

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 1999



HELSINKI 2000

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU
VUODELTA 1999



HELSINKI 2000

ISSN 0356-3200

OY EDITA AB, HELSINKI 2000

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Uuden perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 1999.

Aikaisemman hallitusmuodon 48 §:n mukaan kertomus oli annettava Tasavallan presidentille ja Eduskunnalle. Tämä kertomus on ensimmäinen joka uuden perustuslain mukaan osoitetaan Eduskunnan lisäksi Valtioneuvostolle eikä enää Tasavallan Presidentille.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut allekirjoittanut, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Paavo Nikula. Apulaisoikeuskanslerina on toiminut varatuomari Jukka Pasanen. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä.

Olen ollut virkavapaana sairauden vuoksi 26.6.—21.8.1999. Oikeuskanslerin tehtäviä on tuona aikana hoitanut apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen.

Apulaisoikeuskanslerin varamieheksi, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään, Tasavallan Presidentti on 1.4.1998 lukien edelleen määrännyt oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön, oikeustieteen lisensiaatti Klaus Helmisen. Kertomusvuoden aikana hän on oikeuskanslerin kutsusta hoitanut apulaisoikeuskanslerin tehtäviä yhteensä 71 päivää.

Oikeuskanslerin nyt annettavassa kertomuksessa on selostettu oikeuskanslerin toimintaa pääasiallisesti eri toimintamuotojen mukaisesti. Kertomuksen jaksoihin on sisällytetty kunkin toimintalohkon yleiskuvaus ja selostus toimintaa

koskevista säännöksistä sekä samalla kerrottu toiminnasta johtuneet toimenpiteet ja siinä tehdyt havainnot. Huomiota on kiinnitetty uudesta perustuslaista johtuneeseen oikeuskanslerin toimintaan ja oikeuskanslerinvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamiseen.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskatsauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Seuraavassa jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Laillisuusvalvontaa koskevissa jaksoissa on kerrottu ensiksi yleisiin tuomioistuihin ja syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimeen sekä muuhun oikeudenhoitoon kohdistuneesta valvonnasta ja sen jälkeen erikseen valtionhallinnon ja muun hallinnon laillisuusvalvonnasta eri hallinnonalojen mukaisessa järjestyksessä. Asianajalaitoksen valvonnasta on otettu oma jaksonsa.

Laillisuusvalvontaa koskevien jaksojen jälkeen on erikseen esitetty eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja sekä eräitä muistioita, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä ja joita laajuutensa vuoksi ei ole sijoitettu kertomuksen aikaisempien jaksojen yhteyteen.

Viimeisenä jaksona kertomuksessa on liiteosa, johon on sisällytetty tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta ja virkasyyteasioista sekä oikeuskansleria koskevat uudet säännökset.

Kertomuksen lopussa on asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2000

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Klaus Helminen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle	3	2.3. Listojen tarkastamiseen liittyvistä tehtävistä	24
1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	9	2.3.1. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä	24
1.1. Oikeuskansleria koskevan sääntelyn uudistaminen	9	2.3.2. Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat	27
1.2. Keskeiset toiminta-alueet	9	2.4. Kirjalliset lausunnot ja esitykset	28
1.2.1. Valtioneuvoston valvonta	10	2.5. Muut lausunnot ja kannanotot	42
1.2.2. Lausuntojen antaminen	10		
1.2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	11	3. Perus- ja ihmisoikeusasiat	44
1.2.4. Syyttäjäntehtävät	11	3.1. Yleisiä näkökohtia	44
1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen	11	3.1.1. Suomen perusoikeussäännökset ..	44
1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus ..	12	3.1.2. Euroopan unionin perusoikeuskirja	45
1.2.7. Asianajajien valvonta	12	3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	45
1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako ..	12	3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa	46
1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta	12		
1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit ..	13	4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta ..	54
1.5. Kansainväliset yhteydet sekä vierailut ...	17	4.1. Yleiskatsaus	54
1.5.1. Vierailut ulkomaille	17	4.1.1. Kantelut	54
1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	18	4.1.2. Tarkastustoimi	54
1.6. Toiminta ja talous	18	4.1.3. Rikosasiain oikeudenkäyntilain seuranta	56
1.6.1. Talous	18	4.2. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet	57
1.6.2. Koulutus	19	4.2.1. Virkasyyteasiat	57
1.6.3. Tiedotus	19	4.2.2. Esitykset	58
1.6.4. Muuta toimintaa	20	4.2.3. Huomautukset	59
1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö	21	4.2.4. Käsitukset	59
1.7.1. Organisaatio	21	4.2.5. Muut kannanotot	62
1.7.2. Henkilöstö	21	4.3. Rangaistustuomioiden tarkastaminen	63
2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa	22	4.3.1. Yleistä	63
2.1. Yleiskatsaus	22	4.3.2. Huomautukset	63
2.2. Esittelylistojen tarkastaminen	23	4.3.3. Käsitukset	64
2.2.1. Tarkastuksen kohteista	23		
2.2.2. Euroopan unionin jäsenyys	24		

