistuimen toiminnan puolueettomuudelle johdettavat vaatimukset huomioon ottaen perustellusti voinut päätyä myös siihen, että kantelijalle olisi hallintolainkäyttölain 34 §:n perusteella varattu mahdollisuus lausua edellä mainitusta selvityksestä. Apulaisoikeuskansleri saattoi hallinto-oikeuden tietoon asiasta esittämänsä näkökohdat. Katso myös sivu 57 (771/1/05, JJ).

Päätöksen poistamista koskenut esitys vakuutus-oikeudelle

Oikeuskanslerin päätöksen poistamista koskeva esitys vakuutus-oikeudelle on selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2006 s. 162–166.

Vakuutus-oikeus on päätöksellään 20.9.2007 poistanut 11.11.2004 antamansa päätöksen ja ottanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Vakuutus-oikeus on määrännyt Kansaneläkelaitoksen suorittamaan korvauksen kantelijan oikeudenkäyntikuluista (262/1/05).

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioistuinten oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa

esiintyviä muodollisia 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 virkasytteen nostamisesta. Virkasyttee voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esim. rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasytteen nostamiseen 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 2007 ratkaistiin yhteensä 102 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kaksi tapauksista oli tullut vireille vuonna 2005, kaksi vuonna 2006 ja loput vuonna 2007. Kolme tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 34 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.

Vuonna 2007 rangaistustuomioiden tarkastamisesta annettujen käsitysten määrän vähenemiseen vuoteen 2006 verrattuna on vaikuttanut osaltaan se, että virheisiin, jotka liittyvät vankeusrangaistusta tuomittaessa käytettyyn ajanyksikköön, eli siihen tuomittiinko kolmea kuukautta lyhyempi vankeusrangaistus päivinä vai kuukausina ja päivinä, ei vuonna 2007 ole enää puututtu, kun tällaisella virheellä ei voi olla haitallisia täytäntöpanoseuraamuksia.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Tuomarit	—	—	1	—	—	12	4	6	7	3	43	33	49	54	34

Syyteoikeuden vanhentuminen ja hovioikeuden tutkintavalta

Käräjäoikeuden ja hovioikeuden antamat tuomiot oli oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistaman laillisuusvalvonnan nojalla toimitetussa tarkastuksessa havaittu virheelliseksi, kun vastaaja oli käräjäoikeudessa tuomittu rangaistukseen viidestä eri teosta, joista kahden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Hovioikeus oli tuomiollaan korottanut vastaajalle määrättyä rangaistusta.

Korkein oikeus oli sittemmin apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut hovioikeuden antaman tuomion syyksi luettujen vanhentuneitten tekojen sekä yhteisen rangaistuksen osalta ja tuominnut vastaajan tämän syyksi luettujen tekojen osalta uuteen yhteiseen vankeusrangastukseen.

Käräjäoikeuden menettely

Käräjäoikeuden selityksen mukaan virhe oli pääsyt tapahtumaan, kun tuomioistuin ei ollut tarkastanut mahdollista vanhentumisesta arvioidessaan vastaajan syyllistyneen alkuperäistä syytetä lievempään tekoon. Tällaista oikeudellisesti vaikuttavan seikan huomiotta jäämistä on pidettävä huolimattomuutena. Virantoimituksessa huolimattomuudesta tehty virhe voi olla rangaistavaa rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettuna tuottamuksellisena 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 arvostellessa vähäinen.

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 oli oikeuskanslerin käsityksen mukaan otettava

kuitenkin huomioon myös virheen synty tapa ja virheen aiheuttamat tosiasialliset seuraukset. Oli muun muassa arvioitava sitä, miten vakavaa huolimattomuutta virhe ilmentää.

Vanhentuneena tuomitut kaksi tekoa olivat osa useita syytekohtia sisältäneessä oikeudenkäynnissä, jossa oli kyse muun muassa murhan yrityksestä. Se, että kyse oli käsiteltävän kokonaisuuden kannalta vähämerkityksisistä teoista oli selityksessä todettu tavoin voinut edesauttaa virheen syntymistä.

Virheestä ei ole ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Oikeuskansleri katsoi, että puheenjohtajan virhettä oli edellä kerrotuilla perusteilla pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle kärjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä.

Päätöksestä ilmenevin perustein oikeuskansleri katsoi, etteivät asian käsittelyyn osallistuneet lautamiehet olleet vastuussa virheestä.

Hovioikeuden tutkintavalta

Hovioikeuden antaman selvityksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 § ja saman luvun 1 a §:n 2 momentti olivat rajoittaneet hovioikeuden tutkimisvaltaa asiassa niin, että hovioikeus ei ollut saanut ilman erityistä syytä tutkia, oliko vastaaja syyllistynyt hänen syykseen luetuihin tekoihin, kun tutkittavana oli vain syyttäjän ja asianomistajien vaatimus rangaistuksen korottamisesta. Rikosten syyksilukeminen oli jäänyt käräjäoikeuden ratkaisun varaan.

Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 § ja 1 a § kuuluvat:

”Hovioikeuden tutkimisvalta

1 § Oikeudenkäynti hovioikeudessa koskee käräjäoikeuden ratkaisun kohteena ollutta asiaa valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedotulta osalta. Tutkittavana on, onko ja miten käräjäoikeuden ratkaisua muutettava.

1 a § Rikosasiassa hovioikeus voi muuttaa käräjäoikeuden rangaistusvaatimuksesta antamaa tuomiota vastaajan eduksi silloinkin, kun vain virallinen syyttäjä on hakenut siihen muutosta.

Jos käräjäoikeuden tuomioon rikosasiassa haetaan muutosta ainoastaan rangaistusseurauksen osalta, hovioikeus ei saa ilman erityistä syytä tutkia, onko vastaaja syyllistynyt hänen syykseen luettuun tekoon.”

Nykyisiä 26 luvun 1 §:ää ja 1a §:n 2 momenttia vastaavat säännökset tulivat ensimmäisen kerran oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 11a §:ään lainmuutoksella 565/1993, osana uudistusta jonka eräänä tarkoituksena oli keventää asioitten käsitteilyä hovioikeuksissa.

Uudistusta koskeneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin nykyistä 26 luvun 1a §:n 2 momenttia vastanneen 11a §:n pykälän 2 momentin osalta muun ohessa, että hovioikeus voi momentin estämättä hylätä syyteen silloin, kun se havaitsee, että syyteoikeus on jo vanhentunut tai se havaitsee, että teko ei ole lainkaan rangaistava.

Nykyiset 26 luvun 1 § ja 1a § tulivat voimaan lailla 381/2003. Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluista tai lakivaliokunnan mietinnöstä ei käy ilmi, että lainmuutoksen tarkoituksena olisi ollut muuttaa aiempaa lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistua käytäntöä, jonka mukaan tutkintavallan rajaus ei estänyt korjaamasta perusteluissa kerrotun kaltaisia vakavia virheitä.

Hovioikeuden antaman edellä kerrotun selityksen mukaan syyksilukemista ja niin muotoin myöskään syyksiluettujen tekojen syyteoikeuden voimassa oloa ei, kun hovioikeuden tutkintavalta on kattanut vain valituksessa vedotun seikan, ollut hovioikeudessa tutkittu.

Hovioikeus oli selvityksessään viitannut paitsi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1 §:ään myös 26 luvun 1a §:n 2 momenttiin. Oikeuskansleri piti hovioikeuden tulkintaa erityisesti perusoikeusnäkökulmasta kritiikille alttiina. Äärimmillään se johtaisi siihen, että hovioikeudella ei olisi velvollisuutta viran puolesta ottaa huomioon perustuslain 8 §:ssä säädettyä laillisuusperiaatetta. Tällainen tulkinta, jolle ei löydy myöskään lainkohdan esitöistä tukea, vesittäisi perustuslain mainitun säännöksen merkityksen. Oikeuskansleri viittasi siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä edellyttänyt lakeja tulkittavan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 1a §:n 2 momenttia on tulkittava siten, että hovioikeus ei voi ilman

erityistä syytä tutkia henkilön syyllisyyttä tutkinnan kohteena olleeseen tekoon eli sitä, onko näyttöä pidettävä riittävänä tai sitä, miten tekoa on rikosoikeudellisesti arvioitava. Sen sijaan tilanne, jossa rikoksen syyteoikeus on vanhentunut ja tämän vuoksi henkilöä ei lainkaan olisi tullut tuomita rangaistukseen, on oikeudellisesti täysin toisenlainen ja näin ollen lainkohdan soveltamisen kannalta oikeuskanslerin näkemyksen mukaan eri asemassa.

Koska hovioikeuden ja oikeuskanslerin tietämän mukaan mahdollisesti laajemminkin hovioikeuksissa omaksuttu edellä kerrottu tulkinta ei kuitenkaan ole ilmiselvästi lainkohdan sanamuodon vastainen ja koska virheellinen tuomio on jo purettu, oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua asiaan muuten kuin että saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat hovioikeuden tietoon. Ratkaisu lähetettiin myös oikeusministeriölle tiedoksi, jotta se voi halutessaan harkita, onko lain selventämiseen aihetta (9/30/05, JJ).

Syyteoikeuden vanhentuminen

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan rangaistukseen kolmesta eri teosta, joista yhden syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajille tiedoksi.

Saadun selityksen mukaan vanhentumista ei ollut havaittu ratkaisua tehdessä.

Korkein oikeus oli sittemmin apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta purkanut tuomion syyksi luetun vanhentuneen teon sekä yhteisen rangaistuksen osalta ja saattanut asian uudelleen käräjäoikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten. Vastaajalle tuomittu yhteinen vankeusrangaistus pysyi ennallaan ja ehdollisen rangaistuksen ohella määrätty sakko aleni viidellä päiväsakolla. Alkuperäistä korkeampaa sakkoa ei ollut maksettu.

Tällaista 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.

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 rikoslain virkarikosluvun uudistuksen yhteydessä. Lakivaliokunnan lainmuutosta koskevassa mietinnössä todetaan, että vähäisenä pidettäisiin lähinnä menettelytapaan liittyviä virheitä.

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 oli oikeuskanslerin käsityksen mukaan otettava kuitenkin huomioon myös virheen syntytapa ja virheen aiheuttamat tosiasialliset seuraukset. Oli muun muassa arvioitava sitä, miten vakavaa huolimattomuutta virhe ilmentää.

Vastaaja oli vanhentuneena tuomitun näpistyksen osalta syytteessä varkaudesta, joka ei ollut tekona vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Asiassa oli yritetty järjestää kaksi pääkäsittelyä joita ei kuitenkaan ollut pidetty, kun kaikki paikalle haastetut eivät saapuneet oikeuteen. Oikeuskansleri katsoi, että vanhentumisen huomaamatta jäämiseen on osaltaan voinut vaikuttaa se, että asiassa on ollut edellä kerrottuja peruuntuneita käsittelyjä ja ensimmäinen haaste oli annettu tiedoksiannettavaksi ennen kuin näpistyksen syyteoikeus oli päättynyt.

Virheestä ei ole ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Oikeuskansleri katsoi, että puheenjohtajan virhettä on edellä kerrotuilla perusteilla pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus tuomiossa olleesta virheestä (112/30/06, JJ).

Rangaistustuomion virheellisyys ja lautamiesten vastuu

Käräjäoikeuden antama tuomio on oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistaman laillisuusvalvonnan nojalla toimitetussa tarkastuksessa havaittu virheelliseksi, kun vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen pituus alitti rikoslain 2 luvun 2 §:ssä säädetyn vankeusrangaistuksen yleisen vähimmäispituuden.

Tuomiosta vastuussa olevilta on vaadittu selitys virheellisuuden johdosta.

Käräjäoikeuden istunnossa toiminut puheenjohtaja on selityksessään kertonut että asia oli ratkaistu äänestyksen jälkeen lautamiesten toimesta. Puheenjohtaja totesi, että häneltä oli jäänyt selostamatta lautamiehille asiaan soveltuvat lain säännökset, mistä syystä he olivat erehtyneet tuomitsemaan laissa säädettyä lyhyemmän vankeusrangaistuksen.

Tapauksessa oli erityisesti kysymys lautamiesten vastuusta.

Käräjäoikeuden tuomiosta vastaavat lainopinut 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 yleisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituuden alittamisesta. Lautamiesten vastuun selvittämiseksi käräjäoikeudelta pyydettiin asian käsittelyyn osallistuneitten lautamiesten selvitykset sekä tietoa siitä, millaista koulutusta lautamiehille on annettu erityisesti rangaistuksen mittaamisen osalta.

Arvioitaessa vastuukysymystä on lähtökohtana se, että oikeusvaltiossa ei voi olla vastuutonta tuomiovallan käyttöä. Tässä tapauksessa tuomio on syntynyt äänestyksen jälkeen ja lautamiesten edustama kanta on äänestyksessä voittanut. Näin ollen ratkaisun tehneiden lautamiesten tulisi vastata tuomiostaan.

Lautamiesten maallikkouden on kuitenkin käytännössä katsottu vaikuttavan vastuuseen, samoin sen, että lainoppineella puheenjohtajalla on laissa säädetty velvollisuus tehdä selkoa asiassa esiin tulleista kysymyksistä ja niihin soveltuvista säännöksistä. Lautamies voi tiettyyn rajaan saakka luottaa siihen, että puheenjohtaja täyttää lainmukaisen selostamisvelvollisuutensa. Mutta toisaalta itsenäistä päätösvaltaa käyttävällä tuomarilla, jollainen lautamieskin on, on myös aktiivinen selonottovelvollisuus siitä, että hänen aikomansa ratkaisu on lainmukainen. Maallikkous ei vapauta huolellisuusvelvollisuudesta, mihin oikeudellisessa päätöksenteossa aina kuuluu tehtävän edellyttämä riittävä varmistautuminen siitä, että ratkaisun juridinen perusta on kunnossa.

Nämä seikat huomioon ottaen voidaan nyt kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa puoltaa seuraavanlaista vastuuta koskevaa pääsääntöä: lautamiehet vastaavat ”omassa” tuomiossaan

olevasta virheestä, ellei jokin erityinen syy vastuuta poista.

Jo se, että lautamies on lähtenyt lakimiespuheenjohtajan kannasta poikkeavalle linjalle, tuo korostuneen velvollisuuden selvittää huolellisesti aiotun ratkaisun lainmukaisuutta. Lautamies ei voi passiivisesti jättäytyä sen varaan, että puheenjohtaja korjaa mahdolliset virheet vaan hänellä on oma-aloitteinen selonottovelvollisuus ratkaisuunsa liittyvistä mahdollisista oikeudellisista ongelmista. Mutta jos lautamiehen huolellisesta asian perehtymisestä huolimatta tuomioon on jäänyt virhe, joka on luonteeltaan sellainen, että sen olisi voinut havaita vain lähinnä oikeudellisella asiantuntemuksella, vastuuta ei synny (ks. tarkemmin lautamiesten vastuusta Jonkka Jaakko: ”Oikeuskansleri tuomioistuinten valvoja” teoksessa ”Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia, Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta”, erit. s. 183–189).

Tässä tapauksessa tuomio on ollut virheellinen vankeusrangaistuksen yleisen vähimmäispituuden alituksen osalta. Virhe on luonteeltaan sellainen, että sen havaitseminen olisi edellyttänyt jossakin määrin juridista asiantuntemusta. Tämän vuoksi ja koska käytettävissä olevissa selvityksissä ei ole tullut esiin sellaista, jonka perusteella lautamiehillä voitaisiin katsoa olleen erityinen syy epäillä aiotun tuomion olevan lainvastainen, oikeuskansleri katsoi, ettei ollut perusteita ryhtyä heitä vastaan toimenpiteisiin. Hän saattoi kuitenkin tässä päätöksessä esittämänsä yleiset näkökohdat lautamiesten vastuullisesta asemasta ja siihen kuuluvasta huolellisuusvelvollisuudesta lautamiesten tietoon.

Edellä kerrotun perusteella hän tyytyi kohdistamaan toimenpiteensä asianomaiseen puheenjohtajaan ja kiinnitti hänen huomiotaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 luvun 2 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 2 §:n 1 momentin soveltamisessa (1/30/06, JJ).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrääminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa kymmenessä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti määrätty vuotta lyhyemmäksi (4/30/07, 9/30/07, 13/30/07, 34/30/07, 46/30/07, 55/30/07, 56/30/07, 58/30/07, 59/30/07 ja 64/30/07, NW).

Vankeusrangaistuksen yleisen vähimmäisajan alittaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2c luvun 2 §:n 2 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle oli tuomittu neljätoista päivää lyhyempi vankeusrangaistus (5/30/07, NW).

Aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, joista ensimmäisessä vastaajalle tuomittua rangaistusta alentavana tekijänä oli lainkohdan vastaisesti otettu huomioon aikaisempi ehdollinen vankeusrangaistus (53/30/07, NW) ja toisessa tuomio, joka oli annettu ennen syyskuuettujen tekojen ajankohtaa (62/30/07, NW).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeusrangaistukseksi

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelua vankeusrangaistukseksi muunnettaessa kolmessa tapauksessa, joissa yhdyskuntapalvelun muunto vankeudeksi oli tehty käyttäen eri muuntosuhdetta kuin yhdyskuntapalvelua määrättäessä (28/30/07, 63/30/07 ja 95/30/07, NW) ja yhdessä tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitut kaksi eri yhdyskuntapalvelua oli muunnettu yhdeksi vankeusrangaistukseksi (18/30/07, NW).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 75 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, jossa törkeästä rattijuopumuksesta tuomittua vastaajaa ei ollut määrätty ajokielloon eikä oikeus ollut muutenkaan käsitellyt ajokiellon määräämistä (73/30/07, JJ ja 51/30/07, MP).

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 79 §:n 2 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen ajokiellon koeaika oli määrätty lainkohdan vastaisesti yli kolmen vuoden mittaiseksi (74/30/07, JJ).

Tuomion perusteluiden kirjoittaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion perusteluiden kirjoittamiseen kahdessa tapauksessa joissa tuomion perusteluissa ei oltu nimenomaisesti tuotu esiin niitä rikoslain 6 luvun 9 §:n tarkoittamia painavia syitä, joitten nojalla vastaaja tuomittiin alle 18-vuotiaana tehdyistä teoista ehdotomaan vankeusrangaistukseen (47/30/07, MP ja 27/30/07, NW).

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa viidessätoista 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 tuomioistuimien ollut omaaloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Neljässä tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli merkitty tarkoitetun päivän sijasta päättymään jo ennen tuomion antamista (10/30/07, 11/30/07, 37/30/07 ja 44/30/07, NW).

Yhdessä tapauksessa ehdollisen rangaistuksen koeaika oli merkitty tarkoitetun päivän sijasta päättymään tuomion antamispäivänä (14/30/07, MP).

Kuudessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (19/30/07, NW, 24/30/07, NW, 31/30/07, NW, 65/30/07, MP, 77/30/07, MP ja 88/30/07, MP).

Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset*Tehdyt purkuesitykset*

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan seitsemästä eri teosta yhteiseen vankeusrangaistukseen. Yhden teosta syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta, minkä vuoksi tuomio esitettiin purettavaksi (90/30/07).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa vuonna 2006 tehtyyn purkuhakemukseen. Korkein oikeus purki tuomion syyksi luetun vanhentuneen teon sekä yhteisen vankeusrangaistuksen osalta ja saattoi asian uudelleen käräjäoikeuden käsiteltäväksi uuden rangaistuksen tuomitsemista varten (112/30/06, JJ). Katso myös sivu 108.

Syyttäjät*Rikoksen vanhentuminen syyteharkinnassa*

Epäiltyä lievää pahoinpitelyä koskeva asia oli kihlakunnansyyttäjän huolimattomuuden vuoksi vanhentunut syyteharkinnan aikana. Asia oli ollut syyteharkinnassa viisi kuukautta ennen vanhentumista. Hankitun selvityksen mukaan laiminlyöntiin oli myötävaikuttanut kahden syyttäjäviranomaisen yhdistyminen ja sen mukanaan tuomat tilapäisjärjestelyjen aiheuttamat ongelmat.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi rikosasian asianomistajan tekemän kantelun johdosta antamassaan päätöksessä muun muassa, että viivyttely syyteharkinnassa niin, että siitä aiheutuu harkittavana olevan teon rikosoikeudellinen vanhentuminen on luonteeltaan vakava laiminlyönti. Se estää muun muassa asianomistajaa käyttämästä toissijaista syyteoikeuttaan siinä tapauksessa, että syyttäjä päätyy syyttämättäjäätämisratkaisuun.

Apulaisoikeuskanslerinsijainen totesiedelleen, että periaatteessa sinänsä vähäisestäkin huomaamattomuudesta voi syyttäjän tehtävissä syntyä vakavat seuraukset ja että kihlakunnansyyttäjän on täytynyt tämä ymmärtää ja mieltää työtehtäviensä edellyttämä huolellisuuden vaatimus.

Lieventävinä seikkoina laiminlyönnin laatua arvioitaessa apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon sen, mitä oli tullut ilmi syyttäjänviraston tilapäisjärjestelyjen vaikutuksesta tapahtuneeseen. Tämän vuoksi periaatteellisesta vakavuudestaan huolimatta kihlakunnansyyttäjän laiminlyönti ei ollut sellainen, että sitä oli perusteltua arvioida rikoslain 40 luvun 10 §:ssä kriminalisoidun tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön valossa ja käynnistää esitutkinta epäillyn virkarikoksen johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi kuitenkin kihlakunnansyyttäjälle huomaautuksen vastaisen varalle virkatehtävänsä laiminlyömisestä. Katso myös sivu 58 (1031/1/05, NW).

Kihlakunnansyyttäjän tutkinnanjohtajana tekemien esitutkintapäätösten perustelut

Syyttäjäyksikköön tehdyn tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi kihlakunnansyyttäjän viittauksen poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajana tekemissään esitutkintapäätöksissä todennäköisiin syihin esitutkinnan toimittamisedellytyksiä kuvatessaan.

Selvitys osoitti, että kihlakunnansyyttäjän menettely oli perustunut sinänsä ymmärrettävänä pidettävään väärinkäsitykseen.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ilmaisu ”todennäköisiä syitä” viittaa huomattavasti korkeampaan näyttövaatimukseen kuin mitä esitutkintalain 2 §:n esitutkinnan aloittamiseen edellytettävää näyttöä kuvaava ilmaisu ”on syytä epäillä” tarkoittaa. Viittaaminen todennäköisiin syihin esitutkintapäätösten perusteluissa kuvattaessa esitutkinnan toimittamisedellytyksiä on näin ollen harhaanjohtavaa, eikä sellaisen päätösperustelun käyttäminen ole siten asianmukaista.

Kihlakunnansyyttäjä oli lisäksi perustellut epäiltyä vammantuottamusta ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeneessa asiassa tekemissään esitutkintapäätöksissä esitutkinnan lopettamista sillä, ettei syyttäjällä ollut asiassa syyteoikeutta asianomistajan peruutettua rangaistusvaatimuksensa.

Asianomistajan esittämä syyttämispyyntö ei ole edellytyksenä syytteen nostamiseksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kihlakunnansyyttäjän esitutkintapäätöksissään esittämästä perustelusta ei siten käynyt ilmi, millä perusteella esitutkinta oli lopetettu tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta.

Oikeus saada asiassa perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Päätöksen perustelut mahdollistavat muun ohella ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Oikeuskansleri kiinnitti kihlakunnansyyttäjän huomiota mainittujen esitutkinnan lopettamista koskevien päätösten perustelemisesta päätöksessään esittämiinsä näkemyksiin. Hän saattoi lisäksi kihlakunnansyyttäjän tietoon todennäköisiin syihin viittaamisesta esitutkintakynnyksen ylittymistä esitutkintapäätöksessä arvioitaessa esittämänsä näkemyksen ja lähetti päätöksensä mainitulta osin tiedoksi valtakunnansyyttäjäl-

le ja sisäasiainministeriön poliisiosastolle siltä varalta, että tutkinnanjohtajilla on asiasta yleisemminkin epätietoisuutta. Katso myös sivu 58 (4/50/07, JJ).

Ulosotto

Kiinteistön asettaminen vakuustakavarikkoon

Avustava ulosottomies oli käräjäoikeuden vakuustakavarikkopäätöksen perusteella asettanut kiinteistön takavarikkoon. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota siihen, ettei pakkokeinolain 3 luvussa tarkoitettu vakuustakavarikko voi kohdistua kiinteään omaisuuteen. Tapausta on selostettu laajemmin edellä s. 101 (75/1/07, JJ).

Vankeinhoitolaitos

Virantäyttö

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut vankilan johtajan menettelyä ylivartijan viran täytössä. Kantelijan mukaan virkaan oli nimitetty häntä vähemmän ansioitunut hakija. Kantelijan mukaan häntä ei kohdeltu virantäytössä tasapuolisesti eikä oikeudenmukaisesti, vaan virkaan oli haluttu nimittää kyseisessä vankilassa työskennellyt virkamies.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä käytettävissä olleen asiakirja-aineiston perusteella ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että ylivartijan viran täyttämässä olisi käytetty harkintavaltaa väärässä tarkoituksessa tai muutoin sillä tavalla, että siihen olisi laillisuusvalvojan toimesta syytä puuttua.

Kantelijan mukaan ylivartijan viran tehtäviä ei ollut ilmoitettu virkaa koskevassa hakuilmoituksessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi tältä osin, että vaikka kantelijalla oli saadun selvityksen perusteella ollut mahdollisuus saada tietoja ylivartijan viran tehtäväkokonaisuudesta, olisi valtion virkamiesasetuksen 7a §:n mukaan virkaan kuuluvat tehtävät tullut ilmoittaa hakuilmoituksessa ja siten määritellä ennen viran julistamista haettavaksi. Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ansioituneimmiksi katsottujen hakijoiden ansioita oli virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa selostettu jossain määrin jäsentymättömästi. Hänen mukaansa heidän ansioitaan ja sopivuuttaan tehtävään olisi ollut syytä vertailla nimitysmuistiossa yksityis-

kohtaisemmin ja tuoda siten selkeämmin esille ratkaisun perustelut. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi mainituista seikoista esittämänsä huomiot vankilan ja nimityspäätöksen tehneen vankilan johtajan tietoon (574/1/06, RH).

Toimialaa koskeva tarkastus

Seinäjoen kihlakunnan syyttäjäsaston tarkastus

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tutustui Seinäjoen kihlakunnanviraston syyttäjäsaston toimintaan 16.1.2007. Keskustelujen teemoina olivat erityisesti yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistuminen, asianomistajien edustaminen, hovioikeuden istunnot, esitutkintalain 4 §:n 3 momentin mukaiset päätökset, rangaistusmääräykset, Sakari-järjestelmän toimivuus ja työssä jaksaminen.