	Sivu		Sivu
4.4. Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle	65	6.5. Opetushallinto	86
4.4.1. Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	65	6.5.1. Käsitys	86
4.4.2. Korkeimman oikeuden vastaukset	65	6.5.2. Muut kannanotot	86
5. Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta	66	6.6. Maa- ja metsätaloushallinto	87
5.1. Yleiskatsaus	66	6.6.1. Virkasyyteasiat	87
5.1.1. Kantelut	66	6.6.2. Esitys	87
5.1.2. Havaintoja kihlakuntaudistuksesta	66	6.6.3. Huomautukset	87
5.2. Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta	69	6.6.4. Käsitykset	88
5.2.1. Syytemääräyksiä	69	6.6.5. Muut kannanotot	90
5.2.2. Esitys	69	6.7. Liikennehallinto	92
5.3. Poliisitoimen laillisuusvalvonta	69	6.7.1. Käsitykset	92
5.3.1. Huomautukset	69	6.7.2. Muut kannanotot	92
5.3.2. Ohjeet ja käsitykset	70	6.8. Kauppa- ja teollisuushallinto	93
5.3.2.1. Poliisiin kohdistuneet kantelut	70	6.8.1. Käsitys	93
5.3.2.2. Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta	72	6.9. Sosiaali- ja terveyshallinto	93
5.3.3. Muu kannanotto	73	6.9.1. Esitykset	93
5.4. Ulosottotoimen laillisuusvalvonta	73	6.9.2. Huomautus	96
5.4.1. Virkasyyteasia	73	6.9.3. Käsitykset	96
5.4.2. Esitykset	73	6.9.4. Muu kannanotto	99
5.4.3. Käsitykset	75	6.10. Työhallinto	99
5.5. Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto	76	6.10.1. Käsitykset	99
5.5.1. Esitys	76	6.11. Ympäristöhallinto	100
5.5.2. Käsitys	77	6.11.1. Käsitykset	100
5.5.3. Muu kannanotto	77	6.11.2. Muut kannanotot	101
6. Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	78	7. Muun hallinnon laillisuusvalvonta	103
6.1. Yleiskatsaus	78	7.1. Yleiskatsaus	103
6.1.1. Oikeusvalvonnan keinot	78	7.2. Kunnallishallinto	104
6.1.2. Kantelujen käsittely	78	7.2.1. Yleishallinto	104
6.1.3. Kantelujen jakautuminen	79	7.2.1.1. Käsitykset	104
6.2. Ulkoasiainhallinto	80	7.2.1.2. Muut kannanotot	105
6.2.1. Käsitykset	80	7.2.2. Opetushallinto	106
6.3. Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto ...	81	7.2.2.1. Käsitykset	106
6.3.1. Esitykset	81	7.2.3. Sosiaali- ja terveyshallinto	106
6.3.2. Käsitykset	81	7.2.3.1. Esitys	106
6.3.3. Muut kannanotot	82	7.2.3.2. Huomautus	106
6.4. Valtiovarainhallinto	83	7.2.3.3. Käsitykset	107
6.4.1. Esitykset	83	7.2.3.4. Muu kannanotto	107
6.4.2. Käsitykset	84	7.2.4. Ympäristöhallinto	107
6.4.3. Muut kannanotot	85	7.2.4.1. Huomautus	107
		7.2.4.2. Käsitykset	108
		7.2.4.3. Muu kannanotto	109
		7.3. Kirkollishallinto	110
		7.3.1. Muu kannanotto	110
		7.4. Ahvenanmaan itsehallinto	110
		7.4.1. Käsitys	110
		7.5. Eräät muut tahot	110

	Sivu		Sivu
8. Asianajalaitoksen valvonta	112	9.11. Valtion omistajavallan käyttöön liitty-	
8.1. Yleisiä näkökohtia	112	västä esteellisydestä	164
8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä	112	9.12. Uudesta perustuslaista aiheutuvat muu-	
8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja		tokset oikeuskansleria koskeviin sään-	
hyvä asianajajatapa	112	nöksiin	169
8.2. Valvonta ja kurinpitojärjestelmä	112	10. Liiteosa	174
8.2.1. Kurinpitolaentakunta	112	10.1. Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviras-	
8.2.2. Valvonta- ja kurinpitoasiat	113	ton toiminnasta	174
8.2.3. Kurinpitojärjestelmästä	113	10.2. Tilastollisia tietoja virkasyytteistä	178
8.2.4. Tiedot virallisilta syyttäjiltä	113	10.3. Oikeuskansleria koskevat uudet sään-	
8.3. Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan		nökset	179
sisältö	114	10.3.1. Suomen perustuslain oikeuskans-	
8.3.1. Sovellettavista säännöksistä ja		leria koskevat säännökset	179
valvontamenettelystä	114	10.3.2. Laki valtioneuvoston oikeus-	
8.3.2. Oikeuskanslerille osoitetut asian-		kanslerista	181
ajajien menettelyä koskevat kan-		10.3.3. Valtioneuvoston asetus oikeus-	
telut	115	kanslerinvirastosta	184
8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistä-		Asiahakemisto 1999	186
minen	115	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	
8.3.4. Muita toimenpiteitä	116	31.12.1999	195
8.4. Yleiset oikeusavustajat	117	Kuvat	
8.5. Tilastot	118	1. Saapuneet ja ratkaistut kantelut	
9. Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä		1990—1999	13
asiakirjoja	119	2. Tutkituista kanteluista aiheutuneet	
9.1. Ahvenanmaan itsehallintolain muutta-		toimenpiteet 1999	14
mista koskevasta ehdotuksesta	119	3. Hallituksen esitykset ja EU-asiat	
9.2. Pääministerin menettely vahingonkor-		1997—1999	22
vausta koskevassa asiassa	122	4. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut	
9.3. Kaupunginhallituksen jäsenen esteelli-		1997—1999	55
syys	126	5. Syyttäjä-, poliisi-, ja ulosottoviranomai-	
9.4. Lennonjohdon vuoropäälliköiden työn-		sia koskeneet kantelut 1997—1999	67
antaja-asemasta	129	6. Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut	
9.5. Ministeriön osastopäällikön menettely		hallinnonaloittain 1997—1999	80
viran täyttööä koskevassa asiassa	133	7. Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia kos-	
9.6. Karhukannan säätely ja ihmisten turval-		keneet kantelut 1995—1999	104
isuus	142	8. Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia	
9.7. Siementarkastusasioiden hoitaminen ja		ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kan-	
sitä koskevat valvontatoimenpiteet	146	telut 1997—1999	114
9.8. Rintamapalvelustunnuksen myöntämis-		9. Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajis-	
perusteista	150	ta oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen	
9.9. Natura-kuuluttamisessa tapahtuneet		aiheuttamat toimenpiteet 1999	116
virheellisyydet	156		
9.10. Rakennustarkastajan menettelyn			
arviointia	159		

1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

1.1. Oikeuskansleria koskevan sääntelyn uudistaminen

Suomen Hallitusmuoto vuodelta 1919 (94/1919) on ollut voimassa vielä kertomusvuoden ajan. Oikeuskanslerista ja oikeuskanslerin tehtävistä säädettiin hallitusmuodon 37 ja 46—48 §:ssä. Hallitusmuoto on kumottu 11.6.1999 annetulla, 1.3.2000 voimaan tulleella Suomen perustuslailla (731/1999). Perustuslain 10 luvussa säädetään laillisuusvalvonnasta, muun muassa oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Oikeuskansleria koskevia säännöksiä on 108 — 113, 115 ja 117 §:ssä. Eräissä näistä säännellään sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Uuden perustuslain 69 § on valtioneuvoston oikeuskansleria koskeva perussäännös, jossa säädetään oikeuskanslerin nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Samassa pykälässä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, joka nimike on otettu käyttöön aikaisemman varamiehen asemesta. Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain (732/1999) 6 §:n mukaan apulaisoikeuskanslerin varamies siirtyy apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi perustuslain tullessa voimaan.

Perustuslakiuudistuksen johdosta oli uudistettava myös perustuslakia alemmanasteinen oikeuskansleria koskeva sääntely. Kysymyksessä olevat säännökset ovat perustuslain voimaantuloon saakka olleet ns. omaperäisenä asetuksena annetussa valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (1697/1992). Oikeusministeriö asetti 19.12.1999 työryhmän oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön Klaus Helmisen johdolla selvittämään oikeuskansleria koskevan sääntelyn muutostarpeita ja laatimaan tarvittavat säädösehdotukset. Oikeuskanslerityöryhmän 16.9.1999 päivätyyn mietintöön sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnos asetukseksi oikeuskanslerinvirastosta. Työryhmä katsoi, ettei ollut kiireellistä tar-

vetta ryhtyä valmistelemaan pitemmälle meneviä muutoksia ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa koskevaan sääntelyyn. Työryhmän puheenjohtajan muistio, jossa selvitetään mietinnön taustana olevia näkökohtia, on jäljempänä kohdassa 9.12 s. 169.

Oikeusministeriössä tapahtuneen jatkovalmistelun jälkeen annettiin eduskunnalle 9.12.1999 hallituksen esitys 175/1999 vp laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Laki annettiin 25.2.2000 (193/2000) ja se tuli voimaan 1.3.2000. Sillä kumottiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö. Laki 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 12 §:ään sisältyvän asetusvaltuuden nojalla on annettu 1.3.2000 valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000).

Perustuslain oikeuskansleria koskevien pykälien sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain ja oikeuskanslerinvirastosta annetun asetuksen tekstit ovat tämän kertomuksen liiteosassa kohdassa 10.3. s. 179.

1.2. Keskeiset toiminta-alueet

Oikeuskanslerista ja oikeuskanslerin tehtävistä oli kertomusvuoden aikana säädetty hallitusmuodon 37 ja 46—48 §:ssä sekä asetuksena annetussa valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä (1697/1992). Hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri valvoi valtioneuvoston toiminnan laillisuutta ja oli myös muun viranomais- ja julkistoiminnan laillisuuden valvoja. Uuden perustuslain 108 §:ssä on asiallisesti samansisältöinen säännös oikeuskanslerin tehtävistä.

Oikeuskansleri on uuden perustuslain 110 §:n mukaan edelleenkin virkarikosasioissa erityisyyttä, joka voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi virkarikoksesta.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri, joka oikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Apulaisoikeuskanslerilla on varamies, jonka nimike 1.3.2000 alkaen muuttuu apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi. Apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa varamies (sijainen) hoitaa hänen tehtäviään.

Uuden perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Asiallisesti samansisältöiset säännökset olivat aikaisemmin hallitusmuodon 46 §:n 1 momentissa ja 47 §:ssä. Erityissäännöksiä oikeuskanslerin valvontatehtävistä on lisäksi asianajajista annetussa laissa (496/1958) asianajajien toiminnan valvonnan osalta.

Viranomais- ja julkistoinnin laillisuuden valvonnassa voidaan erottaa useita toimintamuotoja. Tähän valvontaan kuuluvat valtioneuvoston toiminnan valvominen, lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä kanteluasioiden tutkiminen ja rangaistustuomioiden tarkastaminen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään tarkemmin perustuslain nojalla tapahtuvasta valtioneuvoston valvonnasta sekä viranomais- ja julkistoinnin laillisuuden valvonnasta. Laissa on säännökset asiain ratkaisemisesta sekä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisuuteen liittyvistä järjestelyistä. Lain 12 § on oikeuskanslerinvirastoa koskeva perussäännös.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä tehtävienjaosta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 10 §:n 3 momentissa. Sen mukaan oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan. Yksityis-

kohtaisemmat määräykset tehtävienjaosta on sisällytetty oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen.

Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinvirastossa kertomusvuonna käsitellyistä asioista on kohdassa 1.3. sekä 10.1. jaksossa.

1.2.1. Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta säädetään perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 112 §:ssä. Aikaisemmin vastaavansisältöiset säännökset olivat hallitusmuodon 47 §:ssä. Täydentäviä säännöksiä on valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä. Perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys.

Perustuslain 112 §:ssä ja sitä eräiltä osin täydentävässä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät, joista aikaisemmin säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa ja nykyisin perustuslain 96 §:ssä. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

1.2.2. Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti oikeuskanslerin lausuntojen antaminen. Perustuslain 108 §:n 2 momentin, aikaisemmin hallitusmuodon 48 §:n 2 momentin, mukaan oikeuskanslerin on pyydettyäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten ministeriöiden taholta.

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. Lausunto on pyritty antamaan erityisesti laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä säädösvalmisteluhankkeista.

Oikeuskanslerin lausuntoja ja kannanottoja on selostettu jäljempänä 2. jaksossa ja eräitä myös 9. jaksossa.

1.2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan, vastaavin tavoin kuin aikaisemmin oli säädetty hallitusmuodon 46 §:n 1 momentissa, oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon sekä valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa että kanteluasioissa ja harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittaviksi.

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

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

1.2.4. Syyttäjäntehtävät

Oikeuskansleri on uuden perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan erityissyyttäjä virkamiesten virkarikoksia koskevissa asioissa. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäillyt virkarikokset. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mu-

kaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentissa säädetään, että hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tuomareiden epäiltyjen virkavirheiden käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4.2.1.

Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan aloittamisen yhteydessä ne oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleet asiat, jotka kuuluivat valtakunnansyyttäjän käsiteltäviin, siirrettiin oikeuskanslerin päätöksellä valtakunnansyyttäjänvirastoon. Siirtämisestä säädettiin valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen (209/1997) 15 §:n 5 momentissa. Tämän jälkeenkin on noudatettu samaa käytäntöä eli valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäviksi on siirretty kanteluja, jotka koskevat yksityishenkilöiden tekemien rikosten syyteharkintaa. Kertomusvuoden aikana siirrettiin valtakunnansyyttäjänvirastoon 16 kanteluasiata.

1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja. Kanteluasian tutkimisen edellytyksistä sekä menettelystä kanteluasiata käsiteltäessä ja toimenpiteistä, joihin kantelu voi johtaa, oli kertomusvuonna säädetty oikeuskanslerin ohjesäännön 6—8 §:ssä. Vastaavat säännökset ovat nyt valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4—6 §:ssä. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että jonkun laillisia oikeuksia on loukattu. Kanteluja saapui vuonna 1999 yhteensä 1 239.