Asiakirjojen tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota syyteharkintakäytäntöön väkivaltarikoksissa ja poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintaan. Viimeksi mainitusta asiarhymästä otettiin sivulla 112 kuvattu kysymys omana aloitteena tutkittavaksi (30/51/06).

Sisäasiainministeriön toimiala

Yleistä

Saapuneista sisäasiainministeriön toimialan kanteluista valtaosa koski aiempien vuosien tavoin poliisin toimintaa. Kanteluita muista ministeriön toimialalle kertomusvuonna kuuluneista viranomaisista kuten esimerkiksi hätäkeskuksista, maistraateista ja ulkomaalaisvirastosta tehtiin vain joitakin.

Poliisin toiminnasta saapui kertomusvuonna 186 kantelua (vuonna 2006 195) ja niitä ratkaistiin 181 (vuonna 2006 209). Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista poliisikanteluista koski poliisin toimintaa esitutkintaviranomaisena. Tavallisimmin kantelijana oli rikosasian asianomistaja, joka oli tyytymätön tutkinnanjohtajan tekemään päätökseen olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa aloitettu esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjälle syyteharkintaa varten. Usein asianomistajat arvostelivat myös esitutkinnan viipymistä ja kokemiaan puutteita poliisin suorittaman esitutkinnan perusteellisudessa. Rikoksesta epäilty puolestaan kantelivat tavallisimmin poliisin käyttämistä rikosprosessuaalisista pakkokeinoista. Jonkin verran kannel-

tiin myös poliisin toiminnasta liikennevalvonnassa, joskin mainitunlaisten kantelujen määrä on poliisin liikennevalvontaan liittyvien asiakaskontaktien määrään suhteutettuna varsin vähäinen.

Kertomusvuonna useissa kanteluratkaisuissa arvosteltiin esitutkintapäätösten perustelemista. Viime vuosina on poliisiyksikköihin tehdyillä tarkastuksilla lähes säännönmukaisesti keskusteltu esitutkintapäätösten asianmukaisesta perustelemisesta ja poliisiyksiköstä ennakoon nähtäväksi tilatuissa päätöksissä havaituista kehittämistarpeista. Esitutkintapäätösten perustelemista on lisäksi kanteluasioissa arvioitu oma-aloitteisesti, vaikka kantelija on saattanut arvostella ainoastaan päätöksen lopputulosta moittimatta nimenomaisesti sen perusteluja tai perustelemattomuutta. Sitä, missä määrin päätösten huolellisempi perustelevminen mahdollisesti olisi vähentänyt esitutkinnan toimittamatta jättämistä tai lopettamista koskeneita kanteluita, on vaikeaa arvioida.

Tyypillisin puute esitutkintapäätöksissä on, ettei niissä ole mainittu ratkaisun oikeudellista perustetta. Useimmiten tältä osin olisi riittävää jo päätöksen perusteena olevan esitutkintalain säännöksen ilmoittaminen. Joissakin tapauksissa olisi kuitenkin tarpeellista selostaa ratkaisuun johtanutta oikeudellista päättelyä laajemminkin siten, että päätöksestä ilmenisi esimerkiksi, minkeä rikosten tunnusmerkistöjen valossa tapauksen tosiseikkoja on arvioitu tai millä perusteella tutkinnanjohtaja on arvioinut asian syyteoikeuden vanhentuneen.

Oikeus saada asiassaan perusteltu ratkaisu kuuluu perustuslain 21 §:ssä mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Asianosaisten tulisi esitutkintapäätöksen perusteella saada vastaus siihen, miksi esitutkintaa ei asiassa ole toimitettu tai miksi se on lopetettu. Yleensä juuri tämä kiinnostaa jutun asianomistajaa. Käytännössä joistakin päätöksistä ei ole ilmennyt edes se, mitä asiassa on päätetty. Toisinaan on vielä tutkinnanjohtajan annettua asiasta selvityksensäkin jäänyt epäily, ettei tutkinnanjohtaja ole jäsentänyt itsekään, mitä hän on päättänyt ja millä perusteella. Esitutkintapäätösten perustelemisella olisikin merkitystä paitsi ratkaisutoiminnan ulkoisen kontrollitavuuden myös tutkinnanjohtajan oman itsekontrollin kannalta, sillä päätöksentekijä joutuu päätöksensä perusteluja kirjoittaessaan arvioimaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä.

Tarkastustoiminta jäi kertomusvuonna vähäiseksi siitä syystä, että tarkastustoiminnasta käytännössä pääasiallisesti vastaava apulaisoi-

keuskansleri toimi oikeuskanslerin alkuvuodesta tapahtuneen sairastumisen vuoksi oikeuskanslerina eikä tästä syystä kyennyt toteuttamaan suunniteltua tarkastusohjelmaa. Apulaisoikeuskansleri ennätti tammikuussa tarkastamaan suojelupoliisin, Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen ja liikkuvan poliisin Länsi-Suomen osaston Seinäjoen yksikön.

Suojelupoliisin tarkastuksessa käsiteltiin erityisesti suojelupoliisin sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa sekä suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän sisältämien tietojen käyttöä. Tarkastukseen osallistuneet oikeuskanslerinviraston esittelijät kävivät suojelupoliisissa jo ennen apulaisoikeuskanslerin vierailua tutustumassa asiakirjoihin ja muun ohella mainittuun tietojärjestelmään. Lisäksi he seurasivat käyntinsä yhteydessä sisäasiainministeriön poliisiosaston suojelupoliisissa suorittamaa niin sanottujen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön tarkastusta.

Ratkaisuja

Poliisitoimi

Rikosepäilystä ilmoittaminen epäillyn työnantajalle

Tutkinnanjohtajana toiminut komisario oli esitutkinnan ollessa kesken ottanut yhteyttä rikoksesta epäillyn työnantajaan kertoakseen työntekijään kohdistuneesta rikosepäilystä. Komisario oli kertonut epäillyn esimiehelle, että poliisi epäili erittäin todennäköisesti työntekijän käyttävän huumausaineita ja että poliisilla oli todennäköisiä syitä epäillä päihteiden käytön myös jatkuvan.

Komisario totesi selvityksessään katsonensa velvollisuudekseen ilmoittaa turvallisuusriskistä, joka epäilystä hänen arvionsa mukaan huumausaineen käyttäjänä aiheutui yritykselle. Komisario ilmoitti toimintansa perustuneen poliisilain 43 §:ään, jonka 3 momentin mukaan poliisin vaitiolovelvollisuus ei estä asian ilmaisemista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Epäillyn työnantaja ei kuitenkaan ollut mainitussa lainkohdassa tarkoitettu säädettyä julkista tehtävää hoitava yhteisö, joten tapauksessa ei ollut kyse lainkohdassa säädetystä tilanteesta. Selvityksestä ei tullut esiin myöskään

sellaista turvallisuusriskiä tai muuta perustetta, joka olisi ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu salassapidettävyyden kumoava painava syy.

Apulaisoikeuskansleri totesi komisarion ilmoittaneen oikeudettomasti työntekijään kohdistuneesta rikosepäilystä tämän työnantajalle. Tieto oli ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettävä, joten komisario ei olisi lain 23 §:n 1 momentin mukaan saanut sitä paljastaa.

Ihmisoikeussopimuksista ilmenevän syyttömyysolettaman periaatteen mukaan rikoksesta epäiltyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on näytetty toteen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisiin tehtäviin ei kuulu, pakkokeinojen käyttöedellytysten olemassa olon arviointia lukuun ottamatta, esittää arvioita siitä, miten suurella todennäköisyydellä rikoksesta epäilty on syyllistynyt tutkittavana olevaan rikokseen. Poliisiin tehtäviin ei kuulu myöskään komisarion menettelemin tavoin esittää ennustetta siitä, miten todennäköisesti joku henkilö tulee jatkamaan päihteiden käyttöä.

Apulaisoikeuskansleri antoi komisariolle vastaisen varalle huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä. Katso myös sivu 58 (474/1/06, JJ).

Viivytyt esitutkinnan toimittamisessa

Epäiltyä luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttöä ja työ syrjintää koskeneen asian syyte-oikeus oli esitutkinnan aikana vanhentunut. Asian tutkinnanjohtaja ja tutkija olivat laiminlyöneet huolehtia siitä, että esitutkinta toimitetaan esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri antoi tutkinnanjohtajana toimineelle rikoskomisariorille ja tutkijana toimineelle rikosylikonstaapelille asian johdosta huomautuksen.

Apulaisoikeuskansleri totesi esitutkinnan hyväksyttävän keston riippuvan tutkittavana olevan asian yksilöllisistä erityispiirteistä. Tutkinnan kesto on 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 syyte-oikeuden vanhentumista ja vieläpä siten, että syyteharkintaan jää kohtuullinen aika.

Viimekätinen vastuu esitutkinnan toimittamisesta kuuluu tutkinnanjohtajalle. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on näin ollen valvoa johdettavana olevien esitutkintojen toimittamista ja edistymistä sekä varmistaa, että esitutkinta valmistuu ennen rikosten vanhentumista. Tutkijan velvollisuutena puolestaan on toimittaa asiassa vaadittavat esitutkintatoimenpiteet ilman aiheutonta viivytystä sekä tarvittaessa informoida tutkinnanjohtajaa tutkinnan viivästyisestä ja rikosten vanhentumisriskistä.

Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta on välttämätöntä, ettei esitutkinnassa olevien asioiden syyteoikeus esitutkinnan hitauden tai tutkinnanjohtajan puutteellisen juttuseurannan vuoksi pääse vanhenemaan esitutkinnan aikana. Esitutkinnan joutuisuus on tärkeää myös ottaen huomioon perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä ja kohtuullisen ajan kuluessa.

Tapaukseen liittyneessä toisessa esitutkinnassa mainittu rikoskomisario oli tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta vasta runsas puoli vuotta epäiltyjen rikosten vanhentumisen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkinnan lopettamispäätöksen tekeminen on osa esitutkintaa ja se tulee tehdä esitutkintalain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota velvollisuuteen tehdä esitutkinnan lopettamista koskeva ratkaisu viivytyksettä sen jälkeen, kun tutkinnassa on selvinnyt, ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta.

Esitutkinnan lopettamispäätöksen tekemisen ja sitä koskevan tiedon saamisen viivytyksettömyydellä on usein merkitystä asian asianosaisille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan esitutkinnassa aiheuttomasti avoinna olevien juttujen päättämisellä voidaan lisäksi ajatella olevan poliisin oman toiminnan kannalta sellainen käytännön merkitys, että se on omiaan helpottamaan tutkinnassa olevien juttujen vanhentumisen seuranta. Katso myös sivu 58 (310/1/07, JJ).

Esitutkinnan viivästyminen

Esitutkinta, jossa rikoksesta epäiltynä oli muun muassa 16-vuotias henkilö oli kestänyt huomiota herättävän kauan. Asian viipyminen oli hankitun selvityksen mukaan johtunut osittain siitä, että esitutkinta-aineisto oli poliisilaitoksella joutunut

kateisiin useaksi kuukaudeksi, ilmeisesti osaksi johtuen poliisilaitoksen tutkintaosastolla ilmenneiden organisatoristen puutteiden takia.

Huomioon ottaen poliisilaitoksen johdon selvityksissään esiin tuomat viivästyksen syyt sekä sen, että tämän tapahtuman jälkeen oli poliisilaitoksella muutettu tutkintaprosessia ja kehitetty päivittäisjohtamista, asia ei antanut aiheutta muuhun kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen ja sen tutkintaosaston päällikön huomiota esitutkintalain 6 §:n säännökseen, jonka mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä.

Sen johdosta, että jutun tutkijana oli pääasiassa ollut työharjoittelua suorittava nuorempi konstaapeli, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös poliisilaitoksen huomiota esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 11 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan lapsiin, eli alle 18-vuotiaisiin, kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneiden poliisimiesten tehtäväksi (1079/1/05, NW).

Hyvä hallintotapa selvityspyynnön laatimisessa

Sisäasiainministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö oli antanut kansainväliselle internet-pelyyhtiölle lausunnon, jonka mukaan toiminta, jossa leikkirahalla pelataan mainosrahoitteisella pelisivustolla, oli arpajaislain mukainen. Samalla lausunnossa kiinnitettiin yhtiön huomiota arpajaislain 62 §:ään, joka sisältää arpajaisien järjestämistä koskevia kieltoja, ja rikoslain 17 luvun 16 a §:ään, jossa säädetään arpajaisrikoksesta. Jos peliportaalin tarkoituksena oli esimerkiksi mainostaa ilman arpajaislaissa edellytettyä lupaa toimeenpantuja arpajaisia Suomessa tai muutoin edistää Suomessa laittomien arpajaisien järjestämistä, saatetaan syyllistyä em. kiellon rikkomiseen.

Yhtiön käynnistettyä mainoskampanjan yksikkö oli lähettänyt mainoksia julkaisuille tiedotusvälineille selvityspyynnöt, joissa se oli pitänyt ilmeisenä, että mainoksen julkaiseminen oli vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan edistämiskieltoa. Tiedotusvälineet tulksivat yhteydenoton kielloksi jatkaa kampanjaa ja luopuivat siitä.

Pelyhtiön kantelun johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri totesi, että ministeriön lausunto oli avoin ja jätti kiellon rikkomisen riippumaan siitä, missä tarkoituksessa peliportaalia mainostetaan. Jos tarkoituksena on

mainostaa vain peliportaalia itseään, ei mainostaminen ole kiellettyä. Tiedotusvälineille lähetetty selvityspyynnö erosi lausunnosta siinä, että ministeriö tulkitsee mainostamisen tarkoitusta ja päätyi pitämään mainosten julkaisemista ilmeisen lainvastaisena. Oikeuskansleri katsoi, ettei hän voinut yhtyä yksikön antamaan selvitykseen, jonka mukaan ministeriön tarkoituksena oli vain kiinnittää huomiota arpajaislain kieltoäännökseen. Oli perusteita katsoa, että ministeriön valvontaviranomaisena hallintoasiassa käyttämä ilmaisu oli lausuntoon ja asiantilaan nähden muutoinkin liian jyrkkä. Tämän vuoksi ilmaisua ei siihen sisältyvän ilmeisen välillisen painostusvaikutuksen vuoksi olisi tullut esittää selvityspyynnön muodossakaan. Mitä väitteisiin sananvapauden ja elinkeinovapauden loukkamisesta tulee, kantelijan osalta kysymys oli lähinnä välillisestä toiminnasta. Vaikka ministeriö ei ollut kieltänyt mainosten julkaisemista eikä olisi sitä voinut tehdääkään, ja asianomaiset tiedotusvälineet olivat tehneet päätöksen lopettaa mainosten julkaiseminen, ainakin lähellä on tilanne, jossa ministeriön menettelyä voidaan mainittujen perusoikeuksien kannalta pitää ainakin jossain määrin arveluttavana.

Oikeuskansleri kiinnitti arpajais- ja asehallintoyksikön huomiota siihen, että valvontatoimintaa harjoitettaessa hyvään hallintotapaan kuuluu, että asioita kirjallisesti esitettäessä ne ilmaistaan kulloisenkin asiantilan edellyttämällä tavalla. Katso myös sivu 58 (624/1/06, PN).

Pakkokeinojen käyttäminen ja niiden kirjaaminen

Kantelija piti poliisin häneen kohdistamia pakkokeinoja perusteettomina ja arvosteli muutenkin poliisin menettelyä kantelijan tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkimiseksi suoritetussa esitutkinnassa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen laatia pöytäkirja suoritetuista henkilöön ja paikkaan kohdistuvista etsinnöistä sekä tarkkuuteen pidättämisestä tehtävän kirjauksen laatimisessa. Lisäksi hän saattoi poliisilaitoksen tietoon käsityksensä, että kiinni otettu on oikeutettu ottamaan yhteyttä avustajaan jo vapaudenriiston alettua eikä vasta häntä kuulusteltaessa, että päätösvalta kiinniotosta omaiselle tai muulle läheiselle tehtävän ilmoituksen lykkäämiseen kuuluu pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, että pakkokeinoina 6 luvun 3 § ei voi olla toimivalta perusteena puhalluskokeeseen suostuneen kuljettajan mää-

räämiseen sairaalassa suoritettavaan henkilökatsastukseen ja että ajokieltomääräyksessä olisi näytöllisesti harkinnanvaraisessa tilanteessa asianmukaista perustella, mihin ajokiellon perusteena oleva epäily ajokielloon määrätyn syylistymisestä liikenne rikokseen perustuu. Katso myös sivu 55 (531/1/05, JJ).

Esitutkintapäätösten perustelevuus

Poliisin tekemien esitutkintapäätösten perusteluja arvosteltiin kertomusvuonna viidessä kanteluasiassa.

Ensimmäisessä tapauksessa poliisi ei ollut toimittanut asianomistajan tutkintapyynnön johdosta esitutkintaa, koska asiassa ei tutkinnanjohtajan näkemyksen mukaan ollut syytä epäillä rikosta. Tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöksensä tutkintapyynnön sisältämien petosta ja luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien epäilyjen osalta. Tutkintapyynnössä mainitusta kuluttajansuojarikkomuksesta tutkinnanjohtaja oli kuitenkin todennut päätöksessään ainoastaan seuraavan: ”Mahdolliset kuluttajansuojalain vastaiset menettelyt tulee vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella saattaa kuluttajansuojaviranomaisten tietoon, jotka kyseisen oikeusalueen erityisviranomaisena ottavat kantaa siihen, miten kauppatapaa ja/tai yksittäistä kauppaa tosiasiallisen tapahtumakuvausten perusteella tulee arvioida kuluttajansuojalain kannalta.”

Päätöksestä kannellut asianomistaja oli ymmärtänyt esitutkintapäätöksen siten, ettei poliisin tehtäviin kuuluisi kuluttajansuojarikkomuksen selvittäminen vaan että asianomistajan olisi tullut saattaa rikosepäilynsä kuluttajansuojaviranomaisten käsiteltäväksi. Tätä tutkinnanjohtaja ei selvityksensä mukaan ollut kuitenkaan tarkoittanut. Hän oli kertomansa mukaan ainoastaan pyrkinyt ”osoittamaan ilmoittajalle viranomaistahon, josta hän saa tukea asialleen, jos asiassa ei muutoin päästä sopuun”.

Apulaisoikeuskansleri totesi asianomistajan jääneen tapauksessa epä tietoiseksi siitä, oliko poliisi arvioinut asiaa lainkaan hänen tutkintapyynnössään mainitseman kuluttajansuojarikkomuksen kannalta. Tutkinnanjohtajan päätöksen perustelut eivät siten olleet täyttäneet sitä keskeistä perustelujen tehtävää, että asianomistaja olisi perusteluista saanut tietoonsa esitutkinnan aloittamatta jättämisen perusteet. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että jos asianomistajalle halutaan antaa esitutkintapäätöksen yhteydessä jotakin ohjausta tai neuvontaa, tulisi se pyrkiä

tekemään siten, ettei ohjaus ole ymmärrettävissä ratkaisun perusteluksi. Hän saattoi asian tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarin tietoon ratkaisussaan esitutkintapäätöksen perustelemisesta esittämänsä näkemykset (1/1/06, JJ).

Toisessa tapauksessa asianomistaja oli epäillyt autonsa maalipintaan tulleiden vaurioiden aiheutuneen läheisen tehtaan syövyttävästä päästöstä. Poliisi ei ollut aloittanut esitutkintaa. Päätöksen perusteluksi oli kirjattu, että tutkinnanjohtajan päätöksellä asiaa ei tutkita, koska tahallisuus puuttuu.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei asiassa laaditusta esitutkintapäätöksestä käynyt ilmi, minkä tunnusmerkistöjen valossa poliisi oli tapahtumatietoja arvioinut. Päätöksen perustelujen perusteella ei ollut arvioitavissa, millä perusteella tutkinnanjohtaja oli päätenyt siihen, ettei asiassa ollut syytä epäillä mitään tuottamuksellisen rangaistavaksi säädettyä menettelyä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen komisarin huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen (632/1/06, JJ).

Kolmannessa tapauksessa tutkinnanjohtaja oli esitutkintapäätöksensä perusteluissa viitanut esitutkinnan toimittamisedeltyksiin toteamalla, että poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty, mainitsematta kyseisen sääntelyn sisältävää esitutkintalain 2 §:ää. Päätöksen asianimikkeenä oli ”muu tutkinta”, asiasta oli kirjattu sekalaisilmoitus eikä asiassa ollut suoritettu kuulusteluja. Selvityksessään tutkinnanjohtaja kertoi, ettei asiassa ollut ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi voitu epäillä rikoksen tapahtuneen.

Kerrotun kanssa ristiriitaisesti tutkinnanjohtaja oli päätöksessään ilmoittanut asian ratkaisuna, että esitutkinta lopetetaan, ikään kuin asiassa olisi esitutkintalain 43 §:n 2 momentissa säädetyn tavoin päätetty lopettaa jo aloitettu esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Aloitetun esitutkinnan lopettamista ei kuitenkaan voi perustaa esitutkintalain 2 §:ään.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajana toimineen komisarin tietoon käsityksensä, että tutkinnanjohtajan esitutkintapäätöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, onko kysymyksessä päätös esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai aloitetun esitutkinnan lopettamisesta, ja että päätöksessä tulee mainita sen oikeudellisenä perusteena oleva säännös (682/1/06, JJ).

Neljännessä tapauksessa poliisi ei ollut perustellut päätöstään, jolla se oli lopettanut esitutkin-

nan siinä rikoksesta epäiltynä kuullun henkilön osalta. Päätöksen sisältönä oli toteamus: ”Ei osallisuutta tapaukseen”. Päätöksessä ei ollut mainittu sen perusteena ollutta lainkohtaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, ettei kyseistä esitutkintapäätöstä ollut perusteltu mitenkään sen enempää ratkaisun tosiasia- kuin oikeuskysymyksenkään osalta ja ettei päätöksestä suorasanaisesti käynyt ilmi myöskään sen sisältö eli se, että esitutkinta lopetettiin päätöksessä mainitun henkilön osalta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksen tehneen rikoskomisarin huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen (879/1/06, NW).

Viidennessä tapauksessa tutkinnanjohtaja oli ilmoittanut tekemässään esitutkintapäätöksessä asian ratkaisuksi ”Jätetty syytteeseen saattamatta” ja ratkaisun perusteeksi ”Rikos vanhentunut (yleinen)”. Päätöksessä ei ollut ilmoitettu ratkaisun perusteena ollutta säännöstä eikä perusteltu tutkinnanjohtajan tekemää johtopäätöstä, jonka mukaan asian syyteoikeus oli vanhentunut. Päätökseen merkitty epäillyn teon tapahtuma-aika oli ristiriidassa teon rikosoikeudellista vanhentuneisuutta koskevan arvion kanssa. Päätöksen perusteluissa oli todettu, ettei asiassa ollut ilmennyt seikkaa, joka olisi osoittanut jonkun toimineen kysymyksessä olleessa tapauksessa tahallisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, ettei asiassa poliisilta tutkintaa pyytänyt asianomistaja saanut tutkinnanjohtajan tekemän päätöksen perusteella yksiselitteistä vastausta siihen, miksi esitutkintaa ei asiassa toimitettu tai miksi se oli lopetettu. Päätöksestä ei käynyt selkeästi ilmi sen sisältämän ratkaisun sisältö eikä oikeudellinen peruste. Päätösperusteluista ei ilmennyt myöskään tutkinnanjohtajan asian rikosoikeudellista vanhentuneisuutta koskevaan arvioon johtanut oikeudellinen päättely. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksen tehneen komisarin huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen. Katso myös sivu 58 (686/1/07, RH).

Jäljennöksen antaminen tutkintailmoituksesta

Kantelija oli tehnyt poliisilaitoksella lapsensa huostaanottoa koskeneen rikosilmoituksen. Ilmoituksen vastaanottanut vanhempi konstaapeli oli kieltäytynyt antamasta kantelijalle tämän pyytämää jäljennöstä ilmoituksen johdosta kirjaamastaan tutkintailmoituksesta sillä perusteella, että poliisin kirjaamat tutkintailmoitukset ovat

vain asianosaisjulkisia eikä kantelija enää ollut lapsensa huoltaja.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto totesi asiasta antamassaan lausunnossa, että jäljennös tutkintailmoituksesta olisi voitu asianosaisjulkisuuden perusteella luovuttaa kantelijalle, koska huoltajuusasia siihen liittyvine tutkintoineen on koskenut myös kantelijan etuja ja oikeuksia huostaanotetun lapsen isänä. Ilmoitusjäljennöksen luovuttamisesta ei todennäköisesti olisi aiheutunut haittaa myöskään asian selvittämiselle, koska kantelijan tiedossa rikosilmoituksen tekijänä jo olivat asiat, jotka tutkintailmoitukseen tuli merkitä.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston lausuntoon mainitulta osin. Hän totesi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 17 §:n nojalla viranomaisen on asiakirjan antamisesta päättäessään velvollinen huolehtimaan siitä, ettei tietojen saamista lain 1 §:ssä säädetty julkisuusperiaate ja 3 §:ssä säädetty lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Mainitussa 3 §:ssä lain tarkoituksena todetaan olevan muun ohella se, että yksilöllä on mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Mikäli kantelijalle olisi annettu jäljennös hänen ilmoituksensa perusteella kirjatusta tutkintailmoituksesta, olisi kantelijan ollut mahdollista tarkistaa, että tutkintapyyntö oli kirjattu hänen tarkoittamallaan tavalla.

Ilmoitusjäljennöksen luovuttamisesta kieltäytyneen vanhempi konstaapeli ei ollut selvityksessään ottanut kantaa siihen, millä perusteella tutkintailmoitus oli salassa pidettävä. Hän oli todennut ainoastaan yleistäen poliisin tutkintailmoitusten olevan asianosaisjulkisia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei rikosilmoitus ole asiassa annetuissa lausunnoissa viitatus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla poikkeuksetta salassa pidettävä. Rikosilmoituksia ei siten voida kategorisesti pitää salassa pidettävänä, vaan ilmoituksen julkisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti sen sisällön perusteella.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto mainitsi lausunnossaan, että kysymyksessä oleva tutkintailmoitus oli tullut julkiseksi, kun asian esitutkinta oli päätetty lopettaa. Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnon johdosta, että rikosilmoituksen julkisuutta arvioidessa on mainitun 3 kohdan ohella otettava huomioon myös mahdolliset muut ilmoituksen sisältämiä tietoja koskevat sa-

lassapitoperusteet. Tästä seuraa muun ohella, ettei rikosilmoitus välttämättä ole 3 kohtaan perustuvan salassapidettävyyden lakattua kaikin osin julkinen. Kysymyksessä ollut tutkintailmoitus sisälsi tiedon kantelijan lapsen huostaanotosta ja sijoittamisesta vastaanottokotiin. Mainitunlaisten tietojen julkisuutta on apulaisoikeuskanslerin mielestä syytä arvioida myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella.