Oikeuskanslerin ohjesäännön 6 §:ssä säädettiin, että asia oli tutkittava, jos joku teki kirjallisen kantelun oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön tai yhteisön menettelyn johdosta ja oli perusteita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tapahtuneen tai jos oikeuskansleri muutoin havaitsi olleen aihetta puuttua menettelyyn. Käsiteltäväksi tulleessa asiassa hankittiin oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Samassa pykälässä olleen säännöksen mukaan oikeuskansleri ei tutkinut kantelua, joka

koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ollut erityistä syytä. Koska vanhen-
tumis aika ei ollut ehdoton, se ei estänyt niiden
asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta
huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden
tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen
nojalla jätettiin vuonna 1999 kanteluja tutkimatta
77 tapauksessa. Oikeuskansleri ja eduskunnan
oikeusasiamies voivat siirtää kanteluasioita kes-
kenään, niin kuin jäljempänä, kohdassa 1.2.8.
selostetaan. Myös Euroopan oikeusasiamies on
toisinaan siirtänyt oikeuskanslerin tutkittavaksi
kantelun, joka koskee kansallisen laillisuusval-
vojan toimialaan kuuluvaa asiaa.

Oikeuskanslerinvirastoon on kertomusvuon-
na tullut myös lukuisia yksityisten kansalaisten
tekemiä puhelintiedusteluja erilaisista asioista.
Yksityiset kansalaiset ovat tehneet tiedusteluja
omissa asioissaan sekä sivullisina ajankohtaisista
asioista. Neuvoja annetaan oikeuskanslerin toi-
mivallasta sekä oikeuskanslerille tehtävien kan-
telujen vireillepanosta ja käsittelystä. Jos asia ei
kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, pyritään
neuvomaan, mille viranomaiselle tai taholle asia
kuuluu. Oikeuskanslerin toimivaltaan kuulu-
mattomat tiedustelut ovat koskeneet muun mu-
assa pankkien ja muiden rahoitusmarkkinoilla
toimivien menettelyä sekä yksityisoikeudellisia
kysymyksiä.

Kertomuksen 4.—7. sekä 9. jaksoihin sisältyy
selostuksia kanteluihin annetuista ratkaisuksista ja
niistä aiheutuneista toimenpiteistä.

1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus

Oikeuskanslerin tehtäviin kuului ohjesäännön
9 §:n mukaan tarkastuttaa tuomituista rangais-
tuksista tehtyjä ilmoituksia. Samansisältöinen
säännös on nyt valtioneuvoston oikeuskansleris-
ta annetun lain 3 §:n 3 momentissa. Tätä tarkas-
tustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioi-
ta koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakir-
joja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimen-
piteistä on tarkemmin kerrottu kertomuksen
4. jaksossa.

1.2.7. Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia
säädetään asianajajista annetussa laissa (496/
1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerista anne-
tun lain 1 §:n 2 momentti sisältää viittauksen tuo-
hon lakiin, joten valvontamenettely on säilynyt

entisenlaisena. Asianajajiin kohdistunut valvon-
ta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituk-
sen valvonta-asioissa tekemien päätösten sekä
liiton kurinpitolautakunnan tekemien kurinpito-
pätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muu-
toksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia kos-
kevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljem-
pänä kertomuksen 8. jaksossa.

1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasia- miehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskun-
nan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään
vuoden 1991 alussa voimaan tulleessa laissa
(ns. tehtävienjakolaki, 1224/1990).

Tehtävienjakolain 1 §:ssä luetellaan asiat, jot-
ka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasia-
miehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso
erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että
asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pää-
sääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolus-
tusvoimia sekä sotilas- ja rajavartiolaitoksissa
palvelevia koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa
(450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättä-
mistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä
säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa kos-
kevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat
vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin hen-
kilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja
muiden vapautta vailla olevien tekemät kantelut
kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtio-
neuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu
oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puo-
lustusministeriön osalta.

Tehtävienjakolain 3 §:n nojalla oikeuskansleri
ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää
muun asian, jos siirtämisen voidaan arvioida no-
peuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta
erityisesti syystä perusteltua.

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle
kaikkiaan 36 kantelua. Oikeusasiamies puoles-
taan siirsi oikeuskanslerille 18 kanteluasiaa.

1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen va-
lossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kerto-
musvuoden aikana (suluissa vuoden 1998 vastaa-
vat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 239 (1 330)
kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 190 (1 180) kantelu-

asiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 17 (32) ja rangastustuomien tarkastuksen johdosta pantiin vireille 86 (80) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 102 (116). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista oli 14 (15 %). Vuonna 1999 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 16 viikkoa ja keskiarvo n. 25 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle annettiin 25 (17).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä 628 (573) kanteluasiaa ja 51 (50) muuta valmisteltaviksi jaettua asiaa eli yhteensä 679 (623) asiaa.

Kuvasta 1 on nähtävissä saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen lukumäärien kehitys viimeisen kymmenen vuoden aikana. Eri toimenpiteiden prosentuaaliset osuudet selviävät kuvasta 2.

Viraston diaarikaavaa muutettiin eräiltä osin kertomusvuoden alusta lukien ja siihen liittyen tilastokaavaa vuoden 2000 alusta lukien. Kertomusvuoden tilasto on laadittu uuden kaavan pohjalle. Tämän johdosta kertomusvuoden ja aikaisempien vuosien eräät tilastoluvut eivät ole vertailukelpoisia. Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat liiteosan kohdassa 10.1.

1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit

1) Tutustumis- ja tarkastuskäynti Valtiontalouden tarkastusvirastossa

Oikeuskansleri Paavo Nikula vieraili Valtiontalouden tarkastusvirastossa 18.10.1999. Viraston valvonta- ja tarkastuskohteena ovat valtionhallinnon hallintoyksiköt, valtion liikelaitokset ja liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset sekä valtionavun saajat. Tehtäviin kuuluu sekä tilintarkastusta että toiminnan tarkastusta.