Asiakirjan antamisesta kieltäytyneen vanhempi konstaapeli ei ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa edellytetyin tavoin ilmoittanut kantelijalle kieltäytymisensä syytä eikä antanut tälle tietoa siitä, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan mainitun momentin 1 kohdassa säädetty velvollisuus ilmoittaa kieltäytymisen syy edellyttää, että kieltäytyessään luovuttamasta asiakirjaa sen salassapidettävyyteen vedoten virkamies ilmoittaa, minkä lainkohdan, viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen tai laissa säädetyn vaitolovelvollisuuden perusteella asiakirja on salassa pidettävä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkintailmoitusjäljennöksen antamisesta kieltäytyneen vanhemman konstaapelin huomiota velvollisuuteen kieltäydyttäessä antamasta viranomaisen asiakirjasta pyydettyä tietoa ilmoittaa pyytäjälle kieltäytymisen syy ja antaa tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi hän saattoi poliisin kirjaaman tutkintailmoituksen julkisuuden arvioinnista ratkaisussaan esittämiensä näkemykset vanhemman konstaapelin tietoon. Katso myös sivu 56 (1201/1/06, JJ).

Esitutkintapöytäkirjan merkintä ja lisätutkintatoimenpiteistä kieltäytymisen perustelevinen

Poliisi oli kanteluasiassa kysymyksessä olleissa kolmessa esitutkinnassa kieltäytyneen kantelijan asianosaisena esitutkintalain 12 §:n mukaisesti pyytämien tutkimusten tekemisestä, koska niillä ei ollut esitutkintalain 12 §:ssä edellytetyllä tavalla ollut vaikutusta asiaan.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 19 §:n 1 kohdan mukaan esitutkintapöytäkirjaan on tehtävä merkintä siitä, ettei asianosaisen esitutkintalain 12 §:n mukaiseen pyyntöön lisätutkimuksien toimittamisesta ole suostuttu.

Oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmu-

kaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Laillisuusvalvontakäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa onkin tämän vuoksi edellytetty myös asianosaisen pyytämien lisätutkimusten suorittamisesta kieltäytymisen perusteiden kirjaamista.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintaviranomaiselta tutkintatoimenpiteitä pyytäneellä asianosaisella on tarve tietää, miksi se ei ole suostunut hänen pyyntöönsä. Kieltäytymisen perustelut saattavat auttaa asianosaista harkitsemaan, millaisia lisäperusteluja hänen mahdollisesti tulisi esittää halutessaan edelleen pyytämiensä tutkintatoimenpiteiden tekemistä. Perustelut mahdollistavat päätöksen ulkoisen kontrolloitavuuden. Perustelemisella on merkitystä myös tutkinnanjohtajan oman itsekontrollin kannalta, sillä hän joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä.

Yhteen esitutkintapöytäkirjoista ei ollut lainkaan tehty esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 19 §:ssä edellytettyä merkintää. Poliisin menettely oli tältä osin asetuksen vastaista.

Toisessa esitutkintapöytäkirjassa ei ollut mainittu päätöksen perusteena ollutta lainkohtaa eikä myöskään nimenomaisesti lausuttu tutkinnanjohtajan tekemää johtopäätöstä kantelijan pyytämän kuulustelun vaikutuksettomuudesta asiassa. Apulaisoikeuskansleri piti perusteluja näiltä osin kritiikille alttiina. Kun merkinnän sisältämästä selostuksesta asiasta saadusta näytöstä kuitenkin kävi ilmi se, miksi pyydytällä todistajan kuulustelulla ei ollut merkitystä kantelijan nimeämän todistusteeman kannalta, ei päätös ollut kuitenkaan täysin perustelematon. Kantelijan nimeämään toiseen todistusteemaan merkinnässä ei ollut otettu kantaa.

Kolmannessa esitutkintapöytäkirjassa perusteluna oli maininta sovelletusta lainkohdasta ja sen sanamuodon toistava toteamus tutkintatoimenpiteiden vaikutuksettomuudesta. Lausuntonsa asiassa antaneet sisäasiainministeriön ja lääninhallituksen poliisiosasto eivät nähneet perustelussa arvosteltavaa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan mainitunlaista perustelemistapaa ei kuitenkaan voitu pitää täysin tyydyttävänä perustelujen tehtävien eli niiden syiden, joiden vuoksi ratkaisun asianmukaista perustelemista on pidettävä hyödyllisenä, toteutumisen kannalta. Kerrotun kaltainen toteamus ei anna vastausta siihen, miksi tutkintatoimenpiteillä ei tutkinnanjohtajan arvion mukaan ole vaikutusta asiaan eli miksi toteamuksessa

siteerattua säännöstekstiä on sovellettu tapauksessa päätöksen lopputuloksesta eli pyynnöstä kieltäytymisestä ilmenevällä tavalla. Kyseisenlainen perustelu ei näin ollen mahdollista päätöksen ulkoista kontrollia. Ylimalkaisuutensa vuoksi mainitunlaisen perustelun kirjoittamisella ei ole juurikaan merkitystä myöskään ratkaisijan itsekontrollin kannalta. Mainitunlainen perustelu ei myöskään auta asianosaista harkitsemaan, millaisia lisäperusteluja hänen mahdollisesti tulisi esittää halutessaan edelleen lisätutkintatoimenpiteitä tehtäväksi.

Kihlakunnan poliisilaitos oli kiinnittänyt tutkinnanjohtajana asioissa toimineen rikoskomisariion huomiota vastaisen varalle asianosaisen esitutkintalain 12 §:n mukaiseen pyyntöön tutkintatoimenpiteiden toimittamisesta kieltäytymisestä esitutkintapöytäkirjaan tehtävien merkintöjen puutteellisuuteen. Asia ei antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että hän lähetti päätöksensä rikoskomisariolle tiedoksi (363/1/06, JJ).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen

Kantelija arvosteli poliisilaitosta siitä, ettei hänen tekemänsä lukuisat ilmoitukset rikoksiksi katsomistaan tapahtumista, joissa hän katsoi olevansa asianomistaja, olleet hänen tietämänsä mukaan johtaneet mihinkään.

Hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että tutkinnanjohtajana toiminut komisario oli useimmissa asioissa päättänyt joko keskeyttää tai lopettaa tutkinnan. Esitutkintapäätöksistä ei ollut kuitenkaan ilmoitettu asianomistajalle. Poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan laiminlyönti johtui ”sisäisestä informaatiokatkosta”.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti tutkinnanjohtajaa esitutkintalain 47 §:n säännöksestä, jonka mukaan ilmoitus esitutkinnan keskeyttämisestä on tehtävä asianomistajalle, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Tarpeettomuutta ei ole laissa määritelty, joten se on harkittava tapauskohtaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi kirjallisuudessa ja aiemmassa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan päätöksen lähettämistä on pidettävä tarpeettomana lähinnä tilanteessa, jossa asianomistaja on kuulustelun yhteydessä nimenomaan lausunut, ettei hänelle tarvitse antaa kyseistä ilmoitusta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti päätöksensä tiedoksi tutkinnanjohtajalle, poliisilaitoksen päällikölle ja selvityksen hankkimisessa

avustaneelle lääninhallituksen poliisiosastolle (192/1/06, NW).

Virheellinen merkintä poliisin laatimassa asiakirjassa

Oleskelulupahakemusta koskevassa kante-luasiassa kävi ilmi, että poliisi oli laatimaansa valvotun maasta poistumisen asiakirjaan erheellisesti rastiittanut ”oleskelulupaa ei ole myönnetty” -kohdan. Päätöstä kantelijan oleskelulupa-hakemusta koskevassa asiassa ei vielä mainitun asiakirjan laatimishetkellä ollut tehty, joten oikea menettely olisi ollut rastiittaa ”muu valvottu maasta poistuminen” -kohta. Virheellisellä rastiituksella ei ollut vaikutuksia kantelijan oikeudelliseen asemaan, mutta mainittu virheellinen merkintä oli ollut omiaan antamaan kantelijalle virheellistä informaatiota hänen oleskelulupa-hakemuksensa ratkaisusta siinä vaiheessa kun asiakirja oli laadittu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisten antamien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus ovat julkisen vallankäytön ja viranomaistoiminnan yleisen uskottavuuden kannalta keskeisiä vaatimuksia. Asianmukainen tehtävien hoitaminen sisältää myös sen, että virkamies ei viran puolesta laatimissaan asiakirjoissa anna virheellisiä tietoja ja riittävästi varmistaa, että hänen merkitsemänsä tiedot ovat oikeita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti asiakirjan laatineen poliisimiehen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen asiakirjan laatimisessa (31/1/06, NW).

Tutkinnanjohtajan päätös esitutinnan aloittamatta jättämisestä

Tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla aloittamatta poliisille tehdyn muun ohella epäiltyä väärää ilmiantoa koskeneen tutkintapyynnön johdosta esitutkintaa. Tutkintapyyntö koski erään rikosasian vastaajan esitutkintakuulustelussa antamaa lausumaa.

Tutkinnanjohtaja oli perustellut päätöstään sillä, että esitutinnan toimittaminen asiassa olisi ennen aikaista ja päällekkäistä kerrotun käräjä-oikeudessa vireillä olleen rikosasian tutkinnan kanssa ja että esitutkinta saattaisi sotkea kyseisen jutun oikeuskäsittelyä.

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että

rikos on tehty. Poliisilla on säännöksen mukaan velvollisuus esitutkinnan toimittamiseen, kun siinä mainitut esitutkinnan toimittamisen edellytykset ovat olemassa.

Selvityksessään tutkinnanjohtaja ilmoitti käyttäneensä hänelle esitutkintalain 14 §:n mukaan kuuluvaa harkintavaltaa jättää esitutkinta toimittamatta päätöksessä mainitsemillaan perusteilla. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajan mainitsemassa pykälässä säädetään ainoastaan siitä, kuka toimii esitutkinnan johtajana. Se ei sisällä poikkeuksia esitutkinnan toimittamisvelvollisuuteen eikä anna tutkinnanjohtajalle harkintavaltaa päättää esitutkinnan aloittamatta jättämisestä lain 2 §:ssä säädettyjen edellytysten olemassa ollessa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen poliisipäällikön huomiota poliisille esitutkintalain 2 §:ssä säädettyyn esitutkinnan toimittamisvelvollisuuteen ja siihen, että mainitusta esitutkintapakosta on mahdollista poiketa vain laissa säädettyillä edellytyksillä (478/1/07, JJ).

Asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämistä koskeva ohje esitutkintapäätöksessä

Kantelija oli tehnyt tutkintapyynnön poliisille. Keskusrikospoliisi toimitti tutkintapyynnön johdosta kantelijalle lähetteeksi otsikoidun asiakirjan, jossa muun ohella ilmoitettiin, ettei esitutkintaa aloiteta. Lähetteeseen oli liitettynä tutkintapyyntö, joka oli saatettu sähköiseen muotoon ja tutkintapyynnössä mainittuihin kohtiin oli kursiivilla lisätty poliisin kannanotot tutkintapyynnössä kerrottuihin tapahtumiin ja esitettyihin kysymyksiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei lähetteeksi otsikoidusta asiakirjasta suoraan ilmennyt mistä poliisin ratkaisusta siinä oli kyse. Liitteenä olleesta tutkintapyynnöstä ei myöskään itsestään ilmennyt, että kursiivilla kirjoitetut tekstit olivat poliisin ratkaisuja tutkintapyyntöön. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei poliisin laatimista asiakirjoista riittävän selkeästi käynyt kokonaisuutena ilmi, mikä poliisin päätös oli ollut kyseessä sekä mikä sen lopputulos ja oikeudellinen peruste oli ollut. Apulaisoikeuskansleri korosti, että oikeus saada asiassa perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Tämä tarkoittaa esitutkintaa koskevien päätösten osalta sitä, että poliisin tekemästä ratkaisusta tulee varsinaisten perustelujen lisäksi käydä sel-

keästi ilmi, mikä päätös on kyseessä sekä mikä on sen lopputulos ja oikeudellinen peruste.

Keskusrikospoliisi teki kantelijan uuden tutkintapyynnön johdosta vuonna 2005 päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Tässä päätöksessä oli asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käyttämistä koskeva ohje, jossa todettiin: ”Asianomistajalle jää itsenäinen syyteoikeus, jonka edellytyksenä on, että tämä päätös saatetaan asianomistajan toimesta syyttäjän harkittavaksi”.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen oikeudenkäynnistärikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n 1 momentin (647/2003) 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. Näin ollen päätöksen asianomistajan syyteoikeutta koskeva maininta oli virheellinen, kun siinä todettiin, että asianomistaja voi päätöksen jälkeen nostaa syytteen vain saattamalla asia syyttäjän harkittavaksi. Kantelijalla oli siten ollut mahdollisuus päätöksen jälkeen nostaa syyte saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti keskusrikospoliisin huomiota päätösten selkeään laatimiseen ja huolellisuuteen työn kannalta keskeisten lainmuutosten seurannassa (476/1/06, JJ).

Poliisin menettely ampuma-aseasiassa

Poliisi oli ottanut väliaikaisesti haltuun kantelijan omistamia aseita ja ammuksia. Poliisi oli jatkanut väliaikaista haltuunottoa useaan kertaan. Viimeisimmän päätöksen mukaan väliaikaista haltuunottoa oli jatkettu runsaalla viidellä kuukaudella. Mainitun määräajan kuluttua umpeen poliisi oli jatkanut kantelijan omaisuuden haltuunottoa huolimatta siitä, että poliisi ei ollut tehnyt haltuunoton jatkamisesta erillistä muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Asiaa käsitellyt apulaispoliisipäällikkö myönsi annetussa selvityksessä, että seurannan pettämisen johdosta hän ei ollut tehnyt uutta päätöstä väliaikaisen haltuunoton jatkamisesta ja hän myönsi laiminlyönnin tapahtuneen. Hän vetosi asiassa muun muassa siihen, ettei tapahtumien aikana ollut käytössä sähköistä kalenteria. Selvityksessä todettiin edelleen, että seurantajärjestelmän pettämisen jälkeen tämän tapauksen vuoksi järjestelmää oli tehostettu ja käyttöön oli otettu sähköinen kalenteri, joka mahdollisti seurannan

tehokkaammin kuin aikaisempi manuaalinen seurantajärjestelmä.

Ampuma-aseain vastaisen menettelyvirheen johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota ampuma-aseiden ja ammusten väliaikaista haltuunottoa koskevien säännösten noudattamiseen (763/1/06, NW).

Asiallinen kielenkäyttö

Kantelijalla oli ollut riitaisuuksia toisen yksityishenkilön kanssa. Osapuolet olivat tehneet toisistaan ilmoituksia poliisille. Kantelukirjoituksen mukaan rikosylikonstaapeli oli rikosasian sovittelusta keskusteltaessa sanonut kantelijalle, että ”jos en sovittelen, niin toinen on kohta raudoissa ja toinen laudoissa”.

Kattavaa selvitystä rikosylikonstaapelin käyttämän lausuman täsmällisestä sanamuodosta ja asiayhteydestä kantelijan kanssa käymässään keskustelussa ei ollut saatavissa. Ilmeistä kuitenkin oli, että rikosylikonstaapeli oli, nimenomaan pyrkiessään asian sovinnolliseen ratkaisuun, tuonut keskustelussaan kantelijan kanssa esille sen, että toinen osapuoli voi joutua ”rautoihin” ja toinen ”lautoihin”, mikäli asiaa ei saataisi sovittua.

Rikosylikonstaapelin käyttämien ilmaisujen käyttäminen oli kritiikille altis valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin valossa. Mainitussa säännöksessä asetetaan virkamiehelle velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tämä asettaa vaatimuksia myös virka-asioissa tapahtuvalle kielenkäytölle. Rikosylikonstaapeli oli käyttänyt vertauskuvallisia sanoja, mutta niiden taustalla olevan viestin sisältö oli vakava. Tilanteessa, jossa riidan osapuolille kerrotaan sovinnon mahdollisuudesta, ei tällaisten ilmaisujen käyttäminen ollut apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan asianmukaista kielenkäyttöä. Vaarana oli, että toinen osapuoli ymmärtäisi poliisin viestin väärin esimerkiksi niin, että poliisi yrittäisi painostaa tätä sovintoon.

Apulaisoikeuskansleri saattoi rikosylikonstaapelin tietoon käsityksensä virkamiehen velvollisuudesta käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (223/1/05, JJ).

Poliisin menettely liikennevalvonmassa

Liikkuvan poliisin partio oli liikennevalvonnan yhteydessä pysäytettyään kantelijan kuljettaman

henkilöauton todennut kantelijalta puuttuvan oikeuden ajoneuvon kuljettamiseen. Kantelijan vastaanotettua poliisin antaman rangaistusvaatimuksen kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta hän oli uhannut jatkaa ajoneuvon kuljettamista. Tällöin poliisimies oli ottanut kantelijan auton avaimet haltuunsa ja kantelija oli joutunut jatkamaan matkaansa taksikyödyllä. Kantelija arvosteli poliisin menettelyä ottaa auton avaimet haltuunsa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli vuonna 2001 antamassaan päätöksessä todennut, ettei poliisin menettelyä ottaa auton avaimet haltuunsa ajo-oikeudetta ajoon (nykyisin kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta) syyllistyneeltä pääsääntöisesti voida pitää lainmukaisena, ellei konkreettiseen tapaukseen liity sellaisia erityisiä olosuhteita, että ajon jatkuminen todennäköisesti johtaisi siihen, että henkilö syyllistyy poliisilain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuviin rikoksiin tai että hänen voidaan olettaa aiheuttavan saman pykälän 2 momentissa tarkoitettua huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Apulaisoikeuskansleri viittasi omassa kannanotossaan poliisilain 2 §:ssä säänneltyihin poliisitoiminnan yleisiin periaatteisiin, muun muassa säännökseen, jonka mukaan poliisiin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja totesi, että tilanteessa, jossa kulkuneuvon oikeudetta kuljettamisesta kiinni jäänyt henkilö uhkaa jatkaa ajoneuvon kuljettamista, voidaan pitää riittävänä, että poliisimies ensi vaiheessa kieltää henkilöä jatkamasta ajoa. Jos henkilö siitä huolimatta jatkaa ajoa, hän voinee syyllistyä, paitsi kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta, rikoslain 16 luvun 4 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn niskoitteluun poliisia vastaan. Molemmista rikoksista voi seurata vankeusrangaistus, mikä mahdollistaa kiinnioton pakkokeinoin 1 luvun 1 §:n perusteella.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto oli aikanaan ilmoittanut laittaneensa apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2001 antaman päätöksen poliisin Tiimi Foorumin ajankohtaista -taululle sekä lyhennelmän siitä ylijohdon kannanotot -taululle. Apulaisoikeuskansleri lähetti oman ratkaisunsa sisäasiainministeriön poliisiosastolle tiedoksi ja pyysi poliisiosastoa määröpäivään mennessä arvioimaan ja ilmoittamaan apulaisoikeuskanslerille, olivatko poliisiosaston apulaisoikeusasia-

miehen ratkaisun johdosta aikanaan suorittamat toimenpiteet olleet riittäviä, vai kaipaisiko asia vielä tehokkaampaa ohjeistusta (10/1/06, MP).

Syyteoikeuden vanhentuminen esitutkinnessa

Kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen poliisille muutamaa päivää aiemmin tapahtuneesta kun- nianloukkauksesta. Poliisi kirjasi ilmoituksen ja ryhtyi tutkimaan asiaa. Runsaan kahden vuoden kuluttua tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario teki päätöksen tutkinnan lopettamisesta sillä perusteella, että rikosta ei voitu osoittaa tapahtuneen. Epäilty teko, joka rikoksena vanheni kahdessa vuodessa, oli kuitenkin lopettamis- päätöstä tehtäessä jo ehtinyt vanhentua, jolloin asianomistaja ei enää voinut käyttää toissijaista syyteoikeuttaan.

Poliisiviranomaisten oikeuskanslerille antamien selvitysten mukaan tapahtuma oli aiheutunut huolimattomuudesta, jonka osasyiksi kerrottiin tapahtuma-aikana vallinneet poikkeuksellisen suuret työpaineet suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Esitutkintojen etenemisen seurantaan ilmoitettiin sittemmin kehitetyn vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi vastaisuudessa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisilaitos ei ollut oikeudellisesti tyydyttävällä tavalla kyennyt perustelevaan esitutkinnan viipymistä kantelussa tarkoitettussa tapauksessa. Esitutkinta tulee järjestää siten, ettei tutkittavana olevan teon syyteoikeus pääse vanhentumaan viranomaisista riippuvasta syystä. Lisäksi on pyrittävä huolehtimaan siitä, että syyttäjälle jää riittävästi aikaa syyteharkintaan. Myös asianomistajalle on jätettävä aikaa käyttää toissijaista syyteoikeuttaan siinä tapauksessa, että asia päätetään esitutkinnessa syyttäjälle lähettämättä.

Kantelussa selostetun tapahtuman moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin huomioon sen, mitä poliisiviranomaiset olivat kertoneet tapahtuma-aikana vallinneista työolosuhteista ja sen, että poliisin johto oli ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi vastaisuudessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi laillisuusvalvonnallisesti riittäväksi toimenpiteeksi kiinnittää asianomaisen poliisilaitoksen huomion lainsäädännön esitutkinnan suorittamiselle asettamien määräaikojen noudattamiseen ja esitutkinnan joutuisuuden turvaamiseen (414/1/06, MP).

Pelastustoimi

Hätäilmoituksen vastaanotto

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka otti omana aloitteena tutkittavaksi hätäkeskuksen menetelyn lainmukaisuuden lehdessä olleen hätäilmoituksen vastaanottamista koskevan artikkelin johdosta. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei hätäkeskuspäivystäjän ilmoituksentekijälle esittämää arviota juhannuksen vaikutuksesta alkoholin käyttämiseen ja siitä johtunutta epäilyä ilmoituksen kohteena olleen henkilön humalatilasta voinut pitää asianmukaisena. Se ei edistänyt tilanne- ja riskinarvion tekemistä eikä siten myöskään tilanteen edellyttämän vasteen määrittelyä. Myöskään puhelun lopettamista asiassa ilmi käyneellä tavalla ja ilmoittamatta siitä etukäteen ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan voinut pitää asianmukaisena. Oikeuskansleri saattoi asiassa esittämänsä näkemykset hätäkeskuksen tietoon (11/50/06).

Ulkomaalishallinto

Ulkomaalaisviraston menettely

Oikeuskanslerinvirastossa oli ollut vireillä A:n 6.5.2004 tekemä kansalaisuushakemuksen käsittelyä koskeva kantelu. Sen tutkimista varten oikeuskanslerinviraston esittelijä oli palauttaessaan Ulkomaalaisvirastosta lainassa olleen asiakirjavihkon Ulkomaalaisvirastoon kansalaisuushakemuksen käsittelyä varten, pyytänyt hakemuksen ratkaisemisen jälkeen lähettämään päätöksestä jäljennöksen oikeuskanslerinvirastoon.

Päätöstä, joka oli tehty 4.7.2005, ei kuitenkaan ollut Ulkomaalaisvirastosta lähetetty oikeuskanslerinvirastoon. Puhelimitse 16.12.2005 kansalaisuushakemuksen käsittelyvaihetta tiedusteltaessa Ulkomaalaisviraston kirjaamosta oli vastattu käsittelyn olevan vielä kesken. Asian oikea tilanne oli selvinnyt 18.7.2006 asiaa uudestaan Ulkomaalaisvirastosta tiedusteltaessa. Tällöinkään Ulkomaalaisvirasto ei ollut toimitanut jäljennöstä päätöksestään, vaan päätös oli hankittu oikeuskanslerinvirastoon Helsingin hallinto-oikeudesta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että Ulkomaalaisviraston virkamiehet olivat menettelleet lainvastaisesti, kun he eivät olleet lähettäneet päätösjäljennöstä pyynnöstä huolimatta oikeuskanslerinvirastoon ja kun Ulkomaalaisviraston

kirjaamosta oli annettu virheellistä tietoa asian käsittelyvaiheesta sitä kysyttäessä.

Ulkomaalaisvirasto oli antamassaan selvityksessä myöntänyt, ettei päätösjäljennöstä ollut lähetetty. Kirjaamosta annettujen käsittelytietojen osalta Ulkomaalaisvirasto oli viitannut inhimilliseen erehdykseen rekisterimerkintöjen tulkinnassa. Ulkomaalaisvirasto oli ilmoittanut tulevansa ohjeistamaan viraston virkamiehiä huomioimaan asiakirjapyynnöt vielä siinäkin vaiheessa, kun asian käsittely virastossa oli muutoin päättynyt. Lisäksi Ulkomaalaisvirasto oli selvityksessään ilmoittanut, että vuoden 2009 aikana käyttöön otettavan uuden tietojärjestelmän suunnittelussa tullaan kiinnittämään huomiota merkintöjen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen ja käyttöön otossa kattavaan koulutukseen ja ohjeistukseen.

Kun Ulkomaalaisvirasto oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin asiakirjapyyntöjen huomioimiseksi ja siihen, että viraston henkilökunnan huomiota kiinnitetään oikeiden tietojen antamiseen asianhallintajärjestelmästä, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että oikeuskanslerilla on perustuslain 111 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (7/50/06, JJ).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Liikkuvan poliisin Länsi-Suomen osaston Seinäjoen yksikkö

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tarkasti liikkuvan poliisin Länsi-Suomen osaston Seinäjoen yksikön 16.1.2007.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (31/51/06).

Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tarkasti Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitoksen 16.1.2007. Tarkastuksen teemoina olivat laitoksen sisäinen laillisuusvalvonta, poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus sekä poliisin yhteistyö eri sidosryhmien kanssa.

Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi tietokäteen tilattuja asiakirjoja. Koska keskustelun perusteella esitutkinnan aloittamiskynnyksen suhteen näytti olevan epäselvyyttä ja koska keskusteluis-

sa tuotiin esiin, että virheellistä tutkintakynnystä kuvaavaa ilmaisua käytettäisiin poliisihallinnossa laajemminkin, saattoi apulaisoikeuskansleri havaitun epäselvyyden sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon (32/51/06).

Suojelupoliisi

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tarkasti 23.1.2007 suojelupoliisin. Tarkastuksessa keskityttiin suojelupoliisin sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan toiminnan ohella erityisesti suojelupoliisin toiminnallista tietojärjestelmää ja siihen tallennettujen tietojen käyttämistä lausuntojen ja turvallisuusselvitysten perusteena koskeviin kysymyksiin (33/51/06).