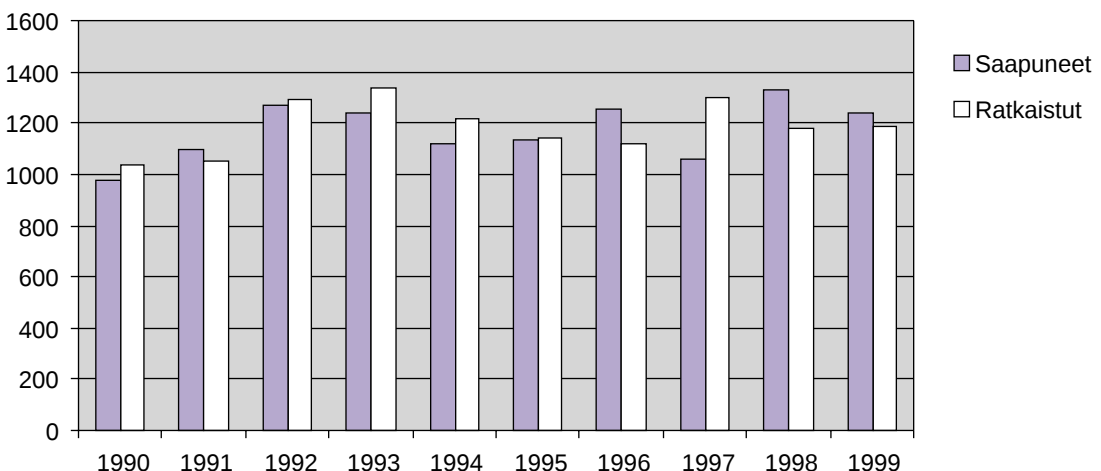
Vierailun aikana oikeuskanslerille selostettiin tarkastusviraston toimintaa ja yhteyksiä EU:n suuntaan. Myös viraston tekemät laillisuusmuitokset ja siirtyminen eduskunnan yhteydessä toimivaksi herättivät keskustelua. Viraston tekemien tarkastuskertomusten alustavia versioita suunniteltiin eräissä tapauksissa lähetettäväksi oikeuskanslerinvirastoon aiempaa aikaisemmin (30/51/99).

2) Tarkastus tietosuojavaltuutetun toimistossa

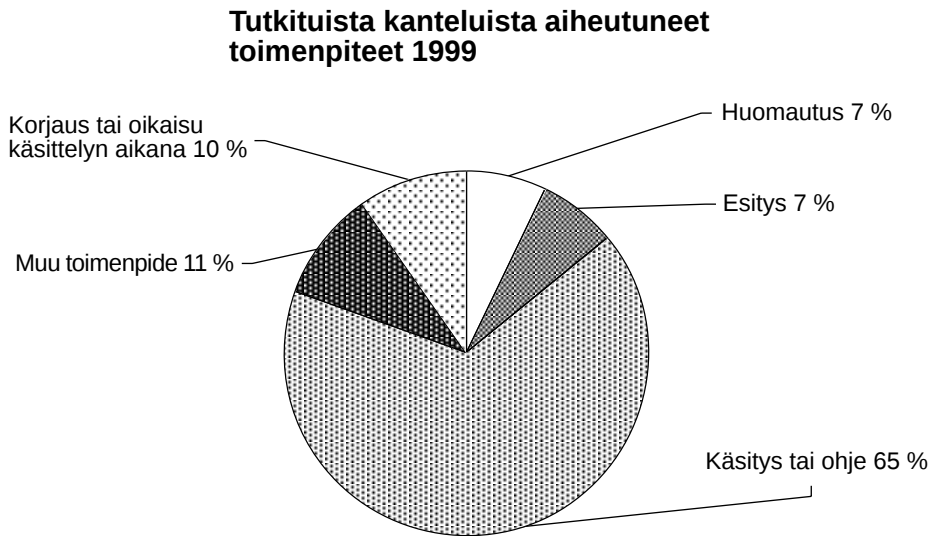
Oikeuskansleri tutustui tietosuojavaltuutetun toimistoon tarkastuskäynnillään 18.10.1999. Tietosuojavaltuutetun toiminnassa on kyse uu-

Kuva 1.

Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1990—1999



Kuva 2.



den henkilötietolain ja noin 300 erityislain piiriin kuuluvista kysymyksistä. Tietosuoja-valtuutettu osallistuu henkilötietoon ja tietosuojaan liittyviin lainsäädäntöhankkeisiin.

Käynnin aikana käsiteltiin tietosuoja-valtuutetun toimintaa, sen perusteita sekä ohjaavaa ja opastavaa roolia. Tietosuoja-valtuutettu tekee tarkastuksia ja vastaanottaa kanteluita, joista käytiin keskustelua. Tapaamisen aikana punnittiin lisäksi uuden henkilötietolain merkitystä ja vaikutuksia. Uuden julkisuuslain todettiin työllistäneen tietosuoja-valtuutettua runsaasti (31/51/99).

3) Finnvera Oyj:n tarkastus

Oikeuskansleri vieraili 21.9.1999 Finnvera Oyj:n Helsingissä sijaitsevassa pääkonttorissa. Erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj jatkaa Kera Oyj:n sekä Valtiontakuukeskuksen ja sitä edeltäneiden vientitakuulaitoksen ja Valtiontakuukeskuksen toimintaa. Yhtiön tarkoituksena on rahoituspalveluja tarjoamalla edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja

vientitoimintaa. Käydyissä keskusteluissa käsiteltiin yhtiön toimintaa, yhtiön tytäryhtiöitä, hallintoneuvostoa ja hallitusta sekä yhtiön asiakkaita (29/51/99).

4) Perehtyminen opetustoimeen

Lapin yliopistoon 13.9.1999 tekemänsä tutkimiskäynnin yhteydessä apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen perehtyi erityisesti yliopiston pohjosiin erityispiirteisiin ja oikeustieteiden tiedekunnan osuuteen. Hallintojohtaja esitteli 1.8.1998 voimaan tulleen yliopistolainsäädännön perusteella käyttöön otetun uuden hallintomallin.

Turun ammattikorkeakouluun 22.11.1999 tapahtuneen tutustumiskäynnin yhteydessä korkeakoulun rehtori selosti uuden järjestelmän historiikkaa sekä oman oppilaitoksensa kehitysvaiheita, organisaatiota ja hallintoa. Opetukseen, tutkimukseen ja opiskelijoiden asemaan kiinnitettiin erityistä huomiota.

Turun-matkan yhteydessä 23.11.1999 apulaisoikeuskansleri tutustui myös Länsi-Suomen lää-

ninhallituksen sivistysosastoon, Turun kaupungin koululaitokseen ja Paraisten kaupungin sivistystoimeen (23 ja 33—35/51/99).