Valtiovarainministeriön toimiala

Yleistä

Valtiovarainministeriön toimialalla sekä viereille tulleiden että ratkaistujen kantelujen lukumäärä pysyi suurin piirtein ennallaan. Edellisvuosien tapaan suurin osa kanteluista liittyi verohallintoon ja tullihallintoon. Tullikanteluista useimmat koskivat autoverotusta, erityisesti käsittelyn viipymistä.

Lausunnot ja esitykset

Säädöksen asettelu korjaaminen kirjoitusvirheenä

Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa säädöksen korjaamista koskevassa asiassa. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1424/2006) 52 c §:n 1 momentin osittaisjakautumista koskeva muutos toteutettiin lisäämällä sitä koskeva säännös aikaisemmin voimassa olleeseen kokonaisjakautumista sääntelevään 52 c §:ään (1733/1995). Kirjoitustapa on osoittautunut tulkinnalliseksi säännöksen asettelu vuoksi, koska vastiketta koskevat edellytykset näyttävät kohdistuvan ainoastaan osittaisjakautumiseen.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi, että säädösmuutosehdotus on kaikissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa hallituksen esityksen antamisesta lukien tasavallan presidentin lain vahvistamis päätökseen saakka ollut asettelul-

lisesti samanlainen. Asettelulla on sisällöllinen vaikutus säännökseen.

Vaikka katsottaisiin, että kysymys olisi mitä ilmeisimmin valmistelussa tapahtuneesta virheestä säännöksen asettelussa, esitetty korjaustoimenpide muuttaisi säännöstä sisällöllisesti siitä, millaisena se on lainsäädäntöprosessissa hyväksytty ja vahvistettu. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri ei pitänyt säännöksen asettelu korjaamista säädöskokoelmaan kirjoitusvirheenä oikeudellisesti mahdollisena (14/20/07).

Säädösvalmistelun asiantuntijapalveluiden kehittäminen

Lausuntopyyntönsään 12.1.2007 VM075:00/2006 Säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmän väliraportista valtiovarainministeriö oli pyytänyt kiinnittämään erityistä huomiota esitettyihin alustaviin ehdotuksiin säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijatuen järjestämistehtävistä ja organisointivaihtoehtoista.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka piti tärkeänä sitä läpi väliraportin kulkevaa perusajatusta, jonka mukaan hallituksen esityksen valmisteluun ja lopulliseen sisältöön ratkaisevasti vaikuttavat vaihtoehdot ja niitä koskevat vaikutusarviointit tulisi selvittää hankkeen alkuvaiheessa. Tämä hallituksen esityksen vaiheistukseen liittyvä painotus käy sitä tärkeämmäksi, mitä laajemmasta lainsäädäntöhankkeesta on kysymys. Näiden peruskysymysten selvittäminen antaa suuntaa ja varmuutta hankkeen jatkovalmistelulle. Tähän liittyen tulisi hankkeesta vastaavan ministerin ilmaista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa selkeästi kantansa siihen, mitä perusvaihtoehtoa seuraten hanketta viedään eteenpäin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hankkeella on liittymäkohtia paremman sääntelyn toimintaohjelmaan ja säädösvaikutusten arvioinnin kehittämiseen, joilla hankkeilla pyritään eri perusteiden parempaan säädösvalmisteluun ja siis tahoillaan samaan päämäärään.

Säädösvalmisteluun liittyvän asiantuntijatuen tehtävien ja organisoinnin osalta apulaisoikeuskansleri huomautti, että asianomainen ministeriö edelleenkin vastaisi tarpeellisen vaikutusarvioinnin tekemisestä, kun taas asiantuntijatuen tehtävänä olisi tukea arvioinnin tekemistä. Rajanveto on merkittävä, koska lopullinen vastuu siitä, mitä arvioinnissa lausutaan, jäisi edelleenkin ministeriölle, vaikka asiantuntijatuella saattaa olla

ratkaiseva merkitys käytännössä arvioinnin laadimisessa huomioon otettaviin näkökohtiin ja sitä kautta arvioinnin sisältöön.

Koska työryhmä ei ollut löytänyt hyväksyttävää ratkaisua, apulaisoikeuskanslerikaan ei ollut puuttunut esillä olleisiin vaihtoehtoihin ratkaisuihin muutoin kuin oikeuskanslerinviraston osalta.

Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna ajatusta, että oikeuskanslerinvirastosta ei suunnitella luotavaksi asiantuntijayksikköä. Työryhmän esittämien perusteluiden täydennykseksi apulaisoikeuskansleri lausui seuraavaa.

Apulaisoikeuskansleri viittasi oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n nojalla harjoittamaan valtioneuvoston laillisuusvalvontaan esityslistojen tarkastuksessa. Tarkastuksen kohteena on PTJ-järjestelmästä tulostettu ministeriössä laadittu hallituksen esitys. Jaettuun esityslistaan sisältyvän lakiehdotuksen vaikutusarviointipuutteen tulisi valvontaan käytettävissä olevan lyhyen ajan puitteissa olla niin ilmeinen ja perustavaa laatua, että oikeuskansleri voisi siihen puuttua.

Edelleen apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, että laillisuusvalvonnassa on merkitystä vaikutusarvioinnin sisällöllä. Kysymys on keinojen valinnoista, joissa painottuu sekä poliittisia että oikeudellisia näkökohtia. Perustuslain 108 §:n mukainen laillisuusvalvonta on oikeudellista. Lainsäädäntöasioissa tämä tarkoittaa sellaisten oikeudellisten perusvaatimusten täyttymistä, että hallituksen esitys eduskunnalle voidaan antaa. Hallituksen esityksen puutteisiin voidaan puuttua vain sellaisissa tapauksissa, jotka perustuslaissa on säädetty oikeuskanslerin valvonnan piiriin. Perustuslain 108 §:stä johtuen oikeuskanslerin toiminnassa etusijalla on arviointi, joka koskee perus- ja ihmisoikeuksia. Esityksen vaikutusarvioinnissa näiltä osin esitetyt näkemykset ovat pohjana arvioitaessa esityksen suhdetta perustuslakiin ja esityksen säätämisyjärjestystä. Sen sijaan muiden vaikutusten arvioinnissa olevat puutteet, jotka heikentävät esityksen laatua, ovat vaikeammin havaittavissa ja edellyttäisivät muutoinkin sellaisia voimavaroja, joita oikeuskanslerinvirastossa ei ole. Erityisesti tämä koskee taloudellisten vaikutusten arviointia.

Yhteenvetona apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksenteon lainmukaisuuden valvoja, ei sen laadunvalvoja, ellei kysymys ole poikkeuksellisesta laadullisesta puutteesta, jolla on perus- ja ihmisoikeusluottavuutta. On toinen asia, että perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava valtioneuvostolle ja ministeriölle tie-

toja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lisäksi oikeuskanslerinvirastosta esitetään neuvotteluissa tai muutoin suullisesti toistuvasti kannanottoja ministeriöiden ja niiden esittelijöiden pulmiin varsinkin alemmanasteisten säädösten valmistelussa (2/20/07).

Ratkaisuja

Verohallinto

Veroviranomaisten menettely verotarkastusta toimitettaessa

Kantelija oli kommandiittiyrityksen vastuunalaisena yhtiömiehenä pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan verotarkastajien, apulaisverojohtajan ja verojohtajan menettelyn yhtiön verovuosia 2003 ja 2004 koskevan verotarkastuksen toimenpiteiden osalta. Erityisesti kantelija oli kantelukirjoituksessaan arvostellut tarkastuskertomuksen useita virheellisyyksiä ja verotarkastajien kirjanpitoon liittyvää ammattitaitoa. Kantelukirjoituksessa oli arvosteltu vielä sitä, että verojohtaja oli hyväksynyt verotarkastajien tarkastuskertomuksen, vaikka siihen kantelijan mukaan oli sisällytetty lukuisia puutteita ja virheitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että Verohallituksen, Verotuskeskuksen ja Verotarkastusyksikön lausunnoista kävi ilmi, että yhtiön verotarkastusta koskevassa asiassa ei ole menetelty asianmukaisesti. Tarkastajien tekemissä kassatilin saldon laskelmissa on ollut virheitä, kuten alkusalidon puuttuminen ja pankkisalidon käyttäminen. Myös myyntikatteen laskelmissa on ollut puutteellisuuksia. Toisessa alustavassa tarkastuskertomuksessa on korjattu ostojen perusteella arvioidun myynnin määrää.

Lausunnoista kävi edelleen ilmi, että jos kassatilin alkusaldo olisi otettu huomioon, ei yhtiön kassatili olisi ollut negatiivinen. Kirjanpidon ulkopuoliselle pankkitilille tehtyjä omia panoja ei verovirasto jälkiverotuksia toimittaessaan voinut pitää osoituksena puuttuvasta myynnistä, kun otettiin huomioon yksityistilin mukaiset ja käteisenä tehdyt yrittäjän yksityisotot. Myöskään asiakasluettelon puuttumisen ei ole voitu katsoa osoittavan videovuokraustulon myynnin epäluotettavuutta. Pelkästään katetuottolaskelma ei ollut riittävä peruste arvioverotuksen toimitamiseen.

Vaikka tarkastuskertomus on vasta esitys verotuksen muuttamiseen, apulaisoikeuskanslerin

sijaisen mielestä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että verotarkastuskertomus on huolellisesti tehty ja hyvin perusteltu.

Hyvän verotarkastustavan mukaan aineiston tarkastamisen jälkeen pidetään mahdollisuuksien mukaan aina loppukeskustelu. Perustelut arvioveroesitykselle kerrotaan mahdollisuuksien mukaan jo loppukeskustelussa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, kuten Verotarkastusyksikkö lausunnossaan, että nyt kysymyksessä olevassa asiassa asianmukaisena ei voitu pitää sitä, että asiassa ei ollut pidetty hyvää verotarkastustapaa koskevan ohjeen edellyttämää loppukeskustelua. Hyväksyttävänä syynä ei voitu pitää sitä, että syntyneissä olosuhteissa verotarkastajat pitivät keskustelun pitämistä hankalana. Verotoimiston, viimekädessä verojohtajan, olisi tullut huolehtia siitä, että olosuhteet saadaan sellaisiksi, että loppukeskustelu voidaan pitää.

Verotarkastajien menettely verotarkastusasiassa ei ollut verotarkastusta koskevien säännösten ja hyvää verotarkastustapaa koskevan ohjeen mukaista. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti verotarkastajien huomiota siihen, että verotarkastuskertomus tehdään huolellisesti ja perustellaan hyvin ja verotarkastuksessa noudatetaan muutoinkin hyvää verotarkastustapaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verotarkastajan esimies hyväksyy verotarkastuskertomuksen. Hyväksymisen yhteydessä tulee nimenomaan kiinnittää huomiota siihen, että tarkastuskertomus on huolellisesti laadittu ja tehdyt ehdotukset ovat perusteltuja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, kuten Verohallitus, että verotarkastajien esimiesten olisi tullut valvoa tarkemmin erityisesti verotarkastajien verotarkastuskertomukseen sisältyvien verotusehdotusten perustelujen laatua, kun jo aikaisemmin oli ilmennyt, että yhtiötä koskevassa alustavassa tarkastuskertomuksessa oli oleellisia virheitä ja puutteita, jotka edellyttivät uuden alustavan tarkastuskertomuksen laatimista.

Apulaisverojohtajan menettely tältä osin ei ole ollut hänelle kuuluvan valvontavelvollisuuden mukaista. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti apulaisverojohtajan huomiota siihen, että verotarkastajien esimiehen tulee valvontavelvollisuutensa vuoksi kiinnittää huomiota siihen, että tarkastuskertomus on huolellisesti laadittu ja tehdyt ehdotukset ovat perusteltuja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verovelvollisen yhteydenoton johdosta esimiesten tiedossa oli myöskin, ettei yhtiön edustaja luottanut verotarkastajien ammattitaitoon alus-

tavassa verotarkastuskertomuksessa todettujen virheiden ja puutteiden johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että vaikka verotarkastusta ei olekaan syytä kevein perustein keskeyttää tai tarkastajaa vaihtaa, olisi kysymyksessä olevassa asiassa verojohtajan ollut syytä ryhtyä toimenpiteisiin, joilla luottamus olisi voitu tarkastajiin palauttaa, esimerkiksi vahvistamalla tarkastajien ryhmää veroviraston tarkastusyksikön kokoneella tarkastajalla.

Verojohtajan menettely ei ole ollut hänelle verojohtajana kuuluvan valvontavelvollisuuden mukaista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että hänen olisi verojohtajana tullut valvoa myös verotarkastustoimintaa ja tarkastuskertomukseen sisältyvien veroehdotusten perustelujen laatua, erityisesti silloin, kun verovelvollisen taholta oli tuotu ilmi, että alustavassa tarkastuskertomuksessa oli oleellisia puutteita ja virheitä, jotka edellyttivät uuden alustavan tarkastuskertomuksen laatimista. Verojohtajan olisi tullut myös aktiivisemmin vaikuttaa siihen, että verovelvollisen luottamus verotarkastajiin olisi saatu palautettua. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti verojohtajan huomiota hänelle verojohtajana kuuluvan valvontavelvollisuuden asianmukaiseen käyttämiseen.

Yhtiö oli jättänyt verovuotta 2004 koskevan veroilmoituksensa säädettyssä ajassa veroilmoittolle. Veroilmoitus oli annettu verotarkastajille, mutta verotarkastaja ei ollut muistanut ilmoittaa asiasta verovalmistelua suorittavalle virkailijalle. Tämän johdosta yhtiön edustajalle oli keväällä 2004 lähetetty aiheeton veroilmoituksen karhu-kirje.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verotarkastajan menettely tältä osin on ollut huolimattonta ja on ollut omiaan aiheuttamaan harmia yhtiölle ja sen edustajalle. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti verotarkastajan huomiota huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa (1110/1/05, NW).

Asiakirja- ja tietopyyntö

Kantelija oli veroviranomaiselle osoittamissaan kirjoituksissa pyytänyt saada tiedon hänen verotusta koskevaa ilmiantoaan käsittelevästä virkamiehestä sekä asiakirjajäljennöksiä hänen veroviranomaiselle aikaisemmin toimittamistaan asiakirjoista. Verotoimiston virkamies oli kantelijalle lähettämässään kirjeessä todennut, että tiukkojen salassapitosäännösten johdosta veroilmoitus ei voi antaa tietoja asian käsitte-lystä tai muitakaan kantelijan pyytämiä tietoja.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 14 §:n 3 momentin mukaisesti tiedon antamisesta kieltäytymisen syy olisi edellyttänyt, että kieltäytyessään luovuttamasta asiakirjoja ja tietoa niiden salassapidettävyyteen vedoten virkamies olisi ilmoittanut, minkä lainkohdan, viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen tai laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden perusteella asiakirja on salassa pidettävä. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvan tiedon osalta olisi tullut ilmoittaa mihin lain säännökseen vaitiolovelvollisuus perustuu. Virkamiehen olisi tämän lisäksi tullut antaa kantelijalle tieto siitä, että hänen pyyntönsä voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista (916/1/06, MP).

Tullihallinto

Tullin kielellisestä palvelusta

Kantelija, jonka kotikieli oli ruotsi, muutti toukokuussa 2004 Ruotsista Suomeen ja toi tällöin omistamansa henkilöauton mukanaan. Autoverotusta koskevassa asiassa hän asioi tullin kanssa muun ohella puhelimitse ennen muuttoa ja sen jälkeen. Kantelun mukaan hän ei tällöin saanut asianmukaista ruotsinkielistä palvelua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hän käytettävissään olevan aineiston valossa piti hyvin todennäköisenä, että kantelija ei keväällä 2004 saanut säännösten edellyttämää ruotsinkielistä palvelua tullin neuvontapuhelimesta ja että hän elo-syyskuussa 2004 ei saanut ainakaan kaikissa tapauksissa sanotunlaista palvelua soittaessaan Tullihallituksen virkamiehille. Aineiston perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen ei katsonut kuitenkaan tapahtumien tulleen siinä määrin selvitettyiksi, että hänellä olisi perusteita moittia yksittäisiä virkamiehiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen muistutti vas-
taisen varalle Tullihallitusta kanteluratkaisussa esitettyjen tullia ruotsinkielisten asiakkaiden palvelussa velvoittavien säännösten noudattamisen tärkeydestä. Katso myös sivu 56 (1124/1/04, NW).

Tullitarkastuksen perusteiden selostaminen

Kantelija arvosteli tullin toimintaa, koska se oli tarkastanut yhteisömaasta saapuneen kantelijan auton ja henkilökohtaiset tavarat.

Apulaisoikeuskansleri totesi kokonaisarviona, että asiassa ei ollut ilmennyt tukea kantelijan epäilyille tarkastuksen epäasiallisista perusteista. Muutoinkaan ei toimenpiteiden perusteiden osalta ollut käynyt ilmi sellaista, mistä olisi pääteltävissä tulliviranomaisten toimineen lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kuitenkin vastaisen varalle tullipiiriin tietoon käsityksensä tullilain 14 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tarkastuksen perusteiden yksityiskohtaisen selostamisen tärkeydestä kanteluasian tutkinnassa. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että vain tarkastuksen perusteiden yksilöity dokumentointi mahdollistaa toimenpiteen lainmukaisuuden jälkikäteisarvioinnin (154/1/05, JJ).

Rikostuomion vaikutuksesta tullin verotustoimintaan

Kantelija oli ollut syytteessä säädösten vastaista kultaharkkojen maahantuontia koskevassa rikosasiassa. Syyte oli hylätty käräjäoikeudessa ja sittemmin lainvoimaisesti hovioikeudessa. Tullipiiri, joka oli sanotun maahantuonnin johdosta tehnyt jälkikantopäätökset, teki käräjäoikeuden tuomion saatuaan ulosottihakemukset. Jälkikantopäätösten perusteella kantelijan vakuuskavarikossa olleet kultaharkot ulosmitattiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiiriin ja Tullihallituksen huomiota rikostuomion vaikutuksen arvioinnin merkitykseen kuvatuslaisessa tilanteessa. Lainsäädännöstä ei löydy nimenomaista säännöstä kysymykseen, missä määrin rikostuomiolla on vaikutusta veroasiaan, kun kyse on samasta tapahtumasta. Asiaa on arvioitava tapausten ominaispiirteiden mukaisesti. Olennaista on, että rikostuomion vaikutus otetaan huomioon ja asianmukaisesti arvioitavaksi (655/1/04, JJ).

Tulliviranomaisten menettelystä autoveroasioiden käsittelyssä

Kantelussa oli moitittu autoveroilmoituksen käsittelyn viipymistä tullipiirissä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että kantelussa tarkoitettujen autoveroilmoituksen käsittelyaika oli huomattavasti kysymyksessä olevan ajankohdan keskimääräistä käsittelyaikaa pitempi. Pitkän käsittelyajan keskeinen syy Tullihallituksen selvityksen mukaan ei ollut menettely tullipiirissä vaan tarve saada asiassa Tullihallituksen markkina-arvoryhmän

lausunto. Selvityksestä ei kuitenkaan löytynyt varsinaisia perusteita siitä, miksi keskimääräisen käsittelyajan ylitys oli venynyt huomattavan pitkäksi. Tämän vuoksi ja kun asian käsittelyaikaa oli autoveroilmoituksen tekijän kannalta näin ollen pidettävä kohtuuttoman pitkänä, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Tullihallituksen huomiota siihen, että säädösten edellyttämä käsittely ilman aiheetonta viivytystä ei ollut asianmukaisesti toteutunut. Katso myös sivu 58 (258/1/05, NW).

Valtiokonttori

Valitusosoituksen puuttuminen

Valtiokonttori oli palauttanut sille lähetetyn korvaushakemuksen ja ilmoittanut, ettei hakemuksessa tarkoitettu asia kuulunut sen toimialtaan.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valtiokonttori on siten tosiasiaa tehnyt asiassa hallintopäätöksen ja sen olisi tullut liittää vastaukseen hallintopäätöksen edellyttämä valitusosoitus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään Valtiokonttorin huomiota hallintopäätöksen tekemiselle sekä valitusosoituksen antamiselle asetettaviin vaatimuksiin. Katso myös sivu 58 (376/1/06, NW).

Suomen Pankki

Periaatteista metallirahan laskemisessa liikkeeseen

Suomen Pankki oli myynyt 1 ja 2 sentin kolikorullia koeluonteisesti suoraan yleisölle 18.7.–30.9.2005. Myynti tapahtui yksinomaan Helsingissä pääkonttorin asiakaskassassa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tiedoksi Suomen Pankille, että sanotunlainen myynti yleisölle on ollut metallirahasta annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua metallirahan laskemista liikkeeseen. Vaikka 1 ja 2 sentin kolikot ovat virallisia maksuvälineitä, ne ovat kuitenkin rinnastettavissa keräilykolikoihin. Tällaisten kolikoiden koeluonteistakin myyntiä järjestäessään Suomen Pankki on ollut velvollinen noudattamaan Suo-

men perustuslain 6 §:ssä säädettyä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta (1 mom.) ja syrjintäkieltoa (2 mom.). Kun myynti tapahtui vain Helsingissä, eikä postitse tilaaminenkaan ollut mahdollista, menettelyä voitiin pitää kritiikille alttiina yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Katso myös sivu 54 (762/1/05, JJ).

Opetusministeriön toimiala

Yleistä

Opetusministeriön toimialan laillisuusvalvonnassa suurin osa sekä vireille tulleista että ratkaistuista kanteluista koski erilaisia oppilaitoksia, ensi sijassa yliopistoja.

Ratkaisuja

Ministeriö

Opetussuunnitelman sisältö

Käsiteltäessä kristilliseen maailmankatsomukseen perustuvien koulujen perusopetuksen järjestämislupien käsittelyä ja ratkaisemista koskevaa kantelua nousi esiin kysymys siitä, missä määrin kristillisen koulun opetussuunnitelmaan voi sisältyä katsomuksellista ainesta.

Kantelua koskevassa ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, että asiassa ei ollut ilmennyt perusteltua aihetta epäillä, että Opetushallitus tai opetusministeriö olisivat menetelleet perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden osalta kantelussa esitetyin tavoin lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti. Avomiksi jäi kuitenkin asiaa koskevan sääntelyn ja opetussuunnitelman sisällön harkinnanvaraisuuden johdosta, missä määrin kristillisen koulun opetussuunnitelmaan oli mahdollista sisällyttää katsomuksellista ainesta.

Tämän johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen on opetusministeriölle tiedoksi lähettämässään ratkaisussa esittänyt opetusviranomaisten harkittavaksi, olisiko aihetta tarkemmin selvittää asiaa siinä tarkoituksessa, että opetusluvan hakija jo koulun opetussuunnitelmaa laatiessaan pystyisi ennakoimaan, miten eri aineiden opetuksen yhteydessä olisi mahdollista esittää läpäisyperiaatteella katsomuksellista ainesta ilman että perusopetuksen yhdenvertaisuustavoitteet vaarantuvat (171/1/06, NW).

Opetushallinto

Määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisesta

Kaupungin oppilaitoksessa oli ajanjaksona 2001–2004 toistuvasti otettu yli kuuden kuukauden pituisiksi muodostuneisiin määräaikaisiin virkasuhteisiin kelpoisuutta vailla olevia ilman että olisi näytetty, että 1) päätöksen tekemiseen ilman edeltävää hakumenettelyä olisi ollut lainmukainen peruste, tai 2) että tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttävien henkilöiden puuttuminen olisi muullakaan tavoin selvitetty, tai 3) että olisi ollut muu erityinen syy kelpoisuutta vailla olevan henkilön ottamiseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti vastaisen varalle asianomaiselle rehtorille hänen virheellisestä menettelystään.

Kantelun tutkinnan yhteydessä kaupunki oli laiminlyönyt toimittaa oikeuskanslerille siltä vaadittuja tietoja ja selvityksiä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kaupunginhallitukselle, opetuslautakunnalle ja rehtorille tästä virheellisestä menettelystä (7/1/05, RH).

Menettelystä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä

Yliopiston kansleri nimitti professorin määräaikaiseen (viisivuotiseen) virkasuhteeseen tiedekuntaneuvoston esityksen mukaisesti kahdesta hakijasta A:n.

Oikeuskansleri piti yliopiston menettelyä kritiikille alttiina erityisesti sen vuoksi, että yliopistoasetuksen 7 §:n 1 momentissa säädettyä asiantuntijamenettelyä kelpoisuuden toteamisessa ei ollut käytetty: yliopisto ei ollut pyytänyt hakijoiden kelpoisuudesta lausuntoa vähintään kahdelta asiantuntijalta. Oikeuskansleri katsoi, että vaikka sanotun momentin mukaan kelpoisuuden toteamisessa noudatetaan ”soveltuvien osin” sitä, mitä professorin viran täyttämiseksi annettussa laissa ja asetuksessa asiantuntijoista säädetään, säännös ei vapauta kokonaan luopumaan asiantuntijoiden käyttämisestä. Yliopiston selvityksessään esittämät seikat eivät olleet tämän peruskysymyksen kannalta relevantteja. Oikeuskansleri katsoi, että yliopiston olisi tullut käyttää yliopistoasetuksen 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiantuntijamenettelyä.

Oikeuskansleri arvosteli yliopiston menettelyä myös hakijoiden ansiovertailussa ja nimityspäätöksen perustelemissa: asianmukaisesta ansio-

vertailusta ei ollut esitetty näyttöä, eikä yliopiston kanslerin nimityspäätöstä ollut lainmukaisesti perusteltu.

Oikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota hakijoiden kelpoisuuden toteamisesta, hakijoiden ansiovertailusta ja nimityspäätöksen perustelemisesta lausumaansa. Kun asiassa saadusta selvityksestä ilmeni, että yliopistoasetuksen 7 §:n 1 momentin asiantuntijamenettelyn käyttämistä tarkoittava kohta on voinut aiheuttaa epäyhtenäistä käytäntöä, oikeuskansleri lähetti päätöksestään jäljennöksen opetusministeriölle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko säännöstä jossakin suhteessa aihetta tarkistaa (624/1/05, JJ).

Asian käsittelyyn viipyminen

Virkamieslautakunta oli päätöksellään määrännyt yliopiston maksamaan kantelijalle virkamieslain 56 §:n nojalla kuuden kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen. Korkein hallinto-oikeus oli 29.11.2004 antamallaan päätöksellä hylännyt yliopiston päätöksestä tekemän valituksen. Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sitä, ettei yliopisto pyynnöistä huolimatta ollut maksanut hänelle korvausta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että yliopiston menettelyyn voitiin hallintolain 23 §:n 1 momentin nojalla asian käsittelyyn kuluneen ajan vuoksi kohdistaa arvostelua. Koska yliopisto selvityksensä mukaan aikoi maksaa korvauksen välittömästi ja pyrki kehittämään toimintatapaansa niin, että mainitun kaltaiset tilanteet voidaan tulevaisuudessa välttää, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asiassa ollut aihetta muuhun kuin, että hän saattoi hallintolaissa säädetystä viivytyksettömästä käsittelystä esittämänsä yliopiston tietoon (372/1/07, NW).

Toimialaa koskeva tarkastus

Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka teki 20.2.2007 tutustumis- ja tarkastuskäynnin Helsingin hiippakunnan tuomiokapituliin. Käynnin aikana keskusteltiin muun muassa tuomiokapitulin valvonta- ja ohjaustoiminnasta ja erilaisten virkakäsitysten seurakuntien työssä mahdollisesti aiheuttamista ongelmista (1/51/07).

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Yleistä

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 2007 ratkaistut maa- ja metsätalousministeriön toimialaan (maa- ja metsätalousviranomainen tai ministeriö) kuuluvat kantelut koskivat suurimmaksi osaksi ministeriön, maanmittaustoimistojen ja TE-keskusten maaseutusosastojen menettelyä. Ratkaistuissa kanteluissa oli pääasiassa kysymys viranomaisten ja virkamiesten menettelystä kantelijoita omakohtaisesti koskettaneissa yksittäisissä hyvin erityyppisissä asioissa eikä niistä siten ole tehtävissä yleisempiä johtopäätöksiä tai havaintoja hallinnonalalta. Toimenpiteitä aiheuttaneet ratkaisut koskivat muun muassa suden pyytämistä koskevan lupahakemuksen käsittelyaikaa ministeriössä ja TE-keskuksen menettelyä ympäristötuen valvonnassa.

Oikeuskansleri antoi maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä vuoden 2007 aikana yhden lausunnon, joka koski mahdollisuutta säätää lannan käytön tehostamista koskevia maatalouden ympäristötuen erityistukisopimuksia koskevista muutossäädöksistä (34/20/07).

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka teki vuoden 2007 aikana tutustumis- ja tarkastuskäynnin Seinäjoen-Nurmon maaseututoimeen (29/51/06).

Lausunto

Maatalouden ympäristötuen erityistukisopimuksia koskevat muutossäädökset

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa mahdollisuudesta säätää taannehtivasti lannan käytön tehostamista koskeviin maatalouden ympäristötuen erityistukisopimukseen perustuvan hakemismahdollisuuden poistamisesta. Asiasta säädettäisiin muutossäädösten voimaantulosäännöksillä.

Ministeriön lausuntopyyntö on liittynyt Manner-Suomen vuosille 2007–2013 hyväksytyn maaseudun kehittämisohjelman hyväksymisprosessiin, joka on vaatinut Euroopan yhteisöjen komission hyväksymisen, sekä komission kehittämisohjelmaan tekemiin muutoksiin.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on taannehtivuuden osalta viitannut luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista vuosina 2007–2013 annetun valtioneuvoston asetuksen (366/2007) 75 §:n voimaantulosäännöksen ehdollisuuteen. Koska tukien maksaminen ja hyväksyminen on edellyttänyt Euroopan yhteisöjen komission hyväksyntää Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalle vuosille 2007–2013, viljelijöille ei ole tästä asetuksen voimaantulosäännöksen ehdollisuudesta johtuen syntynyt vielä tuolloin näihin tukiin oikeutta. Kysymys ei ole näin ollen näkökulman sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia koskevan lainsäädännön taannehtivasta muutoksesta eikä myöskään voimassaolevan lainsäädännön perusteella tehtyjen edunsovien päätösten peruuttamisen taannehtivasta vaikutuksesta yksityiselle haitalliseen suuntaan vaan asetuksiin tehtävistä komission päätöksestä johtuvista korjauksista. Kokonaisarviointinnissa on otettava myös huomioon asian yhteisöoikeudellinen tila.

Apulaisoikeuskansleri on kuitenkin todennut, että syntynyt tilanne on niin viljelijöiden kuin maa- ja metsätalousministeriön säädösvalmistelun kannalta epätydyttävä. Maatalouden tukijärjestelmä perustuu kansallisella tasolla olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Kun tämä delegoitu säännöstö sisältää tukien maksamiseen ja hyväksymiseen liittyviä ehdollisia voimaantulosäännöksiä, joita myöhemmin korjataan, lopputuloksena on tukia koskeva pirstaleinen ja vaikeaselkoinen lainsäädäntö. Tämän vuoksi informoiminen tukimuutoksista ja niihin sisältyvistä edellytyksistä on viljelijöiden elinkeinon harjoittamisen kannalta välttämätöntä (34/20/07).

Ratkaisuja

Kala-, riista- ja porotalous ym.

Lupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen

Kantelija oli 20.3.2006 hakenut maa- ja metsätalousministeriöltä poikkeuslupaa suden pyytämiseen. Ministeriö antoi päätöksen 3.5.2006 ja hylkäsi hakemuksen. Kantelijan mukaan noin pitkä käsittelyaika siinäkin tapauksessa, että lupa olisi myönnetty, teki mahdottomaksi saada havaintoja hakemuksessa tarkoitettusta sudesta ja estää yleensäkin vahinkoa ja turvallisuutta vaarantavien susien pyynnin.

Oikeuskansleri lausui, että suden pyyntiin tarvitaan lupa. Hakemus koski poikkeusta, jonka ministeriö voi metsästyslain (615/1993) 41 §:n

2 momentin ja metsästysasetuksen (666/1993) 25 §:n 3 momentin (224/2001) nojalla myöntää rauhoitusajoista. Poikkeuslupaa harkittaessa tuli tutkia, oliko olemassa metsästyslain 41 §:n 2 momentissa tarkoitettu syy. Edellytyksiä harkittaessa tuli ottaa huomioon metsästysasetuksen 28 §:n säännökset (869/1998 ja 664/2001) ja luontodirektiivin 92/43/ETY määräykset.

Säännöksistä ja määräyksistä ilmenee, että suden suojelusta poikkeaminen on mahdollista vain erityisen perustellusta syystä. Välttämättömänä edellytyksenä on, että poikkeukselle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että poikkeus ei haittaa lajin suojelun tason säilyttämistä sen luontaisella levinneisyysalueella. Mikäli nämä edellytykset täyttyvät, jää harkittavaksi, täyttyvätkö erityiset poikkeusperusteet, kuten erityisen merkittävien omaisuusvahinkojen estäminen tai yleisen turvallisuuden ylläpitäminen.

Ratkaisussa viitattiin hallintolain (434/2003) 23 §:n säännökseen käsittelyn viivytyksettömyydestä ja 31 §:n 1 momentin säännökseen viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen ja todettiin, että suden tiukka suojelu vaatii erityistä huolellisuutta asian selvittämisessä ja päätöksenteon harkinnassa.

Oikeuskansleri piti suoritettuja toimenpiteitä asian selvittämiseksi varsin perusteellisina, eikä lupa-asian käsittelyyn kulunutta puolentoista kuukauden aikaa voida pitää ajallisesti sinänsä pitkänä. Hakemuksen mukaiseen uhkakuvaan ja hakemuksella tavoiteltuun päämäärään nähden käsittelyaikaa voitiin pitää pitkänä. Oikeuskanslerin mielestä kantelukirjoituksen kaltaisissa tilanteissa olisi ilmeisesti asialle eduksi, jos suden pyyntiä koskevat hakemukset saataisiin käsiteltyä ja ratkaistua mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti, että maa- ja metsätalousministeriö harkitsisi keinoja, joilla asian käsittelyä voitaisiin nopeuttaa tinkimättä silti asian ratkaisulle tarpeellisen selvityksen hankkimisesta (582/1/07, JJ).

TE-keskus

TE-keskuksen menettely ympäristötuen valvon- nassa

TE-keskus oli ympäristötuen valvonnan yhteydessä vaatinut, että kantelija toimittaisi kopioita tietyistä asiakirjoista. Kantelija pyysi kantelussa oikeuskansleria selvittämään oliko TE-keskuksella ollut oikeus mainitulla tavalla vaatia, että kantelijan piti toimittaa asiakirjat kopioitui-
na eikä alkuperäisinä.

TE-keskus katsoi selvityksessään, että säännökset mahdollistivat kopioiden pyytämisen. Maa- ja metsätalousministeriö oli lausunnossaan samaa mieltä. Ministeriö viittasi erityisesti maa- ja metsätalousministeriön peltoalaperusteisten tukien valvonnasta annetun asetuksen 112 §:ään. Ministeriö myönsi kuitenkin lisälausunnossaan, että mainittu 112 § ei ollut yksiselitteinen ja että pykälää mahdollisesti voitiin tulkita kuten kantelija oli katsonut, eli että kantelijalla olisi myös ollut mahdollisuus toimittaa asiakirjat alkuperäisinä, eikä häntä olisi voitu velvoittaa kopioiden toimittamiseen. Ministeriö totesi olevan mahdollista, että pykälää tulnaisiin tarkistamaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että 112 § ministeriön yllä mainitussa asetuksessa oli tulkinnanvarainen. Pykälän sanamuodon valossa jäi epäselväksi oliko kantelijalla ollut oikeus toimittaa asiakirjat alkuperäisinä vai oliko hänen tullut toimittaa asiakirjat kopioitui-
na. Pykälän sanamuotoa voitiin tältä osin pitää jopa ristiriitaisena. Asian jälkikäteisessä arvioinnissa voitiin siksi todeta, että olisi ollut oikeudellisesti perustellumpaa, että TE-keskus olisi sallinut kantelijan toimittaa myös asiakirjat alkuperäisinä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-keskuksen huomiota niihin näkökohtiin, jotka hän oli esittänyt liittyen ministeriön asetuksen 112 §:ään. Hän saattoi myös käsitteensä ministeriön asetuksen 112 §:n sanamuodosta maa- ja metsätalousministeriön tietoon. Hän pyysi maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan kulu-
van vuoden loppuun mennessä mahdollisista toimenpiteistä asiassa.

Maa- ja metsätalousministeriö toimitti apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen johdosta Maaseutuviraston ilmoituksen. Ilmoituksen mukaan vuonna 2007 annettiin uusi valtioneuvoston asetus ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen valvonnasta. Tämän säädöksen valmistelussa otettiin huomioon edellä mainittu päätös ja aikaisemmassa säädöksessä ollut epäselvyys poistettiin. Ilmoituksen mukaan Maaseutuviraston valvontaosasto järjesti tammikuussa 2008 TE-keskusten tarkastajille koulutusta lannoitusvalvonnasta. Tämän koulutuksen yhteydessä tuotiin erityisesti esiin edellä mainittu päätös ja varmistettiin, että tarkastajat osaavat huomioida päätöksen ja uudistuneet säädökset valvonnassaan (51/1/05, NW).

Tiedusteluun vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään yleisellä tasolla, että hyvään hallintoon ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu viranomaiselle puhelimitse jätettyyn yhteyden-

ottopyyntöön vastaamisesta huolehtiminen ja vastaaminen ilman aiheetonta viivytystä erityisesti tilanteessa, jossa hakijoiden hakemuksen käsittelijät olivat vaihtuneet ja hakijoilla oli ollut epätietoisuutta hakemuksensa käsittelyn kulusta (812/1/05, NW).

Avustaminen rahoitusta haettaessa

Maaseutuelinkeinojen rahoituslain 5 §:n 3 momentin mukaan kyseisen lain mukaista tukea ei myönnetä alle 18-vuotiaalle eikä 65 vuotta täyttäneelle henkilölle. Mainitun lain ja LEADER+ -yhteisöaloiteohjelman toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen mukainen paikallinen toimintaryhmä ei ollut huomannut avustuksessaan avustusta hakenutta kantelijaa, että kantelija oli ennen hakemuksen vireille tuloa täyttänyt 65 vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi toimintaryhmän menetelleen virheellisesti, ja kiinnitti vastaisuuden varalle toimintaryhmän huomiota avustusta hakevien riittävään ohjeistukseen ja neuvontaan tältä osin (1074/1/05, NW).

Toimialaa koskeva tarkastus

Seinäjoen-Nurmon maaseututoimi

Seinäjoen-Nurmon maaseututoimeen 17.1.2007 tekemänsä vierailun yhteydessä apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tutustui kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviin ja toimintaan, erityisesti päätöksentekomenetelyyn, neuvontaan ja muuhun asiakaspalveluun (29/51/06).

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

Lausunto

Savonlinnan ja Varkauden lentoliikenteen turvaaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa Savonlinnan ja Varkauden lentoliikenteen turvaamista koskevassa asiassa. Ministeriön lausuntopyyntö on sisältänyt ministeriössä laaditun oikeudellisen arvion sekä lentoliikenteen väliaikaiseen turvaamiseen liittyvät mahdolliset yhteisöoikeudelliset seuraamukset.

Ministeriö on esittänyt, että jos Euroopan unionin komissio tehtyään asiassa arvionsa ottaa kielteisen kannan ehdotetun lentoliikenteen väliaikaisjärjestelyihin, merkitsee se sitä, että komissio saattaa tulkita lentoliikenteen harjoittajalle maksetut korvaukset laittomaksi valtion tueksi. Ministeriö toteaa, että komissio voi ryhtyä toimenpiteisiin tuen takaisinperimiseksi, mikä voi johtaa yhtiön korvausvaatimuksiin liikenteen tilaajia kohtaan.

Ministeriön mukaan on myös mahdollista, että liikenteen väliaikaisesta järjestämisestä ja valtion tuen maksamisesta tehdään komissiolle valitus tai ilmoitus. Komission on alettava virallisesti tutkia asiaa, mikä voi myös johtaa tuen takaisinperintään. Valituksen tai ilmoituksen voi tehdä kuka tahansa ja perusteena voi olla, että liikenteen väliaikainen turvaaminen vääristää lentoliikenteen kilpailua tai että se on vastoin EU-lainsäädäntöä.

Lisäksi ministeriö on katsonut, että oikeudellinen riski vallitsevassa tilanteessa on suurempi kuin aikaisemmin, koska liikenteenharjoittajan kanssa mahdollisesti tehtävä sopimus ei vastaisi komissiolle ilmoitettua reitille asetettua julkisen palvelun velvoitetta.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka on katsonut, ettei oikeuskanslerinvirastolla ole lisättävää asiassa toimivaltaisen ministeriön arvioon nähden. Myös valtiovarainministeriön valtiovarain controller on yhtynyt lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriön arvioon.

Apulaisoikeuskansleri on lisäksi katsonut, ettei ministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin menettelyvaihtoehtoihin voida ottaa kantaa, koska valinta niiden välillä ei ole oikeudellista arviointia, vaan merkitsee kannanottoa siihen, miten lausuntopyynnössä arvioituun riskiin katsotaan perustelluksi suhtautua. Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskansleri antaa ministeriölle lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä (7/20/07).

Ratkaisuja

Ministeriö

Ajokieltosäätely

Kantelukirjoituksessa oli kiinnitetty huomiota eräisiin voimassaolevan ajokiellon määräämistä koskevan lainsäädännön ongelmiin.

Nykyinen säätely johtaa eräissä tapauksissa esimerkiksi siihen, että lievempään rikokseen syylistynyt menettää ajo-oikeutensa tosiasia-

pitemmäksi aikaa kuin mihin ankarampi rikos olisi johtanut.

Ratkaisusta ilmenevin perustein kirjoitus ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että kirjoitus ja sen johdosta annettu ratkaisu lähetettiin tiedoksi liikenne- ja viestintäministeriöön (745/1/05, MP).

Ajoneuvohallintokeskus

Ajoneuvoveron palautus ja verolipun lähetys

Kantelija osti 5.8.2004 uuden auton ja hänelle maksuunpantiin siitä ajoneuvoveroa. Edellisen autonsa hän myi 1.10.2004. Kantelijalle maksuunpantiin lisää veroa 9.2.2005 ja hänelle lähetettiin verolippu. Tälle veropäätökselle hyvitetään 17.2.2005 kantelijan edellisestä autosta palautunut vero, mutta hänelle ei lähetetty uutta verolippua. Sen sijaan hän sai toukokuussa 2005 ajoneuvoveron loppuosaa koskevan maksumuistutuslipun.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan oli katsottava tehneen lokakuussa 2004 Ajoneuvohallintokeskukselle ajoneuvoverolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua hakemuksen veronpalautuksesta ja tammikuussa 2005 sekä 14.2.2005 viitanneen tähän hakemukseen soittaessaan Ajoneuvohallintokeskukseen. Hakemus johti tulokseen 17.2.2005. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon käsityksensä, että Ajoneuvohallintokeskuksen menettelyn johdosta Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei kantelijan kohdalla toteutunut.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon myös käsityksensä, että Ajoneuvohallintokeskus toimi ajoneuvoverolain 21 §:n 1 momentin vastaisesti, kun se ei 17.2.2005 tapahtuneen hyvittämisen jälkeen lähettänyt kantelijalle uutta verolippua, josta olisi ilmennyt sanottu veronpalautuksen huomioonottaminen. Lähettämisen olisi hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaisesti tullut tapahtua viivytyksettä. Katso myös sivu 59 (289/1/05, NW).

Viestintävirasto

Postin menettely saantitodistusten toimittamisessa

Kantelijan kirjoituksen mukaan hän oli saanut postista saantitodistuskirjeiden lähettäjälle

kuuluvia kuittauskappaleita. Niistä kävi ilmi, että saantitodistuskirjeiden lähettäjänä oli kaupungin sosiaalikeskus. Kantelijan mukaan hän oli kuittauskappaleiden perusteella saanut tietää, että henkilöt joille saantitodistuskirjeet oli osoitettu, olivat sosiaalihuollon asiakkaita.

Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään postiin kohdistuvan toimivaltansa osalta oikeuskanslerin 22.3.2000 antamaan ratkaisuun dnro 175/1/00, jossa oikeuskansleri oli todennut, että postitoimintalaissa säädetyn postitoiminnan (peruspalvelun) harjoittamista on pidettävä sellaisena julkisena tehtävänä, jonka valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivaltaan. Kantelukirjoituksessa esitetyn asian osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että postin menettely oli paitsi vaarantanut postipalvelulain 15 §:ssä tarkoitettua luottamuksellisen viestin suojan myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ehdottomasti salaiseksi säädetyn tiedon joutumisen ulkopuoliselle. Apulaisoikeuskansleri saattoi postipalvelulain säännösten noudattamista valvovana viranomaisena toimivan Viestintäviraston ja Suomen Posti Oyj:n tietoon päätöksessä esittämänsä seikat ja kiinnitti Suomen Posti Oyj:n huomiota vastaisen varalle postipalvelulain 15 §:n 1 momentin huolelliseen soveltamisen tärkeyteen (329/1/06, MP).

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimiala

Yleistä

Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialan laillisuusvalvonta sujui kertomusvuonna ilman merkittäviä tapahtumia. Saapuneiden ja ratkaintujen kantelujen lukumäärä pysyi vähäisenä.

Ratkaisuja

Ministeriö

Valtioneuvoston lunastushupapäätöksen valmistelu ja päätöksenteko

Kauppa- ja teollisuusministeriö on lunastushupa-asian päätöksen valmistelussa ja toimituskirjan laatimisessa käyttänyt hakijayhtiön sähköisestä hakemuksesta osia, koska sähköisesti saapuneiden tekstien kirjoittamista toiseen kertaan ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Tästä johtuen ulospäin on näytetty, että asiakirjojen

laatija on ollut hakijayhtiö. Muun muassa valtio-neuvoston päätöksen toimituskirjan laatijana on tekstiominaisuuksissa näkynyt hakijayhtiö.

Oikeuskansleri on todennut, että asian selvittämiseen ja käsittelyyn kuuluu olennaisesti hallintolain 6 §:n periaatteiden huomioon ottaminen, joihin sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Tasapuolinen kohtelu on myös menettelytapavaatimus, joka merkitsee, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.

Lunastuslupa-asioissa kysymys on perustustasapuolisuudella turvattuun omistusoikeuteen puuttumisesta, johon liittyy yleensä vastakkaisia intressejä. Tämän vuoksi yhdenvertaisuuden ja menettelyllisen tasapuolisuuden vaatimus on korostunut.

Oikeuskansleri on katsonut, että vaikka asianosaisten sähköisten dokumenttien hyväksi käyttämisestä valmisteluprosessissa ei voida poissulkea sen prosessitaloudellisten etujen vuoksi, se ei ole ongelmatonta. Hakijayhtiön sähköisen aineiston käyttäminen ministeriössä siten kuin oli tapahtunut, ei ole ollut asianmukaista eivätkä valmistelu ja päätöstoiminta ole täyttäneet tasapuolisen menettelyn vaatimuksia, kun viranomaisen toiminta on näyttäytynyt ulospäin näin yksipuolisesti yhtä asianosastahoja suosivana. Näin siitäkkin huolimatta, että ministeriö on vakuuttanut, että materiaalisesti ratkaisu on tehty asianmukaisesti.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt ministeriön huomiota hallintolain 6 §:n tasapuolisuusvaatimukseen ja katsonut, että ministeriössä on aiheellista arvioida lunastuslupa-asioiden valmistelu ja toimituskirjan laatiminen hallintolain 6 §:n edellyttämän menettelyllisen tasapuolisuuden kannalta, jos asianosaisen sähköistä asiakirjamateriaalia käytetään (66/1/06, PN).

Keskuskauppakamari

Hallintokantelun käsittelystä Keskuskauppakamarissa

Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan sihteeri oli vastannut tilintarkastusyhdistyksen toimintaa arvostelleeseen kirjjeeseen, että 1) kirjeen tietyt väitteet oli tutkittu eikä asiassa ollut todettu aihetta jatkotoimiin, ja 2) kirjeen muihin asioihin lautakunta ei ollut toimivaltainen ottamaan kantaa. Näistä kannanotoista oli päättänyt sihteeri yhdessä lautakunnan puheenjohtajan kanssa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että sanottu kirje, siltä osin kuin siinä väitettiin tilintarkastuslain riippumattomuusvaatimusten vaarantuneen tai tulleen rikotuksi, oli hallintolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettu hallintokantelu. Tilintarkastuslautakunnan olisi tullut antaa sen johdosta päätös.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan tietoon ratkaisussaan esittämänsä käsitykset hallintokantelun käsittelyjärjestyksestä ja tilintarkastuslautakunnan sihteerin lautakunnan ohjeisiin perustuvasta virheellisestä menettelystä. Katso myös sivu 59 (867/1/05, NW).

Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala

Yleistä

Ministeriön toimialaa koskevassa kohdassa on selostettu sosiaali- ja terveysministeriölle annettua lausuntoa 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 koskevaa ratkaisua. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia ratkaisuja on selostettu kohdassa kunnallinen itsehallinto, sosiaali- ja terveystyö, sivulla 142.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon sosiaaliasiamiestötoiminnan kehittämisestä. Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnon mukaan muun muassa, että sosiaaliasiamiestöjärjestelmän uskottavuuden kannalta olennaista on, että asiamiehen asema on säännelty selkeästi ja läpinäkyvästi (muodollinen uskottavuus). Riittävät toimintaedellytykset ovat osa riippumattomuutta (toiminnallinen uskottavuus). Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri oli antanut päätöksensä omana aloitteenaan tutkittavakseen ottamassaan sosiaaliasiamiestöjärjestelmän riippumattomuutta koskevassa asiassa.

Apulaisoikeuskansleri antoi kertomusvuonna päätöksensä vuonna 2006 omana aloitteenaan tutkittavakseen ottamassaan kouluterveydenhuollon toteutumista koskevassa asiassa. Asiassa oli pyydetty selvitys ja lausunto sosiaali- ja terveysministeriöltä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan voitiin todeta, että koska kouluterveydenhuollon suositusluontoinen ohjaus ja infor-

maatio-ohjaus yleisimminkin näkyi jääneen tavoiteltavilta vaikutuksiltaan riittämättömäksi, tarvitaan ilmeisesti normatiivisesti velvoittavampaa ohjauskeinoja, jotta terveyspalveluiden taso ja saatavuus yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla voidaan nykyistä paremmin turvata. Ministeriö oli katsonut lausunnossaan, että kouluterveydenhuollon asianmukaista toteutumista varten tarvitaan sitovaa säännöstöä, jonka noudattamista lääninhallitukset valvovat. Apulaisoikeuskansleri totesi pitävänsä sosiaali- ja terveysministeriön johtopäätöstä laillisuusvalvonnallisesti oikeasuuntaisena. Päätös on luettavissa sivulla 71.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi ensihoidon ja sairaankuljetuksen järjestämisen. Ensihoito- ja sairaankuljetusjärjestelmässä havaittujen ongelmien ja puutteiden johdosta apulaisoikeuskansleri kehotti sosiaali- ja terveysministeriötä ryhtymään pikaisesti toimenpiteisiin ensihoitoa ja sairaankuljetusta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi ja harkitsemaan myös muita toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Ministeriö antoi asiasta lausunnon, jonka johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri totesi, että lausunnosta ei ollut vielä nähtävissä minkälaisia konkreettisia toimenpiteitä asiassa tullaan tekemään. Asian seuraamiseksi oikeuskansleri pyysi ministeriötä antamaan lausunnon erityisesti asettamansa ohjausryhmän toimenpide- ja muista ehdotuksista viimeistään 30.1.2009 mennessä. Päätökset on luettavissa sivuilla 65 ja 70.

Sosiaalivakuutusta koskevassa ratkaisussa arvesteltiin työttömyysturvavalituksen käsittelyn viivästymistä työttömyyskassassa. Ratkaisua on selostettu myös kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa. Muissa ministeriön toimialaa koskevissa ratkaisuissa oli kysymys lääninhallituksen menettelystä asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa sekä työsuojelupiirin ja poliisin menettelystä työsyryntää koskevan asian tutkimisessa. Potilasvakuutuskeskusta koskevassa ratkaisussa otettiin kantaa korvausasian käsittelyaikaan.

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 muutoksenhakekeinoja. Usein kantelija on jo myös valittanut etuuspäätöksestä. Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti ryhdy tutkimaan asiaa, jossa muutoksenhaku on kesken.

Lausunto

Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi lausuntopyynnön johdosta muun muassa seuraavaa. Sosiaaliasiamiesjärjestelmän uskottavuuden kannalta olennaista on, että asiamiehen asema on säännelty selkeästi ja läpinäkyvästi (muodollinen uskottavuus). Riittävät toimintaedellytykset ovat osa riippumattomuutta (toiminnallinen uskottavuus).