5) Liikenneministeriön alainen rautatieliikenteen toimiala

Ratahallintokeskuksessa 25.1.1999 tapahtuneen apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnin aluksi liikenneministeriön edustaja selosti ministeriön hallinnonalan organisaatio- ja ohjausrakenteen muutosprosessia 1990-luvulla, rautateiden organisaatiouudistusta ja ministeriön roolia rautateiden ja rautatieliikenteen valvojana. Rautatiealan lainsäädännöstä ja erityisesti EU-lainsäädännön vaikutuksesta Suomen rautateihin annettiin erillinen selostus.

Ratahallintokeskuksen ylijohdaja selosti keskuksen organisaatiota ja tehtäviä. Huomiota kiinnitettiin erityisesti julkisoikeudellisiin tehtäviin. VR-Yhtymä Oy:n varatoimitusjohtaja selosti VR-konsernin organisaatiota ja toimintaa. Rautatieliikenteen turvallisuutta koskeviin kysymyksiin perehdyttiin yhtiön turvallisuusjohtajan alustuksen pohjalta.

VR-yhtiöiden Kouvolassa olevaan aluehallintoon apulaisoikeuskansleri tutustui 19.2.1999. Liikenne- ja alueyksiköiden sekä ratakeskuksen päälliköt esittelivät organisaationsa ja niiden toiminnan (7/51/99).

6) Postin toimialaan perehtyminen

Tutustumis- ja tarkastuskäynnillään Telehallintokeskuksessa 26.1.1999 apulaisoikeuskansleri tapasi edustajat liikenneministeriöstä, Suomen Posti Oy:stä ja Telehallintokeskuksesta. Käynnin tarkoituksena oli perehtyä niihin kokemuksiin, joita oli saatu Posti- ja telelaitoksen jakamisesta viranomaiseksi ja osakeyhtiöksi. Vuoden 1990 alusta Posti- ja telelaitos muuttui valtion liikelaitokseksi ja 1.1.1994 lukien osakeyhtiöksi. Postitoiminnan hallinto- ja lainvalvontatehtävät annettiin Telehallintokeskuksen tehtäväksi.

Liikenneministeriön edustajat kertoivat postitoiminnan yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä sekä valtion omistaja-asemaan liittyvistä näkökohdista, kuin myös lainsäädäntöhankkeista ja postitoiminnan kansainvälisistä yhteyksistä. Ministeriö valvoo postin peruspalvelujen yleistä saatavuutta koko maan alueella. Telehallintokeskuksen edustaja selvitti sen postihallinnollisia

ja oikeusturva-tehtäviä sekä postitoimintalain mukaisia pakkokeinoja.

Suomen Posti Oy:n edustajat esittelivät Suomen PT Oy:n organisaatiomuutoksen 1.1.1999 ja uuden konsernin liiketoiminta-alueet sekä Suomen Posti Oy:n liiketoimintaryhmät ja niiden tehtävät. Keskusteltiin postin henkilöstön asemasta muutosten aikana ja jälkeen sekä tulevaisuuden näkymistä ja haasteista. Esillä olivat myös postipalvelujen kehitysnäkymät sekä kilpailutilanne. Keskustelussa sivuttiin myös tulevaa postin toimiluvan muutosta sekä kysymystä postin julkisen tehtävän määrittelystä.

Suomen Posti Oy:n Itä-Suomen alueorganisaatioon tutustuttiin 1.3.1999. Postitoimipaiikat-, yritysmyynti- ja tuotantoryhmät esittelivät toimintaansa. Apulaisoikeuskansleri keskusteli myös henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa (3/51/99).

7) Sairaalahallintoon perehtyminen

Tutustumis- ja tarkastuskäynnillä sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveysterveyspalveluosastolla 12.4.1999 apulaisoikeuskansleri tapasi osastopäällikön lisäksi osaston virkamiehiä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ryhmistä sekä suunnittelu- ja valtionosuusryhmästä. Käynnin tarkoituksena oli perehtyä sairaalahallintoon, erikoissairaanhoidon muutoksen (241/1999) toteutumiseen, terveydenhuollon toimivuuteen ja toiminnan valvontaan.

Sosiaali- ja terveysterveyspalveluosaston virkamiehet selvittivät osaston tehtäviä muun ohella ministeriön valvontatehtävää ja yhteistoimintaa lääninhallitusten kanssa, toimialalla 90-luvulla tapahtuneita lukuisia merkittäviä muutoksia niin organisaation kuin myös toimialaa sääntelevän lainsäädännön alalla. Erityiskysymyksenä esillä oli Uudenmaan erikoissairaanhoidon uudelleen järjestäminen eduskunnan hyväksyttyä erikoissairaanhoidon muutoksen ja kumottua lain Helsingin yliopistollisesta keskussairaalasta. Keskustelua käytiin lisäksi vuosittain tehtävästä sosiaali- ja terveyshuollon tavoite- ja toimintaohjelmasta ja voimavarapäätöksestä, lääkäripulasta, potilaan oikeudesta päästä hoitoon kohtuullisessa ajassa sekä mielenterveyspalvelujen saatuudesta ja alaikäisten psykiatrisesta hoidosta.

Yksityiskohtaisempi tutustuminen Uudenmaan erikoissairaanhoidon uudelleenjärjestämiseen ja vuoden 2000 alusta toimintansa aloittavan uuden sairaanhoitopiirin eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin perustamiseen

liittyviin kysymyksiin tapahtui Uudenmaan sairaanhoitopiirin keskushallinnon tiloissa Espoossa 13.4.1999. Tilaisuudessa olivat läsnä edustajat Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, Helsingin sairaanhoitopiiristä ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaista (8 ja 10/51/99).

8) Käynti terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa (TEO)

Apulaisoikeuskanslerin vierailu Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa 16.4.1999 oli osa sosiaali- ja terveyshallinnon tarkastusta. Käynnin aikana tutustuttiin aluksi TEO:n toimintaan yleisesti. Tässä yhteydessä esiteltiin TEO:n synty- ja kehitysvaiheita lääkintöhallituksen lakkauttamisesta lukien, terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa ja kanteluiden käsittelyä sekä raskauden keskeytystä, kastrointia ja sterilointia koskevaa päätöksentekoa. Edelleen saatiin selvitystä lautakuntien ja asiantuntijoiden käytöstä ja TEO:n kansainvälisistä tehtävistä.