Työryhmän sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevan, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin ehdottaman säännöksen osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että sanotonlainen tavoitelauseman luonteinen säännös ei sellaisenaan turvaa sosiaaliasiamiestoiminnan muodollista ja toiminnallista uskottavuutta sekä riippumattomuutta, vaan ratkaiseva merkitys on sosiaaliasiamiehen asemaa, viran sijoittamista, tehtäviä ja toimintaedellytyksiä koskevalla sääntelyllä, sosiaaliasiamiehen rooli-identiteettiä tukevilla säännöksillä ja rakenteilla, kokonaisuudessaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että samassa yhteydessä saattaisi olla aiheellista selvittää lääninhallitusten asema paitsi sosiaaliasiamiestoiminnan järjestämisen valvonnassa myös muistutusmenettelyn seurannassa ja valvonnassa sekä selkeyttä sosiaaliasiamiehen roolia (esimerkiksi yhteydenottomahdollisuuksia) suhteessa lääninhallitukseen (35/20/07).

Ratkaisuja

Työttömyyskassa

Työttömyysturvavalituksen käsittelyn viivästyminen

Kantelukirjoituksessa arvesteltiin ammattialan työttömyyskassan menettelyä työttömyysturva-asian käsittelyssä, koska työttömyysturva koskevan valituksen käsittely oli kestänyt liian kauan.

Työttömyyskassa oli 25.4.2006 antamallaan päätöksellä hylännyt kantelijan päivärahahakemuksen 1.3.2006 lukien. Päätös oli postitettu kantelijalle 26.4.2006. Valittamisen määräaika oli päättynyt 2.6.2007. Kantelija oli jättänyt työttömyyskassan päätöstä koskevan valituksen työttömyyskassalle 11.5.2006. Työttömyyskassasta asiakirjat postitettiin 13.9.2006 työttömyysturvalautakuntaan. Työttömyyskassan antamasta selvityksestä ei ilmennyt, että asiassa olisi ollut tarpeen hankkia lisäselvitystä ja siten poiketa valituskirjelmän muutoksenhakulautakunnalle toimittamisesta säädetystä 30 päivän määräajasta valitusajan päättymisestä lukien. Työttömyyskassa lähetti kantelijan valituksen työttömyysturvalautakuntaan selvästi säädetyn määräajan jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittelyn viivästymiselle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti työttömyyskassan huomiota säädettyjen määräaikojen noudattamisen tärkeyteen. Katso myös sivu 56 (725/1/06, NW).

Työsuojelu

Työsuojelupiirin ja poliisin menettely työsyryntää koskevan asian tutkimisessa

Kantelijana oli henkilö, joka oli irtisanottu työsuhteestaan ja joka oli tehnyt asiasta tutkintapyyntöön työsuojelupiiriin. Asiassa saadun työnantajan selvityksen perusteella asiaa käsitellyt tarkastaja ja työsuojelutoimiston asianomainen tiimi olivat päätyneet esittämään, ettei asiassa ollut todennäköisiä perusteita epäillä, että olisi tehty työsuojelua koskevassa laissa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko.

Kantelijan työsuojelutoimistoon lokakuussa 2006 tekemän yhteydenoton jälkeen oli ilmennyt, että työsuojelutoimistossa oli sittemmin tullut vireille samaa työnantajaa koskeva toinen asia. Tämän asian käsittelyssä oli työsuojelutoimiston selvityksen mukaan ilmennyt todennäköisiä syitä epäillä rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädettyä tekoa. Työsuojelutoimisto oli saattanut tämän asian heinäkuussa 2006 poliisille esitutkinnan suorittamiseksi. Kantelijan asia otettiin asiayhteyden selvittyä uudelleen valvontaan 30.10.2006, ja työsuojelupiiri teki samana päivänä asiasta ilmoituksen poliisille esitutkinnan suorittamiseksi.

Poliisi suoritti asian vaatimat kuulustelut 4.12.2006 mennessä. Jutun pöytäkirjat lähetettiin syyttäjälle 11.12.2007 merkinnöin, että juttu

on käsiteltävä kiireellisenä syyteoikeuden vanhenemisaikojen takia. Kihlakunnansyyttäjä jätti päätöksillään 21.12.2006 syytteet nostamatta asiassa syyllisiksi epäiltyinä kuultujen yrityksen edustajien osalta sillä perusteella, että epäillyn rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut.

Työsuojelutoimiston selvityksen mukaan sen käytettävissä olleiden tietojen perusteella ei ollut pääteltävissä, että kantelijan työsuhteen irtisanominen olisi ollut yhteydessä hänen terveydentilaansa tai muuhunkaan terveydentilaan liittyvään syyhyyn. Kantelijan ja saman työnantajan palveluksessa olleen toisen työntekijän vireille paneman asioiden asiayhteys ei ollut asiaa hoitavien tarkastajien tiedossa ennen kantelijan työsuojelutoimistoon tekemää yhteydenottoa. Selvityksen mukaan asiayhteyden ilmenemättä jääminen johtui siitä, että asioiden vireillepano tapahtui toisistaan tietämättömien eri henkilöiden toimesta ja että asiat tulivat vireille eri aikaan ja eri tarkastajille. Selvityksen mukaan myöskään tietojärjestelmä, johon kirjataan työsuojelutoimiston päivystykseen vireille tulevat asiat, ei ilman erikseen suoritettavia hakutoimintoja ilmaise, onko työnantajaa koskevia muita asioita vireillä. Lisäksi kantelijan esittämä syrjintäperuste poikkesi saman työnantajan palveluksessa olleen toisen työntekijän esittämästä.

Asiassa ei sellaisenaan ollut perusteita katsoa työsuojelupiirin työsuojelutoimiston ylittäneen harkintavaltansa, kun se oli alun perin päätynt toiseen lopputulokseen ja selvityksestä ilmenevillä perusteilla sittemmin harkinnut asiaa uudelleen. Työsuojelupiirin selvityksessään esittämät syyt asiayhteyden ilmenemättä jäämiseen olivat oikeuskanslerin käsityksen mukaan kuitenkin sellaisia, joihin työsuojelupiiri voisi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Oikeuskansleri kiinnitti työsuojelupiirin huomiota vastaisen varalle näihin sen selvityksessään itekin toteamiin seikkoihin ja siihen, miten työsuojelupiiri voisi vastaisuudessa toimintaprosessejaan ja mahdollisesti tietojärjestelmiään kehittämällä estää nyt kyseessä olevan kaltaisen asiayhteyden havaitsematta jäämisen ja siitä seuranneen viivästyksen asian käsittelyssä. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä työsuojelupiirin tietoon.

Poliisin menettelyn osalta esitutkinnan toimittamisessa ei oikeuskanslerin käsityksen mukaan voinut katsoa aiheutuneen esitutkintalain 6 §:ssä tarkoitettua aiheutonta viivytystä. Poliisin menettelyssä ei myöskään siltä osin, kun se oli päättänyt toimittaa esitutkinnan asiassa, jossa syyteoikeuden vanhentuminen on ollut tulkinanvarainen, ja saattaa asian syyttäjän harkit-

tavaksi, ollut ilmennyt sellaista, joka olisi antanut oikeuskanslerille aiheita toimenpiteisiin (1217/1/06, JJ).

Lääninhallinto

Lääninhallituksen menettely asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin lääninhallituksen menettelyä, koska kantelijan potilasasiakirjojen tiedonsaantia koskeva asia oli siirretty lääninhallituksessa kantelun kohteena olleen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri viittasi päätöksessään perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja oikeudesta tulla kuulluksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n säännös asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on ensisijainen saman lain 15 §:ssä säädettyyn asian toiselle viranomaiselle siirtämiseen nähden. Lääninhallituksen olisi siten tullut ensisijaisesti selvittää ja ratkaista kantelijan sille asianosaisena esittämä pyyntö saada tieto asiakirjasta ja vasta tämän jälkeen mahdollisesti vielä siirtää asiakirjapyyntö toisen viranomaisen ratkaistavaksi (566/1/06, JJ).

Potilasvakuutuskeskus

Korvausasian käsittelyaika Potilasvakuutuskeskuksessa

Kantelukirjoituksissa arvosteltiin korvausasian pitkää käsittelyaika Potilasvakuutuskeskuksessa. Käsittelyyn oli jo mennyt vuosi ja seitsemän kuukautta ja asia oli vielä keskuksessa kesken. Kantelija osoitti sittemmin oikeuskanslerille vielä uuden kirjoituksen korvauskäsittelyn seuraavan vaiheen pitkittymisestä.

Kantelijan ensimmäisen hakemuksen pitkälle käsittelyajalle oli Potilasvakuutuskeskuksen selvityksessä mainittu syyksi käsittelyn alkuvaiheessa sattunut sekaannus pyydettyästä selvityksestä. Jälkimmäisen korvaushakemuksen käsittelyä viivästytti selvityksen mukaan keskukselta riippumaton sekaannus tarvittavien asiakirjojen saannissa sekä yhden tutkimustuloksen puuttuminen asiakirjoista. Olennaisimpana syynä käsittelyn viivästyminen selvityksessä oli kuitenkin pidetty asiantuntijalääkärin työtilanteen ruuhkautumis-

ta. Selvityksen mukaan Potilasvakuutuskeskus keskusteli asiantuntijalääkärin kanssa useampaan kertaan keinoista tilanteen ratkaisemiseksi. Jatkohakemuksen pitkän käsittelyajan syinä Potilasvakuutuskeskus mainitsi asiantuntijalääkäritoiminnan ruuhkautumisen ja kesälomakauden ja sen, että esteellisyystilanteen vuoksi tapauksen arviointiin oli käytettävissä vain kolme asiantuntijalääkärinä.

Hallintolain 33 §:ssä on säädetty selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta. Selvityksestä ei ilmennyt, että keskus olisi asettanut asiantuntijan lausunnoille hallintolain 33 §:n mukaista määräaika. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, että keskus olisi ryhtynyt toimenpiteisiin asian kiirehtimiseksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi Potilasvakuutuskeskuksen menettelleen näiltä osin hyvän hallinnon ja hallintolain vastaisesti.

Potilasvakuutuskeskuksen selvityksen mukaan kantelijalle oli aluksi kerrottu, että käsittely kestäisi 6–8 kuukautta ja että hänelle ei ollut hänen tiedustellessaan asian etenemistä voitu puhelimesta ilmoittaa käsittelyn odotettua kesto, koska se ei ollut korvauskäsittelijänkään tiedossa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Potilasvakuutuskeskuksen huomiota hallintolain 23 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan asianosaiselle on tämän pyynnöstä esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava tämän käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä Potilasvakuutuskeskuksen tietoon. Lisäksi hän yhtyi omalta osaltaan laillisuusvalvonnassa aiemminkin esitettyyn näkemykseen Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijalääkäreiden oikeudellista asemaa koskevan lainsäädännön puutteellisuudesta ja saattoi sen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (1033/1/05, JJ).

Työministeriön toimiala

Yleistä

Seuraavassa on selostettu oikeuskanslerin työministeriötä ja sen hallinnon alaa koskevia ratkaisuja.

Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna työministeriölle lausunnon siviilipalveluslainsäädännön uudistamisesta. Lausunnossaan oikeuskansleri totesi pitävänsä asianmukaisena, että lakiesitys, toisin kuin oli ehdotettu, saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Työministeriön toimialalla suurin osa vireille tulleista kanteluasioista koskee työvoimahallintoa. Kanteluissa oli usein kysymys myös kantelijan tyytymättömyydestä siihen, että asiassa oli evätty työttömyyden aikainen etuus. Oikeuskansleri ei valvontatoimessaan voi kuitenkaan puuttua viranomaisten ja muutoksenhakuelinten niiden toimi- ja harkintavallan puitteissa tekemiin ratkaisuihin. Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.

Työvoimahallinnon menettelyä koskevissa toimenpideratkaisuissa oli kysymys työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelystä tiedusteluihin vastaamisessa sekä työvoimatoimiston käyttämästä vajaakuntoisen työnhakijan käsitteestä.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tutustumis- ja tarkastuskäynnin Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskukseen.

Lausunto

Siviilipalveluslainsäädännön uudistaminen

Pyydettyä lausuntona (TMO 17:00/2005) Siviilipalveluslainsäädännön uudistaminen työryhmän mietinnöstä (komiteanmietintö 2006) oikeuskansleri Jaakko Jonkka esitti seuraavaa.

Hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenee, että lakiehdotuksen useilla säännöksillä on liittymäkohtia perusoikeuksiin. Siviilipalvelusaikaa koskeva perustelu on sangen avoin, mikä ehkä on selitys sille, että lausuntopyynnössä on esitetty komitean ehdottamaa lyhyempi aika. Yhdenvertaisuuden kannalta kyse on siitä, miten paljon pitempi siviilipalvelusaika voi varusmiespalvelusaikaan verrattuna olla. Selvää on, että lausuntopyynnössä esitetty lyhyempi aika on tältä osin ongelmattomampi, joka tapauksessa oikeuskansleri piti kuitenkin aiheellisena, että säätämisyjärjestysperusteluita tältä osin täydennetään.

Olisi myös asianmukaista selvittää, millä perusteella hallituksen esityksessä ns. totaalikieltäytyjiä, jotka tuomitaan vankeusrangaistukseen, ei pidetä mielipidevankeina. Myös rangaistuksen poikkeaminen ehdottomuudessaan yleisistä rikosoikeudellisista perussäännöksistä kaipaisi syvällisemmät perustelut.

Säätämisyjärjestysperusteluiden laajuudesta huolimatta oikeuskansleri piti asianmukaisena, että esitys, toisin kuin nyt on ehdotettu, saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan

käsittäväksi. Näin mm. siitä syystä, että lakiesitykseen sisältyy säännöksiä perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista perusoikeuksien rajoittamisesta poikkeusoloissa, mutta myös ylipäättään lakiehdotuksen vaikutuksista useisiin perusoikeuksiin (31/20/06).

Ratkaisuja

Työvoimapalvelut

TE-keskuksen menettely tiedusteluihin vastaamisessa

Kantelukirjoituksen mukaan viranomainen ja virkamiehet eivät olleet noudattaneet kantelijoiden asioiden käsittelyssä hallintolakia ja yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Oikeuskanslerinvirastoon toimitettujen kirjoitusten liitteinä oli kantelijoiden ja virkamiesten välistä sähköpostikirjeenvaihtoa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui yleisellä tasolla käsityksenään, että viranomaisen hyvään hallintotapaan kuuluu asiallisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaaminen ilman asiatonta viivytyttä. Vastauksissa tulee myös aina käyttää asiallista kieltä. Katso myös sivu 59 (389/1/05, NW).

Vajaakuntoisen työnhakijan käsite

Työvoimatoimisto oli pitänyt kantelun tekijää vajaakuntoisena työnhakijana. Kantelun tekijä katsoi olevansa työkykyinen oman alansa töihin ja kertoi toimittaneensa työkykyisyydestään lääkärintodistuksen työvoimatoimistoon.

Oikeuskanslerin päätöksessä todetaan, että julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 momentin 6 kohdassa on vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määritelmä.

Oikeuskansleri lausui käsityksenään, että työvoimatoimiston olisi tullut esittää perusteita sille, miksi kantelun tekijää on pidetty vajaakuntoisena työnhakijana (779/1/06, JJ).

Toimialaa koskeva tarkastus

Tutustumis- ja tarkastuskäynti Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskukseen

Käynnillään Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksessa apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka tutustui mm. TE-keskuksen osastojen päätök-

sentekomenettelyihin, hakemusten käsittelyn joutuisuuteen ja yhdenvertaisuuslaista johtuvien velvoitteiden toteutumiseen (28/51/06).

Ympäristöministeriön toimiala

Yleistä

Puhtaasti ympäristöministeriöön kohdistuvia kanteluita oli vain muutama kappale. Ne koskivat muun muassa luonnonsuojelualueiden uusia asetusehdotuksia, ministeriössä valmisteilla olevaa asetusta maaperän pilaantuneisuuden ja pudistustarpeen arvioinnista ja rakentamista koskevien säännösten muuttamistoimenpiteiden tarpeellisuutta.

Ministeriön toimialaa koskevissa kanteluissa oli useimmiten kysymys Suomen ympäristökeskuksen ja alueellisten ympäristökeskusten menettelystä. Kanteluissa oli arvosteltu ympäristöviranomaisten hallinnollista menettelyä ympäristöasioiden hoidossa.

Osa kanteluista koski pääasiallisesti kuntien ympäristöasioiden arvostelua, joissa arvostelun kohteena saattoivat olla myös ministeriö tai alueelliset ympäristökeskukset.

Ratkaisuja

Alueelliset ympäristökeskukset

Lupapäätöksestä tiedottaminen

Ympäristönsuojelulain 54 §:n 1 momentin mukaan päätöksen antamisesta on ilmoitettava muiden muassa niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa. Alueellinen ympäristökeskus ei ollut ilmoittanut ympäristölupapäätöksen hakemista koskeneessa asiassa muistutuksen tehneelle kantelijalle päätöksen antamisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ympäristökeskus ei ollut tältä osin toiminut lain mukaisesti (936/1/05).

6 Kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvonta

Yleistä

Kunnallishallintoon ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaan liittyvistä, yleishallinnon alaa koskevista kanteluista toimenpiteisiin johdaneissa asioissa on ollut muun muassa kysymys julkisuuslain mukaisen valitusosoituksen antamisen laiminlyönnistä, luvan epäämisestä kunnanvaakunan käytölle, hallintosäännön määräyksen lainvastaisuudesta ja asian aiheettomasta viipymisestä kaupungin toimielinten käsittelyssä. Asiakohdassa on selostettu ratkaisu laissa tarkoitettun kunnallisen leirintäviranomaisen määräämisen laiminlyönnistä ja siinä on liittymäkohtia myös ympäristöhallinnon toimialaan.

Kunnallisen opetushallinnon osalta kertomusvuonna ratkaistiin kokousaikataulusta tiedottamista sekä kunnan sivistystoimenjohtajan ja lukion lehtorin menettelyä virantäyttyöasian yhteydessä koskevat kantelut. Lisäksi kouluterveydenhuollon toteutumista koskevaa asiaa on selostettu laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja käsittelevässä jaksossa sivulla 71.

Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluasioissa on ollut kysymys sosiaalihuollon palveluista ja etuuksista ja niihin liittyvistä menettelyistä. Toimeentulotukea koskevissa asioissa kiinnitettiin sosiaalitoimen huomiota toimeentulotukihakemusten sekä toimeentulotukipäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen liian pitkään käsittelyaikaan. Toimeentulotukea koskevassa ratkaisussa otettiin kantaa myös toimeentulotuen poikkeukselliseen maksutapaan.

Vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista tehtiin kanteluihin annettiin useita ratkaisuja. Näistä kahdessa käsiteltiin edelleen kuljetuspalveluiden toimintaa Helsingin kaupungissa. Lisäksi eräässä kantelussa oli kysymys kuljetuspalvelun omavastuuosuudesta. Kertomusvuonna 2006 Helsingin kaupungin vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja koskevat asiat olivat muodostaneet laajan asiakokonaisuuden.

Kertomusvuonna oli esillä myös päivähoidon turvallisuus. Oikeuskanslerin omana aloitteena tutkittavakseen ottama päiväkotien turvallisuutta koskeva asia oli edelleen seurattavana. Päiväkodin liikennejärjestelyiden ja ympäristön turvallisuus oli arvioitavana myös kantelun johdosta.

Muissa sosiaalitoimea koskevissa toimenpideratkaisuissa oli kysymys muun muassa kaupungin palvelutalossa asuneen vainajan omaisuuden käsittelystä ja oikeudesta saada päätös uuden hakemuksen johdosta.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa ratkaisussa kiinnitettiin sairaanhoitopiiriin johtajaylilääkärin ja sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän hallituksen huomiota asiakirjapyyntöjen julkisuuslain mukaiseen käsittelyyn.

Kuntien ympäristöhallintoon liittyvät kantelut painottuivat maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön ja kiinteistönmuodostamislain mukaisiin menettelyihin. Kantelut liittyivät muun muassa rakennusvalvontaviranomaisten menettelyyn, kuntien ympäristölautakunnan menettelyyn ja katujen kunnossapitoon. Toimenpiteitä aiheutui muun muassa poikkeamispäätöksen voimassaolo ja tiedoksi antaminen, kaupungin tilapalvelupäällikön menettely päätöksen tekemisessä, ympäristölautakunnan toimivallan virheellinen siirtäminen ja jätemaksuihin liittyvät asiat. Osa kanteluista koski kunnan ympäristölautakunnan menettelyn lisäksi myös alueellisia ympäristökeskuksia.

Tässä jaksossa on selostettu myös lääninhallitusten menettelyä koskevia toimenpideratkaisuja. Näissä on kiinnitetty huomiota käsittelyaika-arvion paikkansa pitämättömyyteen, asiakirjapyyntöjen viivytyksettömään käsittelyyn ja käsittelyn viipymiseen lääninhallituksessa.

Kirkollishallinnon alaan kuuluvien kantelujen, sekä vireille tulleiden että ratkaistujen, määrä kertomusvuonna pysyi edellisvuosien tapaan varsin vähäisenä. Ne liittyivät kaikki evankelisluterilaisen kirkon seurakuntien toimintaan.

Kunnallishallinto

Yleishallinto

Julkisuuslain mukaisen valitusosoituksen antamisen laiminlyönti

Kunnallinen viranomaisena oli laiminlyönyt valitusosoituksen antamisen sen kieltäytyessä luovuttamasta asiakirjoja nähtäväksi kantelijalle. Julkisuuslain mukaan tietojen pyytäjällä on oikeus saada asiassa viranomaisen päätös muutoksenhakuosoituksineen, jos viranomaisena kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja nähtäväksi. Päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti. Kunnallisvalitusta koskevat kuntalain säännökset eivät tule sovellettaviksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asiassa ei ollut menetelty julkisuuslain mukaisesti ja kiinnitti vastaisen varalle kaupunginsihteerin ja valtuuston asettaman valiokunnan huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittaman muutoksenhakuosoituksen antamiseen kielteisen päätöksen yhteydessä (991/1/05, NW).

Kaupungin menettely leirintäalueviranomaisten asettamisessa

Annettujen selvitysten perusteella oikeuskansleri piti selvitettyinä, että ulkoilulain muutoksen tultua voimaan 1.1.1995 kaupungissa ei ollut määrätty laissa tarkoitettua kunnallista leirintäalueviranomaista ennen kaupunginhallituksen 22.4.2003 tekemää päätöstä, jolla ympäristölautakunta oli määrätty hoitamaan kunnallisen leirintäviranomaisen tehtäviä.

Oikeuskansleri katsoi, että kaupunki oli tältä osin menetellyt lainvastaisesti. Kun tilanne oli jo saatettu vastaamaan ulkoilulain säännöstä, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että lainsäädännöstä aiheutuvat muutokset tulee saattaa voimaan laissa säädetyssä ajassa (791/1/04, JJ).

Luvan epäminen kunnanvaakunan käytölle

Kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnanvaakunan käyttöä valvoo kunnanhallitus tai johtosäännössä määrätty kunnan muu viranomaisena. A:n kaupunginhallitus oli päättänyt,

ettei se myönnä lupaa entisen B:n kunnan vaakunan käytölle. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan kunnanhallitus ei ole voinut kuntalain 6 §:n 2 momentin perusteella kieltää mainitun vaakunan käyttöä, ja kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota mainitusta säännöksestä ilmenevään toimivallan rajaan (708/1/06, NW).

Hallintosäännön määräyksen lainmukaisuus

Kantelija oli kirjoituksessaan pyytänyt tutkittavaksi kaupungin hallintosäännössä olevan määräyksen lainmukaisuuden. Hallintosäännön mukaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentissa säädetyksi henkilö voitiin ottaa ilman hakumenettelyä sellaiseen virkasuhteeseen tai työsuhteeseen, jota vastaavia tehtäviä hän oli hoitanut kaupungissa virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa tai määräaikaisessa virkasuhteessa tai määräaikaisessa työsuhteessa vähintään 6 kuukautta. Kysymys oli siitä, oliko säännös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukainen. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että julkisen viranhaun tavoitteet ja tarkoitus sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentin sanamuoto ja sen poikkeussäännön luonne huomioon ottaen kaupungin hallintosäännön määräystä ei virkasuhteeseen ottamisen osalta voitu päätöksessä esitettyjen näkökohtien perusteella pitää edellä mainitun lainkohdan mukaisena (176/1/06, JJ).

Asian viipyminen

Kantelija oli toimittanut kaupungin kirjiaan 27.2.2003 kirjoituksen, jossa hän edellytti kaupungin toimenpiteitä kirjoituksessa tarkoitamassaan asiassa. Kaupunki ei ollut 4.5.2006 mennessä ratkaissut asiaa, joten kantelija pyysi oikeuskansleria selittävään menettelyyn lainmukaisuuden.

Kaupungilta 31.10.2007 saadun tiedon mukaan asian käsittely oli tuolloin vielä kesken kaupungin taholta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei kaupungin antamassa selvityksessä ollut tuotu esille seikkoja, jotka hyväksyttävällä tavalla selittäisivät asian pitkän käsittelyajan. Asian käsittelyä ei voitu pitää perustuslain 21 §:n 1 momentin eikä hyvän hallinnon mukaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen ja asian käsittelystä vastuussa olleiden kaupungin toimielinten ja viranhaltijoi-

den vakavaa huomiota mainittuun perustuslain säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Katso myös sivu 59 (455/1/06, RH).

Opetushallinto

Kokousaikataulusta tiedottaminen

Oppilaitos oli kesäkuun alkupuolella tehnyt näyttötutkinnonjärjestämissopimushakemuksen tutkintotoimikunnalle, joka käsitteli hakemuksen lokakuun alussa pidetyssä kokouksessaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui käsityksenään ettei käsittelyaikaa voitu sinänsä pitää liian pitkänä. Hän kuitenkin kiinnitti tutkintotoimikunnan huomiota tutkintotoimikunnan toimintaa koskevan yleisen ja riittävän tiedotuksen merkitykseen, jotta toimikunnan asiakkaina olevat koulutuksen järjestäjät voivat ottaa tutkintotoimikunnan kokousajat ja toiminnan kokoontumisessa esimerkiksi kesäaikana olevat keskeytykset asianmukaisesti huomioon (825/1/06, RH).

Kunnallisvirkamiesten menettelystä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvosteli kunnan sivistystoimenjohtajan ja lukion rehtorin menettelyä virantäyttöasian yhteydessä.

Kantelijan hakeman lehtorin viran hakuai-ka päättyi 29.4.2005 ja virkaan kuuluvien opetustehtävien oli määrä alkaa 1.8.2005. Kun jo toukokuussa oli tiedossa, ettei virkaa täytetä ja sanottujen opetustehtävien hoidosta oli osaksi päätetty toisin 28.6.2005, päätöksen tekeminen viran täyttämättä jättämisestä vasta 14.9.2005 ei ollut sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetyn käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksen kanssa. Kun sivistystoimenjohtaja lisäksi lähetti kantelijalle hänen 11.8.2005 pyytämänsä asiakirjan vasta 14.9.2005 eli yli kuukausi asiakirjapyyntöä esittämisen jälkeen, hänen menettelynsä oli myös ristiriidassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin säännöksen kanssa.

Kantelijan pyydettyä tietoja lukion opetusjärjestelyistä rehtori oli vastannut tiedustelemalla, mihin kantelija tarvitsi sanottuja tietoja. Rehtorin menettely ei ollut perustuslain 21 §:ssä edellytetyn hyvän hallinnon mukaisella tavalla asiallista. Katso myös sivu 59 (865/1/05, RH).

Sosiaali- ja terveyshallinto

Kaupungin palvelutalossa asuneen vainajan omaisuuden käsittely

Kaupungin palvelutalossa asuneen ja sairaalassa marraskuussa 2003 kuolleen henkilön omaisuutta oli saadun selvityksen mukaan asunnosta ”hävitetty ja toimitettu kierrätykseen” vajaa kuukauden kuluessa kuolemantapauksesta, vaikka palvelutalon tiedossa oli, että vainajalla on poika johon ei vielä ollut saatu yhteyttä. Asunnon vuokrasopimus oli voimassa joulukuun loppuun asti. Asiassa jäi avoimeksi, millä valtuuksilla palvelutalon työntekijät olivat ”hävittäneet ja toimittaneet kierrätykseen” vainajan omaisuutta vainajan asunnosta. Sosiaali- ja terveystoimella ei selvityksen mukaan ollut kattavaa ohjeistusta vainajien omaisuuden käsittelystä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei hänellä ollut oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa kaupungin ilmoitusta siitä, että kyseessä näyttäisi olevan yksittäistapaus. Kaupunki oli apulaisoikeuskanslerille antamassaan lausunnossa ilmoittanut käynnistävänsä vainajan omaisuuden käsittelyä koskevan ohjeistuksen valmistelun niitä tapauksia varten, joissa kaupungin palvelutalossa, laitoksessa, kotihoidossa tai toimeentulotuen piirissä ollut henkilö kuolee. Tärkeänä oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan pidettävä, että riittävän kattava ohjeistus myös tehokkaasti saatetaan kaikkien niiden toimijoiden tietoon, jotka virka- ja työtehtävissään joutuvat tällaisten tilanteiden kanssa tekemisiin, ja että ohjeistuksen noudattamista myös valvotaan. Hän lähetti ratkaisunsa kaupunginhallitukselle ja kyseisen palvelutalon johtajalle tiedoksi (88/1/06, JJ).

Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun omavastuuosuus

Kantelukirjoituksessa pyydettiin tutkimaan kaupungin perusturvalautakunnan päättämä vaikeavammaisten kuljetuspalvelun omavastuuosuuksia koskeva asia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen 6 §:n mukaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen

verrattavissa oleva kohtuullinen maksu. Asiassa lausunnon antanut Länsi-Suomen lääninhallitus totesi käsityksensä, että vaikeavammaisten kuljetuspalveluiden omavastuuosuuden tulee vastata julkisen liikenteen taksoja eikä niinkään palveluliikenteelle kunnassa määriteltyjä taksoja. Kunnan alueelle oli kuitenkin vaikeaa määritellä yhtenäistä omavastuuosuutta. Lääninhallituksen mukaan, jos omavastuuosuutena käytettiin neljää euroa keskustan alueella tehtäviin matkoihin, se ei ollut julkiseen liikenteeseen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu. Lääninhallituksen käsityksen mukaan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden omavastuuosuudet voitaisiin kyseisen kaupungin alueella määritellä maksuluokkiin matkan pituuden mukaan.

Apulaisoikeuskansleri saattoi toteamansa ja Länsi-Suomen lääninhallituksen launnossaan esittämän kaupungin perusturvalautakunnan tietoon (584/1/06, JJ).

Toimeentulotuen käyttäminen asumiskulujen suorittamiseen

Toimeentulotuen hakija asui asuntovaunussa. Hänellä oli asumiskuluinaan sähkön käyttämisestä ja nestekaasupullon hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Sähkölasku koostui asuntovaunun lämmittämisestä ja valaistuksesta. Sosiaalitoimisto myönsi hakijalle toimeentulotukea asumiskuluihin ja käytti osan hänelle myönnetystä toimeentulotuesta sähkölaskusta aiheutuneiden menojen suorittamiseen ja maksoi siten rahat suoraan sähkölaskun laskuttajan tilille. Maksutavasta ei keskusteltu etukäteen hakijan kanssa vaan asiasta ilmoitettiin hänelle toimeentulotukipäätöksessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui käsityksensä, että sosiaalitoimisto oli sinänsä voinut käyttää hakijalle myönnettyä toimeentulotukea sähkön käyttämisestä aiheutuneiden menojen suorittamiseen. Koska toimeentulotuki kuitenkin pääsääntöisesti maksetaan hakijalle, oli kyse toimeentulotuen poikkeuksellisesta maksutavasta, josta olisi pitänyt sopia etukäteen toimeentulotuen hakijan kanssa (467/1/06, NW).

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika oli ollut 15 arkipäivää. Sosiaalitoimen antamassa selvityksessä käsittelyajan myönnettiin olleen

liian pitkän. Selvityksen antamishetkellä käsittelyaikojen ilmoitettiin olevan neljä arkipäivää. Tavallista pidempi käsittelyaika oli johtunut käytettävissä ollutta työvoimaa koskevista tilapäisistä syistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle sosiaalitoimen huomiota siihen, että toimeentulotukihakemukset tulee käsitellä viivytyksettä (802/1/07, RH).

Päiväkodin liikennejärjestelyiden ja ympäristön turvallisuus

Kantelukirjoituksessa ilmaistiin huoli muun muassa päiväkodin alueen liikennejärjestelyistä, pakokaasujen määrästä ja päiväkodin aidan puutteista ja arvosteltiin sitä, että päiväkotilasten vanhemmat eivät olleet päässeet vaikuttamaan uuden pysäköintialueen suunnitteluun ja sijaintiin.

Asiassa ei käytettävissä olleiden selvitysten ja tietojen perusteella ilmennyt sellaista, joka olisi antanut oikeuskanslerille viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana oikeudellista perustetta puuttua parkkialueen rakentamiseen ja siihen liittyneisiin menettelyihin sellaisenaan.

Lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 6 §:n (451/1990) mukaan päivähoiton tulee terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan olla lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleis-sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa mm. julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon ja hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Oikeuskansleri totesi, että rakentamishankkeessa ei näkyisi ainakaan ennalta pohditun parkkipaikkaa, rakentamisvaihetta ja lopputulosta, päiväkodissa hoidettavina olevien lasten olosuhteiden sekä heidän etunsa ja turvallisuutensa kannalta. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelun johdosta annetuissa selvityksissä viimeksi mainittu näkökulma olisi voinut olla perusteellisemmän tarkastelun kohteena. Hän kiinnitti asiassa selvityksiä antaneiden kaupunginhallituksen ja perusturvalautakunnan huomiota myös siihen, että kantelijoiden vastineissa oli edelleen katsottu muun muassa aidassa ja portin lukituksessa olleen puutteita, saattoi esittämänsä näkemykset kaupunginhallituksen ja perusturvalautakunnan tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut oikeuskanslerille hänen omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamassaan päiväkotien turvallisuut-

ta koskevassa asiassa lausunnon. Ministeriöstä tarkistetun tiedon mukaan lausunnossa viitattu päivähoiton turvallisuuskansio oli ministeriössä edelleen valmisteltavana. Turvallisuuskansion lisäksi ministeriö oli lausunnossaan ilmoittanut valmistelewansa myös päivähoiton ulko- ja sisätulasuunnittelua koskevaa ohjeistusta. Koska tästä ratkaisusta ilmenevillä kysymyksillä saattoi olla merkitystä myös turvallisuuskansion ja ulkotilas suunnittelun kannalta, oikeuskansleri lähetti vastauksensa tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle (727/1/05, JJ).

Oikeus saada päätös uuden hakemuksen johdosta

Kantelija haki siivouspalvelua lokakuulle 2006. Kotipalvelun terveydenhoitaja kieltäytyi tekemästä asiassa päätöstä, koska kantelijan valitus siivouspalvelusta oli vireillä hallinto-oikeudessa. Valitus koski vuonna 2005 tehtyä päätöstä. Kantelija haki siivouspalvelua myös marraskuulle 2006 ja terveydenhoitajan antaman selvityksen mukaan hän teki tämän hakemuksen osalta kielteisen päätöksen.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että terveydenhoitajan olisi tullut ratkaista kantelijan lokakuuta 2006 koskeva hakemus, koska aiemman päätöksen antamisesta oli kulunut pitkä aika ja päätöstä oli muun ohella perusteltu vuoden 2005 määrärahojen riittämättömyydellä. Vaikka päätös olisikin ollut kielteinen, olisi kantelijalla ollut mahdollisuus saada se oikaisuvaatimus- ja valitusteitse tutkittavaksi.

Lisäksi ratkaisussa käsiteltiin sitä, oliko sosiaalivirastolla oikeus kieltäytyä palauttamasta hakijalle toimeentulotukihakemuksen liitteenä olleita alkuperäisiä lääkekuitteja. Sosiaalivirasto perusteli kuittien palauttamatta jättämistä sillä, että niitä saatetaan tarvita Kansaneläkelaitokselle tehtävän hakemuksen liitteenä. Virheellistä menettelyä ei tältä osin todettu, mutta apulaisoikeuskansleri edellytti kuittien palauttamista, kun niitä ei enää tarvita. Katso myös sivu 59 (975/1/06, MP).

Asiakirjapyynnön käsittely

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän keskussairaalan asiakirjapyyntöä koskevaan kielteiseen päätökseen ei ollut liitetty valitusosoitusta ja kantelun johdosta selvitysvaiheessa annetussa uudessa päätöksessä oli annettu virheellinen valitusosoitus.

Asiakirjojen perusteella voitiin päätellä ettei johtajaylilääkäri täysin tuntenut julkisuuslain edellyttämiä tehtäviään eikä lain mukaista menettelyä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että asiakirjapyyntöön vastaamisessa ei ollut toimittu julkisuuslain edellyttämällä tavalla ja kiinnitti vastaisen varalle johtajaylilääkäriin huomiota siihen, että asiakirjapyyntöä koskevaan kielteiseen päätökseen tulee liittää asianmukainen valitusosoitus. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti johtajaylilääkäriin ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallituksen huomiota siihen, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän palveluksessa olevilla tulee olla tarvittava tieto tehtävänjaosta ja siitä menettelystä jota noudatetaan tietopyyntöön vastaamisessa. Katso myös sivu 60 (977/1/07, MP).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika

Kantelija oli tehnyt toimeentulotukea koskevasta viranhaltijan päätöksestä oikaisuvaatimuksen sosiaalilautakunnalle kesäkuussa. Koska sosiaalilautakunta ei kokoontunut lainkaan heinäkuussa, käsiteltiin oikaisuvaatimus lautakunnassa vasta elokuussa. Kantelija pyysi tutkitavaksi, oliko oikaisuvaatimus käsitelty riittävän joutuisasti.

Saadun selvityksen mukaan sosiaalilautakunnan säännönmukaiset kokousajat oli päätetty edellisen vuoden lopussa eikä tuon päätöksen mukaisesti kokousta ollut tarkoitus pitää heinäkuussa. Selvityksestä kävi kuitenkin ilmi, että sosiaalilautakunta piti tarvittaessa myös ylimääräisiä kokouksia. Selvityksen mukaan sosiaalitoimessa oli keskusteltu kantelijan oikaisuvaatimuksen johdosta ylimääräisen kokouksen kutsumisesta heinäkuussa, mutta asiaan liittyvien seikkojen perusteella kokoonkutsumisesta oli luovuttu.

Oikeuskansleri totesi, että sosiaalitoimen päätös olla kutsumatta ylimääräistä kokousta käsittelemään oikaisuvaatimusta oli sinänsä ymmärrettävissä eikä oikeuskanslerilla ollut perusteita katsoa, että kokoustarvetta arvioidessa olisi tässä yksittäisessä tapauksessa menetelty sillä tavoin virheellisesti, että sen vuoksi olisi syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Oikeuskansleri saattoi kuitenkin sosiaalilautakunnan tietoon päätöksessä esitetyt näkökohdat, jotka koskivat oikaisuvaatimuksen käsittelylle säädettyä kiireellisyysvaatimusta ja tuen hakijan oikeutta saada päätös sen sisällöstä riippumatta. Lisäksi oikeuskansleri viittasi päätöksestä ja aikaisemmin samasta asiasta

antamastaan päätöksestä ilmenevään, että viivytyksetöntä käsittelyä edellyttävien toimeentulotukiasioiden vaatiessa lautakunnan kokous on järjestettävä myös välikuukausina (811/1/05, JJ).

Sosiaalipalvelut

Sosiaaliviranomaisen menettely toimeentulotukea koskevassa asiassa

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea kirjallisella hakemuksella. Häntä oli pyydetty täydentämään hakemustaan, minkä kantelija oli tehnyt. Päätös kantelijan toimeentulotuesta oli tehty noin kuukausi viimeisten tarvittavien selvitysten saapumisen jälkeen.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan hakemuksen käsittelyaika oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. Kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittely oli viivästynyt toimeentulotukilain vastaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi edellä mainitun käsityksensä kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle tiedoksi (1270/1/06, NW).

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden lainmukaisuus

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko Helsingin kaupungin solmima kuljetuspalvelusopimus kuljetusten aikarajojen osalta vammaispalvelulain vastainen.

Oikeuskansleri totesi kuljetuksen aikarajojen osalta keskeistä olevan selvityksissä todetut puutteet esimerkiksi tilastoinnissa ja toimitustarkkuuden tunnuslukujen luotettavuudessa. Oikeuskansleri totesi näkemyksensä, että esimerkiksi matka-aikojen toteutumisessa epäilyjä ja ilmenneitä epäkohtia ei voida sellaisenaan ohittaa viittaamalla liikennöitsijöiltä perittäviin sanktiomaksuihin. Kuten sosiaalivirasto itsekin oli selvityksessään todennut, kuljetuspalvelun kannalta olennaista on, että tilattu kuljetuspalvelu saapuu ja että näin tapahtuu mahdollisimman lähellä sovittua aikaa. Koska asia oli edelleen vireillä lääninhallituksessa valvonta-asiana, oikeuskansleri saattoi päätöksessään toteamansa Helsingin sosiaaliviraston tietoon ja lähetti vastauksensa tiedoksi myös lääninhallitukselle.

Etelä-Suomen lääninhallitus oli Helsingin kuljetuspalveluita koskevassa 13.7.2007 antamassaan valvontapäätöksessä arvioinut toimitustarkkuuden vaihtelua ja katsonut, että yksittäisen asiakkaan kannalta vaihtelu oli varsin suuri.

Lääninhallitus oli todennut Helsingin kuljetuspalvelujärjestelmän seuraamisen olevan edelleen välttämätöntä ja kehottanut Helsingin sosiaalivirastoa ilmoittamaan viimeistään 31.12.2007 viraston toimenpiteistä asiassa. Katso myös oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006 s. 139–141 (1146/1/06, JJ).

Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun toiminta

Kantelussa arvosteltiin kuljetuspalveluiden toimintaa Helsingin kaupungissa. Asiassa oli kysymys neljästä eri kuljetuspalvelumatkasta, joista yhdessä voitiin todeta virheellinen menettely kuljetuksen lähtömaksun osalta. Koska asia oli jo sosiaaliviraston selvittävänä, se ei enää antanut aihetta oikeuskanslerin enempiin toimenpiteisiin.

Toisessa asiassa oli kysymys tilatusta matkasta, jossa kuljetus ei ollut saapunut. Asiakasta koskevissa lisätiedoissa ollut merkintä kuljettajan velvollisuudesta hakea ja saattaa asiakas autoon ei selvityksen mukaan oletettavasti ollut näkynyt ajoneuvopäätelaitteella.

Oikeuskansleri totesi selvityksessä käytetyn ilmaisun ”rajapinnan ongelmista” olevan epäselvä ja herättävän kysymyksen asiakkaan turvallisuudesta tilanteessa, jossa asiakkaan lisätiedot eivät välity ajoneuvopäätelaitteelle. Lisäksi selvityksestä ei ilmennyt, miten asiakkaita informoidaan mahdollisuudesta hakea invavarusteisen auton käyttöoikeutta. Oikeuskansleri saattoi esittämänsä huomiot Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon ja huomioon otettaviksi ja pyysi sosiaalivirastoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa. Sosiaalivirasto toimitti oikeuskanslerille 5.11.2007 selvityksensä asiassa.

Etelä-Suomen lääninhallitus on Helsingin kuljetuspalveluita koskevassa 13.7.2007 antamassaan valvontapäätöksessä todennut Helsingin kuljetuspalvelujärjestelmän seuraamisen olevan edelleen välttämätöntä ja kehottanut Helsingin sosiaalivirastoa ilmoittamaan viimeistään 31.12.2007 viraston toimenpiteistä asiassa. Katso myös oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006 s. 139–141 (339/1/07, JJ).

Lääninhallitus

Käsittelyaika-arvion paikkansa pitämättömyys

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi Etelä-Suomen lääninhallitukselle tehdyn kantelun

käsittelyn osalta, että kun kantelijalle 31.5.2006 oli varattu mahdollisuus antaa vastaus asiassa, olisi ollut asianmukaista siinä vaiheessa todeta hänelle, miksi hänelle aiemmin keväällä annettu ratkaisuaika-arvio, toukokuun loppuun mennessä, ei pitänytkaan paikkaansa (743/1/06, NW).

Asiakirjapyynnön viivytyksetön käsittely

Etelä-Suomen lääninhallitus oli toisessa asiassa antamassaan päätöksessä kiinnittänyt sosiaaliviraston huomiota velvollisuuteen antaa tieto julkisesta asiakirjasta viimeistään kahden viikon kuluessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan siitä huolimatta, että JulkL:n 14 §:n 4 momentin mukainen lähtökohta ”mahdollisimman pian” tuli esille lääninhallituksen ratkaisun perusteluista, lääninhallitus olisi voinut päätöksensä ratkaisuosassa huomiota kiinnittäessään korostaa asiakirjapyynnön pikaista käsittelyä, ellei ole syytä käyttää lainkohdan mukaista kahden viikon määräaikaa loppuun (743/1/06, NW).

Käsittelyn viipyminen lääninhallituksessa

A oli hakenut lääninhallitukselta tuolloin voimassa olleen osakeyhtiölain (734/1978) 10 luvun 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityisen tarkastuksen toimittamista. Kantelija, joka toimi A:n asiamiehenä, oli kiirehtinyt asian käsittelyä lääninhallituksessa.

Asia oli lääninhallituksessa ratkaistu noin 11 kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Lääninhallitus ja ylitarkastaja olivat antamissaan selvityksissä viitanneet osakeyhtiölaissa tarkoitettujen yhtiöoikeudellisten hakemusten ja kiireellisenä käsiteltävien maksutalletusasioiden suureen määrään. Molemmissa asiaryhmissä ylitarkastaja oli ollut ainoa käsitelijä ja esittelijä. Lisäksi lääninhallitus oli viitannut resurssipuulaan ja ylitarkastaja sairastumiseensa. Lääninhallitus oli selvityksessään todennut myös, että 15.12.2005 alkaen oikeushallinto-osastolle oli palkattu uusi lakimies, jonka tehtävänä oli yhtiölainsäädäntöön perustuvien hakemusasioiden ruuhkien purkaminen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että tuolloin voimassa olleen osakeyhtiölain ylimääräisen tilintarkastajan määräämistä ja erityisen tarkastuksen määräämistä koskevissa säännöksissä ei ollut nimenomaista mainintaa siitä, että niitä koskevat hakemukset olisi läänin-

hallituksessa tullut käsitellä kiireellisenä. Kysymyksessä olevat osakeyhtiölain säännökset olivat kuitenkin tärkeitä osakeyhtiön vähemmistöosakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tämän vuoksi niitä koskevat hakemukset tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti. Toisaalta nämä asiat, erityisesti erityisen tarkastuksen toimittamista koskevat asiat, ovat luonteeltaan juridisesti monimutkaisia ja niihin liittyy yleensä myös laaja asiakirja-aineisto. Olihan lain mukaan myöntämisen edellytyksenä painavien syiden olemassaolo. Lisäksi lain mukaan erityisen tarkastuksen toimittamista voitiin vaatia yhtiön hallinnosta ja kirjanpidosta tietyltä päättyneeltä ajanjaksolta taikka tietyistä toimenpiteistä ja seikoista. Hakemuksessa oli esitettävä ne seikat, joiden perusteella erityisen tarkastuksen toimittamista vaadittiin. Lisäksi oli esitettävä mihin ajankohtaan haettiin erityistä tarkastusta ja hakijan tuli myös esittää pöytäkirjan siitä yhtiökokouksesta, jossa erityistä tarkastusta oli vaadittu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asian käsittelyn viipyminen viranomaisessa saattaa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Lääninhallituksen ja ylitarkastajan esittämien seikkojen perusteella ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voitu kuitenkaan yksiselitteisesti arvioida, että kysymyksessä oleva asia olisi lain tarkoittamalla tavalla aiheettomasti viipynyt lääninhallituksessa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asioiden hoito tulisi kuitenkin järjestää siten, että asiat käsitellään mahdollisimman nopeasti. Kun lääninhallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin kysymyksessä olevien asioiden jutturuuhkan purkamiseksi, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi edellä mainitun käsityksensä asioiden joutuisasta käsitteystä lääninhallituksen ja ylitarkastajan tietoon (896/1/05, JJ).

Ympäristöhallinto

Tilapalvelupäällikön menettely

Apulaisoikeuskansleri katsoi kanteluratkaisussaan, että kaupungin tilapalvelupäällikkö ei ollut toiminut lain edellyttämällä tavalla, koska ei ollut antanut asiakirjajulkisuutta koskevasta viranomaisen kieltäytymispäätöksestä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n mukaista valitusosoitusta hallinto-oikeuteen.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että tilapalvelupäällikkö oli menetellyt vastoin kuntalain

51 §:ää. Mainittu säännös velvoittaa päätöksen tehnyttä viranomaista antamaan ylemmälle toimielimelle tiedoksi päätökset, joissa toimielimellä on mahdollisuus otto-oikeuden käyttämiseen. Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupungin viranomaisen oli neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ilmoitettava kaupunginhallitukselle tai lautakunnalle niistä päätöksistä, jotka voidaan ottaa kaupunginhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi. Selvityksen mukaan tilapalvelupäällikkö ei ollut näin menetellyt (1/1/05, JJ).

Poikkeamispäätöksen voimassaolo ja tiedoksi-anto

Kunnanhallitus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla tekemässään poikkeamispäätöksessä määrännyt aikaa, joka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaava lupa on haettava, eikä myöskään ollut lähettänyt poikkeamispäätöstä viipymättä alueelliselle ympäristökeskukselle tiedoksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota huolellisuuteen poikkeamispäätösten laatimisessa (643/1/06, NW).

Poikkeamispäätöksen voimassaolo

Kunnanhallitus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla tekemässään poikkeamispäätöksessä määrännyt aikaa, joka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaava lupa on haettava. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnanhallituksen huomiota huolellisuuteen poikkeamispäätösten laatimisessa (642/1/06 ja 862/1/06, NW).

Poikkeamispäätöksen antaminen

Kaupunginhallitus oli tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisen poikkeamispäätöksen rakennuslupien myöntämisen jälkeen ja laiminlyönyt lain 173 §:n mukaisen naapurien kuulemisen. Naapurien kuuleminen oli tapahtunut ainoastaan rakennuslupien myöntämisen yhteydessä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle kaupunginhallituksen huomiota poikkeamispäätöksen laatimisen ajankohtaan ja naapurien kuulemiseen päätöksen käsitellyn yhteydessä (641/1/06, NW).

Ympäristölautakunnan toimivallan siirtäminen

Kaupungin ympäristötoimialan 1.1.2000 voimaan tulleen johtosäännön 5 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan ympäristölautakunta ratkaisee ympäristönsuojelulautakunnan päätettäväksi määrätyt tehtävät. Johtosäännön 5 §:n 2 momentin mukaan lautakunta voi erillisellä päätöksellä, laeissa ja asetuksissa olevat rajoitukset huomioon ottaen, siirtää lautakunnalle kuuluvia asioita ympäristöalan tulosyksiköiden vastuuhenkilöiden päätettäväksi. Johtosäännön 9 §:n mukaan ympäristötoimiston ympäristöterveydenhuollon tulosalueen vastuuhenkilö on kaupungineläinlääkäri. Kun ympäristölautakunta oli päätöksessään siirtänyt toimivaltaansa kuuluvan asian väliaikaisesti terveystarkastajalle, oikeuskansleri kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota toimivallan siirtämistä koskeviin säännöksiin ja määräyksiin (736/1/06, JJ).

Muutoksenhakuohjeus jätemaksulaskussa

Kuntayhtymän kantelijalle toimittamissa jätemaksulaskuissa oli kysymys jätelaissa tarkoitetuista julkisoikeudellisista jätemaksuista. Jätelain 32 §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus tehdä muistutus jätemaksun määräämisestä ja maksuunpanosta päättävälle kunnan viranomaiselle. Muistutukseen annettuun päätökseen voi jätelain 66 §:n perusteella hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hallintolain 46 §:n 1 momentin mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisumenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että vaikka jätemaksua koskeva maksulippu tai lasku ei varsinaisesti ole jätemaksua tai sen maksuunpanoa koskeva päätös, se on kuitenkin se asiakirja, jolla maksuvelvollinen saa tiedon hänelle määrätystä ja maksuunpannusta jätemaksusta. Sen vuoksi laskussa tulee olla hallintolain 46 §:ssä tarkoitettu ohjeus. Kantelijalle toimitetuissa laskuissa ei ollut ohjausta muistutuksen tekemistä varten eivätkä ne siten täyttäneet hallintolain 46 §:ssä asetettuja määräyksiä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti jätetuollon kuntayhtymän huomiota asiaan (207/1/06, JJ).

Ohjeus oikaisukeinon käyttämisessä

Kantelijan kirjoitus koski asuntokohtaisen jätteen tuottamisesta riippumattoman ekomaksun määräämistä ja perimistä. Tapauksessa oli

kysymys jätelain 5 luvussa tarkoitettusta julkisoikeudellisesta kunnan määräämästä jätemaksusta, josta oli mahdollista tehdä muistutus ja muistutukseen annettuun päätökseen oli mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kantelijalle toimitetussa ekomaksulaskussa ei ollut tarkasti mainittu viranomaista, jolle muistutus tehtiin eikä siitä käynyt ilmi hallintolain 46 §:n mukaisia ohjeita muistutuksen tekemiselle. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti asiaa selvityksen antaneen ympäristökeskuksen ja sen kautta niiden kuntien, joiden määräämän jätemaksun perimisestä oli kysymys, huomiota hallintolain 46 §:n vaatimuksiin oikaisuohjeiden antamisesta (1014/1/05, JJ).