Toisen läpikäydyn asiakokonaisuuden muodostivat eräät erityisteemat, kuten TEO:n toimittuissa potilasasiakirjoissa ilmenneet puutteet valvonnan kannalta ja oikeudenkäynneissä nauhoitettujen todistajanlausuntojen hyödyntämismahdollisuuksissa ilmenneet ongelmat TEO:n kannalta. Vielä oli esillä terveydenhoitajan tutkinnon rinnastaminen sairaanhoitajan tutkintoon Suomessa ja etenkin EU:n alueella ja tästä TEOlle terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteröimisviranomaisena aiheutuvat ongelmat sekä terveydenhuoltoalan koulutusjärjestelmän muutos (9/51/99).

9) Tarkastusmatka Kuopion seudulle

Tarkastusmatkalla 1—2.3.1999 apulaisoikeuskansleri tutustui Itä-Suomen läänin poliisitoimeen. Tilaisuuteen oli kutsuttu läänin poliisijohdon lisäksi edustajat Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitokselta sekä poliisin Itä-Suomen erillisyyksiköistä. Läänin poliisijohdon ja erillisyyksiköiden kesken oli tehty yhteistoimintasopimuksia.

Kuopion kaupungin edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa pääpaino oli Kuopio-konserniin liittyvissä asioissa. Konserni jakaantui tytäryhtiöihin, kuntayhtymiin ja osakkuusyhtiöihin. Toimintaa niissä ohjattiin kaupunginhallituksen hyväksymillä konserniohjeilla.

Suonenjoen kaupungin edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa keskusteltiin muun muassa valtion toimintojen järjestämisestä kaupungin alueella (4 ja 6/51/99).

10) Tarkastusmatka Oulun seudulle

Apulaisoikeuskansleri teki 10.—11.5.1999 tutustumis- ja tarkastusmatkan Oulun seudulle. Tutustumisen kohteena olivat Valtiontalouden tarkastusviraston Oulun työpiste, Pohjois-Suomen ympäristökeskus, Oulun tiepiiri, Oulun lääninhallitus, Liminganlahden luontokeskus sekä Hailuodon liikenneyhteydet.

Oulun lääninhallitukseen tutustumisen yhteydessä keskusteltiin lääninhallituksen roolista asiantuntijavirastona, lääninuudistuksen vaikutuksista ja palvelujen tuottamiseen liittyvistä ongelmista. Pohjois-Suomen ympäristökeskuksessa käsiteltiin mm. Natura-ohjelman vaikutusta ympäristökeskuksen toimintaan sekä Kalajokilaakso-osaston tehtäviä.

Tiehallinto ja sille palveluita toimittava tuotantopuoli olivat keskustelun aiheina, kun perhdyttiin Oulun tiepiiriin ja sen yhteydessä toimivan Pohjois-Suomen tuotantoalueen toimintaan. Tiepiirin toimintaa koskevissa esityksissä nousi keskeiseksi asiaksi tielaitoksen 1.1.1998 tapahtunut sisäinen jakautuminen viranomais- ja tilaajaorganisaationa toimivaan tiehallintoon sekä palveluja toimittavaan tuotantoon. Tiehallinnon osalta esillä olivat myös tiepiirin yhdistämiset, yksityisteiden kunnostusmäärärahojen lakkauttaminen, tiehallinnon nykyiset painopistealueet, tienpidon teettämisen periaatteet ja kilpailuttaminen sekä liikenteen palvelut. Tielaitoksen tuotantoa koskevassa esittelyssä selvitettiin liiketoiminnan sisältöä ja tuotantoprosessin ydintä, joka liittyy siihen, että tielaitos siirtyy vuonna 2002 täydelliseen kilpailuun. Tavoitteena on, että tielaitoksen tuotanto olisi vuonna 2001 liikelaitos (11—14/51/99).

11) Tarkastusmatka Lahden ympäristöön

Tarkastusmatkalla Lahden ympäristöön 16.8.1999 apulaisoikeuskanslerille esiteltiin aluksi Mäntsälän kunnan hallintoa. Tapaamisessa kunnan edustajien kanssa käsiteltiin kuntaan liittyvää yleistietoutta, liikenne- ja kaavoitusasioita sekä kuntalaisille suunnattua tietopalvelua (17/51/99).

Heinolassa apulaisoikeuskansleri tutustui verotoimiston ja työvoimatoimiston toimintaan.

Verotoimistossa perehdyttiin verolainsäädännön viimeaikaisiin muutoksiin. Samassa yhteydessä nousi esille yksittäisten verotoimistojen suhde nykyisiin verovirastoihin. Edelleen saatiin selvitystä mm. verotuksen oikaisulautakuntien tehtävistä. Työvoimatoimistossa perehdyttiin muun muassa erilaisten tukimuotojen hyödyntämiseen, avoimien työpaikkojen määrän ja nuorisotyöttömyyden kehitykseen, työttömyysturvain mukaisten työllistämissuunnitelmien laadintaan, työvoimatoimiston yhteistoimintaan työttömyyskassojen kanssa sekä työttömyysturvaetuuksien väärinkäytöksiin ja niiden ehkäisemiseen (18 ja 19/51/99).

12) Tuomioistuinten tarkastaminen

Apulaisoikeuskansleri on käynyt tarkastamassa seuraavat tuomioistuimet: Rovaniemen hovioikeuden 13.9., Kotkan kärjäoikeuden Haminan sivukanslian 18.1., Nilsin kärjäoikeuden 1.3., Juvan kärjäoikeuden 17.8., sekä Turun oikeustalossa toimivat kärjäoikeudet, maa-oikeus ja hallinto-oikeus 22.11.1999 (1/51/99 ym.). Rikosasiain oikeudenkäyntiä käsitellään tarkemmin erillisessä muistiossa kohdassa 4.1.3, s. 56.

13) Kihlakuntakäynnit

Apulaisoikeuskansleri on käynyt tutustumassa seuraaviin kihlakunnanvirastoihin: Haukiputaan ja Limingan kihlakunnat 11.5., Pieksämäen kihlakunta 17.8., Sodankylän ja Kittilän kihlakunnat 14.9., Ranua-Posion ja Pudasjärven kihlakunnat 28.9. sekä Paraisilla sijaitseva Turunmaan kihlakunta 23.11.1999 (15/51/99 ym.).

Kihlakuntaudistusta koskeva erillinen muistio on kohdassa 5.1.2 s. 66, jossa käsitellään myös 13.9. tapahtunutta käyntiä Lapin lääninhallituksessa.