Jätmaksuasiasia

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan sitä, että häntä laskutettiin tyhjen jäteastioiden tyhjentämisestä. Kantelija katsoi, että jätemaksun laskutusperuste oli epäoikeudenmukainen. Kantelijan kirjoituksen liitteenä oli hänelle osoitettu jätemaksulasku, jolla häneltä perittiin sekä yksityis- että julkisoikeudellisia jätemaksuja.

Oikeuskansleri totesi kirjoituksen johdosta, että kantelijalle osoitettu jätemaksulasku ei täyttänyt hallintomenettelylain 24a §:ssä (nykyisin hallintolaki 46 §) asetettuja vaatimuksia, koska laskussa ei ollut julkisoikeudellisen jätemaksun osalta ohjausta muistutuksen tekemistä varten. Koska saadun selvityksen mukaan ohjausta koskeva puute oli sitemmin korjattu ja koska jätelautakunta oli puutteellisesta ohjauksesta huolimatta käsitellyt jätemaksuista tehdyt muistutukset perustevalituksina, ei asia antanut tältä osin aihetta muuhun kuin, että oikeuskansleri saattoi päätöksensä jätelautakunnalle tiedoksi.

Edellä mainitun lisäksi oikeuskansleri saattoi jätelautakunnan tietoon näkemyksensä, jonka mukaan jätemaksulaskun sisältäessä sekä yksityis- että julkisoikeudellisia maksuja, on siitä käytävä selkeästi ilmi, minkälaisista maksuista on kysymys, jotta maksuvelvollinen voi tarvittaessa reagoida niihin oikealla tavalla (1072/1/05, JJ).

Ahvenanmaan itsehallinto

Opintotukiasian käsittelyn viivästyminen

Kantelijan mukaan hylättyä opintotukianomusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely oli

kestänyt kohtuuttoman kauan Ahvenanmaalaisessa viranomaisessa.

Oikaisuvaatimus ratkaistiin kantelun ollessa vireillä oikeuskanslerinvirastossa. Käsittelyajaksi tuli 2 vuotta 4 kuukautta. Huomioon ottaen, että kysymyksessä oli asian uudelleen käsittely samassa viranomaisessa, joka oli tehnyt alkuperäisen ratkaisun ja joka oli jo perehtynyt asiaan, oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan vaikeasti ymmärrettävissä, että asia, joka oli ensimmäisen kerran ratkaistu 3 viikossa, viipyi niinkin kauan sen tullessa uudelleen käsittelyyn oikaisuvaatimuksen muodossa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan asiaa ei ollut käsitelty lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä, vaikka lieventävänä asianhaarana otettaisiin huomioon, että asian käsittelyn aikana oli tapahtunut viranomaisten uudelleenjärjestely. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti viranomaisen huomiota Suomen perustuslain 21 §:n ja Ahvenanmaan maakunnan virkamieslain 14 §:n 1 momentin määräyksiin, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä ilman viivytystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti myös erään käsittelypäällikön sijaisen huomiota perustuslain 111 §:n määräykseen, jonka mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Käsittelypäällikön sijainen oli viivyttellyt pyydetyn selvityksen toimittamisessa oikeuskanslerinvirastoon. Katso myös sivu 57 (381/1/05, NW).

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen menettely kiinteän määrärahan ylittämässä

Korkein hallinto-oikeus oli antanut päätöksen, jossa oli todettu, että Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ollut laillisia perusteita päätökselleen, joka oli koskenut erään yhtiön anniskelutilan anniskeluajan lyhentämistä. Yhtiön korvausvaatimuksen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja kyseinen yhtiö tekivät myöhemmin sopimuksen, jonka mukaisesti maakunnan hallitus maksoi yhtiölle korvauksen. Mainittu korvaus rasitti maakunnan talousarviossa olevaa kohtaa, joka muodosti kiinteän määrärahan. Maksettu korvaussumma oli suurempi kuin kohdan mukainen kiinteä määräraha, joka siten ylitettiin. Maksetusta korvaussummasta aiheutuneet kustannukset katettiin myöhemmin lisätalousarvolla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että maakunnan talousarvioon sisältyvät määrärahat määräävät maakunnan varojen suuruuden ja käyttötarkoituksen oikeudellisesti sitovalla tavalla. Maakunnan varainhoidosta annetun maakuntalain 9 §:n ja maakunnan talousarviota koskevan asetuksen 6 §:n mukainen lähtökohta on, että maakunnan talousarvioon sisältyvää kiinteää määrärahaa ei saa ylittää. Mitään yleistä oikeutta ylittää tällaista kiinteää määrärahaa ei ole. Käsillä olevassa yksittäisessä tapauksessa

ei myöskään tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka asian oikeudellisessa arvioinnissa olisi voitu katsoa oikeuttaneen maakunnan hallituksen menettelyn. Maakunnan hallituksen menettelyä voitiin siten arvostella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti maakunnan hallituksen huomiota hänen asiansa esittämiinsä näkökohtiin koskien maakunnan talousarvioon sisältyneen kiinteän määrärahan ylittämistä (818/1/06, RH).

7 Asianajalaitoksen 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 valvontamenettelyyn. 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 toimenpaneman 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 vuonna 1972 laadituissa Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Ne 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 tuomioistuihin ja muihin viranomaisiin.

Suomen Asianajajaliitossa on vireillä tapaohjeiden uudistaminen ja alustavan arvion mukaan lopullinen esitys valmistuu liiton valtuuskunnan arvioitavaksi kevätkokoukseen 2008. Tavoitteena on johtaa uudistetutkin tapaohjeet perusarvoista, joiden tulee vastata asianajajien yhteistä mielipidettä.

Valvonta-asiat

Valvontajärjestelmä

Asianajajien ammatillinen valvonta uudistui 1.11.2004 lukien (asianajajista annetun lain muuttaminen 697/2004). Asianajajien toimintaa koskevien kanteluiden ja asianajajien palkkioihin liittyvien riitojen käsittely on keskitetty Suo-

men Asianajajaliiton valvontalautakunnalle. Oikeuskanslerin toimivaltaan valvontajärjestelmän uudistaminen ei tuonut muutoksia.

Valvontajärjestelmän toiminta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät 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 asianajajan 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 pyydyt tiedot ja selvitykset avoimesti

ja totuudenmukaisesti myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinikin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkanutta 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 käsitellyssä 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 menetellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Aikaisemmista kurinpidollisista seuraamuksista poistetun julkisen varoituksen tilalle on tullut seuraamusmaksu, joka 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 käräjäoikeuteen 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 asianajaja on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjäyttämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2007 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille 3 ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjäyttämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2006 oli 4.

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 koskevissa 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 asianmukai-

sesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuohjainta varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Asianajajalain muutoksella laajennettiin asianajajan oikeutta hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Valitukset ovat koskeneet pääasiallisesti lievintä seuraamusta eli huomautusta. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei edelleenkaan ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava muutoksenhakuasteessa. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytettiin. Helsingin hovioikeuden on valitusasiaa 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 valvontamenettelyn käynnistämässä 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 kansalaisten 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 reali-

sointiin 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 todistelaineistoa 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

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 17 kappaletta.

8 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Vuonna 2007 käsiteltävänä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely

Vireillä olleet asiat 1.1.2007	
vuonna 2004 tulleita asioita	7
vuonna 2005 tulleita asioita	179
vuonna 2006 tulleita asioita	523
Yhteensä	709
Vuonna 2007 vireille tulleet kanteluasiat	1352
Vuonna 2007 vireille tulleet muut	
valvonta-asiat ¹	765
Vuonna 2007 vireille tulleet hallintoasiat	58
Yhteensä	2175
Vireillä olleista asioista on vuonna 2007 lopullisesti käsitelty	2036
Seuraavaan vuoteen on siirtynyt	
vuonna 2005 tulleita asioita	26
vuonna 2006 tulleita asioita	214
vuonna 2007 tulleita asioita	604
Yhteensä	844

Valtioneuvoston valvonta

Istunnot	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	63
2) Tasavallan presidentin esittely	35
Käsitellyt asiat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	1705
2) Tasavallan presidentin esittely	712
Tarkistetut pöytäkirjat	
1) Valtioneuvoston yleisistunto	37
2) Tasavallan presidentin esittely	17

Kantelut

<i>Vuonna 2007 vireille tulleet kantelut</i>	1352
Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät	
1) valtioneuvosto tai ministeriö	116
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	74
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	142
4) hallintotuomioistuin	45
5) erityistuomioistuin	16
6) syyttäjäviranomainen	69
7) poliisiviranomainen	186
8) ulosottoviranomainen	25
9) vankeinhoitoviranomainen	16
10) muu oikeushallintoviranomainen	17
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	2
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	44
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	28
15) muu valtiovarainviranomainen	15
16) opetusviranomainen	31
17) maa- ja metsätalousviranomainen	25
18) liikenneviranomainen	20
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	8
20) sosiaaliviranomainen	138
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ...	86
22) työviranomainen	28
23) ympäristöviranomainen	23
24) kunnallisviranomainen	116
25) kirkollisviranomainen	2
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	76
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	138
28) yksityishenkilön rikos	1
29) yksityisoikeudellinen asia	30
30) muunlainen asia	55
Kantelujen kohteina yhteensä ²	1575

¹ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

² Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

Vuonna 2007 ratkaistut kantelut 1275

Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	98
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	67
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	125
4) hallintotuomioistuin	47
5) erityistuomioistuin	19
6) syyttäjäviranomainen	62
7) poliisiviranomainen	181
8) ulosottoviranomainen	22
9) vankeinhoitoviranomainen	16
10) muu oikeushallintoviranomainen	18
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	0
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	44
13) puolustushallintoviranomainen	2
14) veroviranomainen	29
15) muu valtiovarainviranomainen	20
16) opetusviranomainen	18
17) maa- ja metsätalousviranomainen	25
18) liikenneviranomainen	22
19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	5
20) sosiaaliviranomainen	134
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen	73
22) työviranomainen	32
23) ympäristöviranomainen	16
24) kunnallisviranomainen	123
25) kirkollisviranomainen	3
26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	65
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	136
28) yksityishenkilön rikos	0
29) yksityisoikeudellinen asia	30
30) muunlainen asia	58
Yhteensä ³	1490

Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus	4
2) esitys	5
3) käsitys tai ohje	78
4) muu kannanotto	16
5) muu toimenpide	13
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	7
7) virheellistä menettelyä ei todettu	615
Yhteensä	738

Kantelua ei tutkittu ⁴

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	94
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	142
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle ..	51
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	3
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	18
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ...	7
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	100
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	101
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	27
Yhteensä	543

Viranomaisten kannanottopyynnöt

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	45
2) muut viranomaiset	12
Yhteensä	57

Toimenpiteet

1) huomautus	0
2) kirjallinen lausunto	31
3) muu kannanotto	1
4) muu toimenpide	3
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	0
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	9
7) käsitys tai ohje	0
Yhteensä	44

Tutkimatta

1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	2
2) siirretty toimivaltaiselle viranomaiselle	1
3) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan ..	0
Yhteensä	3

Tuomioistuinten valvonta

Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen ..	6264
1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	103
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	8
3) poliisin lähettämät rikosilmoitukset	11
4) valtakunnansyyttäjänviraston ilmoitukset ..	0
5) syyttäjänviraston lähettämät	3
6) SM:n poliisiosasto	3
Yhteensä	128

³ Eräissä ratkaisuissa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

⁴ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

Toimenpiteet	
1) kirjallinen lausunto	1
2) muu kannanotto	0
3) syyte	0
4) huomautus	3
5) käsitys tai ohje	36
6) virheellistä menettelyä ei todettu	0
7) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	80
8) muu toimenpide	2
Yhteensä	122

Tutkimatta	
1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	1
Yhteensä	1

Asianajajien valvonta

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	547
2) asianajajien muu valvonta	27
Yhteensä	574

Tutkitut	
1) käsitys tai ohje	0
2) muu toimenpide	0
3) kirjallinen lausunto	14
4) muu kannanotto	6
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	509
Yhteensä	529

Tutkimatta	
1) siirrettiin Valtakunnansyyttäjänvirastoon .	1
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukai- nen muutoksenhaku	0
Yhteensä	1

Omat aloitteet ja tarkastukset

1) omat aloitteet	11
2) tarkastukset	7
Yhteensä	18

Toimenpiteet	
1) esitys	0
2) käsitys tai ohje	4
3) muu toimenpide	3
4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	4
5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	7
6) muu kannanotto	1
7) huomautus	1
Yhteensä	20

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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain 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 aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittävää kannanottoa 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 kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuus-

desta. 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 tarkoitusta 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 virkatointien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aiheuta 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 aiheutta, hän voi merkittyä kansansa 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 viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §
Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aiheutta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheutta. 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 aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisöllä 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 aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeuden 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 valalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen 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 tehdyne 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.

Muilla virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvalan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toi-

sin päättä. 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 perusteiden 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 virkatointen 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 taroituksenmukaiseksi 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 tammi-kuuta 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, kan-

telijaa 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.

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 varttava 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 apulaisoikeuskanslerin

välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen 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 jäseninä 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 kan-
teluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien
valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä
koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysy-
myksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan unionin asioiden kansallista val-
mistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehtyt kantelut sekä tuo-
mioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusval-
vontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtio-
neuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koske-
vat virkasyyteasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat
asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa
koskevilla asioilla, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen
mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta kos-
kevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat
asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsi-
teltäviin,

- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittami-
nen,
- 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 toi-
mintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja
kehittämisestä,
 - 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjes-
tys,
 - 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toimin-
ta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota kos-
kevat asiat,
 - 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapau-
den myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja
virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut hen-
kilöstöasiat,
 - 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen val-
mistelusta,
 - 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallin-
toyksikön kesken,
 - 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen val-
misteluun, sekä
 - 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri
niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväk-
seen.
- Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön pääl-
likkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja
3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten si-
joitukseen 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 käsitel-
lään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,

3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,

4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,

5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä

6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määrää-
mät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrit-
tävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti
tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle
henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasai-
sesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä
osaston henkilöstön kokouksia osaston toimin-
nan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysy-
mysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön
tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston
toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä val-
mistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtä-
vänä on myös osallistua valtioneuvoston toimin-
nan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan
kuin oikeuskansleri määrää.

11 §

Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmis-
tella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin
tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mu-
kaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskans-
lerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja
muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito
sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §

Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeus-
kanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedotta-
misesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen
valmistelussa.

14 §

Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeus-
kanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata
osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä
tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitoteh-
tävistä.

15 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oi-
keuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihtee-
reinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden
valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat
osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen mää-
ritään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensi-
sijaisesti avustaa.

16 §

Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskans-
lerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista
sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oi-
keuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon
ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yh-
teyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston
muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mik-
rotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin
kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia
oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja
kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää
irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahti-
mestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtäväkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätty tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätty tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetus-

sa 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 valmistele- va 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, tuloussuunnitelma, 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.

ASIAHAKEMISTO 2007

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		Esteellisyys	
– opintotukiasian käsittely	57, 148	– ministerin	29, 80,
– maakuntahallituksen menettely	148	– kuntajakoselvittäjän	82, 84 80
Ajo-oikeus		Hallinto-oikeus	
– ajokielto	110	– menettely	100
– ajokieltoasääntely	132	– kuuleminen	57, 105
Arpajaiset		Hovioikeus	
– mainostaminen	58, 115	– tutkintavalta	107
Aseet		Hyvä hallinto	
– poliisiin menettely	121	– selvityspyynnön laatiminen	58, 115
Asetus		– asiallinen kielenkäyttö	121
– muuttaminen	26	– asiakirjapyyntö	126
Asiakirja		– asianmukainen palvelu	56, 127
– antaminen	56, 117	– vastaanminen	131
– virheellinen merkintä	120	– vainajan omaisuuden käsittely	142
– Ulkomaalaisviraston menettely	123	Hätäkeskus	
Asianajaja		– ilmoituksen vastaanotto	123
– valvonta	10, 150	Jätelmäku	
– kurinpidolliset seuraamukset	151	– muutoksenhakuohjaus	147, 148
– menettelyä koskevat kantelut	152	Kantelu	
– valvontamenettelyn käynnistäminen	153	– tutkiminen	10, 63
Direktiivi		– hallintokantelun käsittelystä	59, 134
– ammattipätevyys tunnistaminen	55	Kouluterveysneuvosto	
Eduskunnan oikeusasiamies		– oma aloite	55, 63, 71, 134
– tehtävien jako	11	Kunta	
– laillisuusvalvonta	61	– kuntajakko	78
Esittelylistat		Kuuleminen	
– toimivaltakysymys	16	– kuntalaisten	80
– tarkastaminen	16	Käräjäoikeus	
Esitutkinta		– tuomio	89
– aloittaminen	62	– notaarin menettely	56, 99
– perustelut	58, 112, 113, 116, 120	– takavarikko	101
– viivytys	58, 114	– vakuustakavarikko	101
– viivästyminen	115	– vahingonkorvaus	57, 103
– pöytäkirjan merkintä	118	– vastaus	104
– ilmoitus	119	– asiamieskelpoisuus	57, 104
– aloittamatta jättäminen	120	– menettely	107

	Sivu		Sivu
Käsittely		Lääninhallitus	
– huolellisuus	102	– asiakirjajulkisuus	137
Käsittelyaika		– käsittelyaika	146
– kanteluiden	11	Maatalous	
– tuomioasiakirja	100	– ympäristötuki	130
– riita-asia	57, 102	Merenkulku	
– viivästyminen	56, 135	– luotsaus	84
– potilasvakuutuskeskuksessa	137	Ministeri	
– viipyminen	59, 141, 146	– vanhempainvapaa	39
– oikaisuvaatimus	144	Ministeriö	
– aika-arvio	145	– ministeriön perustaminen	23
– viivytyksetön käsittelyaika	146	– ylimpien virkojen perustaminen	25
Laillisuusvalvonta		– toimenpide	70
– viranomaistoiminnan	61	– lausunto	71, 73, 85
– rooli	62	– selvitys	78
– rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	56, 99	– selvityspyynnön laatiminen	58, 115
Laki		Muutoksenhaku	
– muutokset ministeriön perustamisessa ..	23	– ohje	103
– YT-lain vaatimukset	25	Oikeudenkäynti	
– asevelvollisuuslaki	41	– kokonaiskesto	98
Lausunto		Oikeuskanslerin toimivalta	
– antaminen	9, 15	– tehtävät ja toimivalta	9, 10, 11
Lautamies		– laillisuusvalvonta	61
– vastuu	91	Omistajaohjaus	
Lentoliikenne		– valtion	43
– liikenteen turvaaminen	132	Opintotuki	
Liikelaitos		– käsittelyn viivästyminen	57, 148
– luotsausliikelaitos	84	Oppilaitos	
Liikenne		– opetussuunnitelma	128
– luvat	67	Opiskelija	
Lunastus		– kouluterveydenhuolto	71
– valmistelu ja päätöksenteko	133	Pakkokeinot	
Luotsit		– kirjaus	55, 116
– luotsaustoiminta	84	Perus- ja ihmisoikeus	
Luvat		– valvonta	9, 46
– käsittelyn nopeuttaminen	130	– esityksen perustelut	18
– tiedottaminen	139	– perusoikeustarkastelu	28
– kunnanvaakunan käyttö	141	– kehitys	46
– poikkeamispäätös	147	– kannanottoja	48
Lähestymiskielto		– yhdenvertaisuus	54
– kumoaminen	102	– ammattipätevyys	55

	Sivu		Sivu
– sairaankuljetus	55	Siviilipalvelus	
– kouluterveydenhuolto	55	– lainsäädännön uudistaminen	138
– pakkokeinosäädös	55	Sosiaalihuolto	
– oikeuden menettely	56	– sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehittäminen	135
– käsittelyn viivästyminen	56, 57	Suojelupoliisi	
– kuuleminen	57	– valvonta	64
– perusteleminen	58	– tarkastuskäynti	114, 124
– syyttömyysolettama	58	Syyte	
– esitutkinta	58	– syytekynnys	62
– käsittelyaika	58, 59	Syyteoikeus	
– valitusosoitus	58	– vanhentuminen	107, 108, 122
– vastaaminen	59	Syyttäjä	
– hyvä hallinto	59	– syyteharkinta	58, 111
– oikeus päätökseen	59, 60	– esitutkintapäätösten perustelut	58, 112
– sosiaaliset ihmisoikeudet	72	Säädökset	
Perustuslaki		– vaikutusten arviointi	27
– laki oikeuskanslerin tehtävistä	14	– kirjoitustapa	124
Poliisi		Säädösvalmistelu	
– vaitiolovelvollisuus	58, 114	– kehittäminen	124
– menettely liikennevalvonnassa	121	Talousarvio	
Purku		– oikeuskanslerinviraston	12
– tehdyt purkuesitykset	111	Tasa-arvo	
Päivähoito		– kiintiövaatimus	19
– turvallisuus	143	Tasavallan presidentti	
Pääministeri		– päätöksen teko	16
– esteellisyys	83	– kanslia	93
Rangaistukset		– toimivallan turvaaminen	95
– rangaistustuomioiden tarkastus	10, 106	TE-keskus	
– rangaistusmääräysmenettely	98	– menettely valvonnassa	131
– koeaika	110	– tiedusteluun vastaaminen	59, 138
– vähimmäisaika	110	Terveydenhuolto	
– yhdyskuntapalvelu	110	– kouluterveydenhuolto	55, 63, 71, 134
Riippumattomuus		Tiedotus	
– asiantuntijajäsen	19	– palveluista	75
Sairaan kuljetus		– kokousajat	142
– oma aloite	55, 65, 135	Toimeentuloturva	
Sidonnaisuus		– asumiskulut	143
– selvitys sidonnaisuudesta	19	– käsittelyn viivästyminen	143
– määräajaksi nimitettävä tuomari	20	– hakemuksen liitteet	59, 144
– ministerin jäsenyys kaupunginvaltuutuksessa	20	– käsittelyaika	145
– ministeri vakuutusyhtiön edustajistossa	21		
– jäsenyyksissä edustajistossa ja hallituksessa	21		
– liikepankin neuvottelukunta	22		

	Sivu		Sivu
Toimivalta		Valtiosopimus	
– väliaikainen siirto	147	– voimaansaattamatta jättäminen	95
Tulli		Valvonta	
– asianmukainen palvelu	56, 127	– vakuutus- ja rahoituslaitoksen	32
– tarkastus	127	Vammaispalvelu	
– verotustoiminta	127	– kuljetuspalvelut	142, 145
– autoveron käsittely	58, 127	Vero	
Tuomari		– valtionverotuksen ansiotulovähennys	35
– syyteharkinta	89	– verotarkastus	125
– menettely	95	– asiakirjapyyntö	126
– kielenkäyttö	105	– ajoneuvovero	59, 133
Tuomio		Vientilupa	
– perustelu	111	– puolustusmateriaalin maastavienti	30, 31
– kirjoitusvirhe	111	Viestintä	
Tuomioistuim		– oikeuskanslerinviraston	12
– oikeudenmukainen oikeudenkäynti	96	– valtionhallinnon kriisiviestintä	93
Työsuojelu		Viipyminen katso myös Käsittelyaika	
– työsuojelupiiriin menettely	136	– oikeussuojakeino	96
Ulosotto		Virka	
– takavarikko	101, 112	– ministeriön ylimpien virkojen perusta-	
Vakuutus oikeus		– minen	25
– päätöksen poistaminen	106	– virantäyttö	112
Valitusosoitus		– määräaikainen virkasuhde	129
– puuttuminen	59, 128	– hallintosääntö	141
– laiminlyönti	141	– menettely virantäytössä	59, 142
– virheellinen valitusosoitus	60, 144	Virkanimitys	
– tilapalvelupäällikön menettely	146	– avoimuus	18
Valtioneuvosto		– nimikirjalaki	37
– päätöksenteon laillisuusvalvonta	14, 18	Virka velvollisuus	
– lausunto- ja kannanotto pyynnöt	16	– rikkomus	89
– yleisistunnon esittelylistat	16	Vähemmistö	
– tarkastusten kohteista	17	– suojelu	94
– valvonta EU-asioissa	19	Yksinoikeudet	
– vanhempainvapaa	39	– Merenkululaitos	84
– perus- ja ihmisoikeudet	50	Yliopisto	
– hallintopäätös	82	– korvauksen viipyminen	129
Valtiontalouden tarkastusvirasto			
– tarkastuskertomus	74, 77		

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2007

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Esittelijäneuvos	Snellman, Jorma, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Leskinen, Marja, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Groop-Bondestam, Janina, varatuomari (vv.) Pietarinen, Päivi, varatuomari
Notaarit	Ahotupa, Eeva, varanotaari Mattila, Henri, hallintotieteen maisteri (vv.) von Troil, Charlotta, oikeustieteen kandidaatti, valtiotieteiden maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Martikainen, Petri, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Hemminki, Jaana, varatuomari Vasenius, Heikki, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari Vuoristo, Merja, varatuomari Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari Smeds, Tom, varatuomari Mustonen, Marjo, varatuomari Tolmunen, Irma, varatuomari Löfman, Markus, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Liesivuori, Pekka, varatuomari Mänttari, Anu, varatuomari (vv.) Pulkkinen, Minna, oikeustieteen kandidaatti Tuomaala, Anni, oikeustieteen kandidaatti
Sivutoimiset esittelijät	Klemettinen, Hannele, varatuomari Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Notaarit	Tuomikko, Helena, varanotaari Hallman, Henna-Riikka, varatuomari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Wirtanen, Nils, varatuomari
Historioitsija	Seppinen, Ilkka, valtiotieteen tohtori
Henkilöstösihteeri	Näveri, Anu, tradenomi (vv.) Koskela, Riitta
Tiedottaja	Kukkanen, Krista, filosofian maisteri
Informaatikko	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	Kulppi, Marko, datanomi
Kirjaaja	Snabb, Tuula
Toimistosihiteerit	Seppäläinen, Arja Pihlajamäki, Ira Hanwg, Riitta Savela, Sari
Ylivirastomestari	Utriainen, Saku
Virastomestari	Elf, Tomi
Vahtimestari	Venäläinen, Perttu

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A
Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin: 09 160 23950
Faksi: 09 160 23975
Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo)
Internet: www.okv.fi