1.5. Kansainväliset yhteydet sekä vierailut

1.5.1 Vierailut ulkomaille

1) Euroopan unionin jäsenmaiden oikeusasiamiesten seminaari

Euroopan oikeusasiamies ja Ranskan oikeusasiamies olivat kutsuneet Euroopan unionin jä-

senvaltioiden oikeusasiamiehet 9.—10.9.1999 Pariisiin yhteiseen seminaariin ”Ombudsmen, the Amsterdam treaty and European integration”. Seminaarissa käsiteltiin Amsterdamin sopimuksen vaikutusta laillisuusvalvontaan neljän eri aiheen kannalta: ihmisoikeudet ja Euroopan unioni, hyvän hallinnon periaatteet, kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuminen. Oikeuskansleri Paavo Nikula alusti siitä, miten Amsterdamin sopimuksella vahvistettiin syrjimättömyyttä koskevia perustamissopimuksen säännöksiä laajentamalla yleistä syrjimättömyysperiaatetta ja vahvistamalla sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevia määräyksiä. Hän käsiteli myös sitä, miten laillisuusvalvonnassa on toteutettu syrjinnän torjumistavoitetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta. Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen selosti hyvän hallinnon sääntelyn kehitystä suomalaisessa lainsäädännössä ja käsitteelle tieteisopissa annettua sisältöä. Hän lähestyi hyvän hallinnon käsitettä myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta käsittelemällä eräitä kanteluasioissa annettuja ratkaisuja. Seminaariin osallistui oikeuskanslerin virastosta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi esittelijäneuvos Eva-Brita Björklund ja nuorempi oikeuskanslerinsihteeri Kaisa Hallenberg-Roine (2/6/99).

2) Apulaisoikeuskanslerin matka Romaniaan, Unkariin ja Itävaltaan

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen perehtyi yhdessä esittelijäneuvos Olli Salorannan kanssa 9.—16.10.1999 välisenä aikana Romanian, Unkarin ja Itävallan oikeusjärjestyksiin, lähinnä näiden maiden laillisuusvalvontaan. Romania ja Unkari olivat hakeneet EU-jäsenyyttä. Itävalta oli tullut EU-jäseneksi samanaikaisesti Suomen kanssa. Kaikki kolme maata olivat Euroopan neuvoston jäseniä.

Euroopan yhdentymiskehityksen eräänä osana oli ollut jäseniksi pyrkivien maiden oikeusjärjestyksiin liittyvät odotukset ja vaatimukset. Romanian ja Unkarin oli niiden muuttuessa markkinatalousmaiksi perustettava sekä ihmisoikeustuomioistuin että parlamentaarinen oikeusasiamiesjärjestelmä. Oikeusasiamiesjärjestelmät olivat jossakin määrin toisistaan poikkeavat. Romaniassa oli samassa virastossa oikeusasiamiehen lisäksi kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Unka-

riissa oikeusasiamiehiä oli neljä, jotka toimivat samassa virastossa. Heidän työnkuvansa oli sellainen, että kaksi oikeusasiamiestä keskittyi ihmisoikeusasioihin, ja virastossa toimivat lisäksi tietosuoja- ja vähemmistöasiamiehet.

Apulaisoikeuskansleri vieraili Bukarestissa oikeusasiamiesten kansliassa, korkeimmassa oikeudessa, perustuslakituomioistuimessa ja oikeusministeriössä, minkä lisäksi hän tapasi Romanian asianajajaliiton edustajia. Budapestissa apulaisoikeuskansleri vieraili oikeusasiamiesten kansliassa ja oikeusministeriössä. Wienissä apulaisoikeuskansleri vieraili oikeusministeriössä, liittokanslerinviraston oikeudellisella osastolla ja EU:n muukalaisvihan ja rasismien vastaisessa seurantakeskuksessa. Apulaisoikeuskansleri tapasi myös pääprokuraattorin.

Matkan aikana apulaisoikeuskansleri tutustui lisäksi Suomen Bukarestin ja Wienin suurlähetystöihin sekä Wienissä Suomen pysyvään edustustoon Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (ETYJ) ja ETYJ:n sihteeristöön (6—8/6/99).

3) Oikeuskanslerin matka Strasbourgiiin, Luxemburgiin ja Brysseliin

Oikeuskansleri Nikula ja hänen seurueessaan kansliapäällikkö Klaus Helminen, vanhempi oikeuskanslerinsihteerit Jorma Snellman ja nuorempi oikeuskanslerinsihteerit Kaija Kääriäinen-Malkoç tekivät 1.—5.11.1999 tutustumismatkan eräisiin Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin toimintayksiköihin Strasbourgissa, Luxemburgissa ja Brysselissä.

Strasbourgissa oikeuskansleri tutustui Suomen pysyvään edustustoon sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusdirektoraattiin ja ihmisoikeustuomioistuimeen. Hän keskusteli myös ihmisoikeustuomioistuimen jäsenen Matti Pellonpään kanssa. Luxemburgissa tutustumiskohteet olivat Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja erityisesti tuomioistuimen käännösyksikön toiminta.

Brysselissä oikeuskansleri vieraili EU-parlamentissa ja ministerineuvostossa sekä Suomen EU-edustustossa ja Suomen Nato-edustustossa. Oikeuskansleri kävi keskusteluita EU:n parlamenttia sekä neuvostoa ja komissiota edustaneiden henkilöiden kanssa erityisesti EU:n perusoikeuskirjan valmistelumenettelyä koskevista kysymyksistä. Viimeksi mainittua asiaa selvitetään jäljempänä kohdissa 1.6.4. ja 3.1.2. s. 45.

1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

1) Ryhmä Burundin parlamentin edustajia vieraili 18.1. oikeuskansleri Nikulaa tapaamassa.

2) Nuoret lakimiehet ry:n jäsenistä koostunut 11-henkinen ryhmä vieraili 24.5.1999 oikeuskanslerinvirastossa.

3) Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman vieraili virastossa 1.6. ja kertoi toiminnastaan koko henkilöstölle tarkoitettussa seminaarissa.

4) Viron oikeuskansleri Eerik-Juhan Truuvälin ja 17 hänen kansliansa virkamiestä olivat oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteisinä vieraina 10.—12.6. Ensin pidettiin eduskunnan auditoriossa yhteinen laillisuusvalvontaseminaari, jossa käsiteltiin Viron ja Suomen perustuslakiuudistuksia sekä laillisuusvalvonnan toimintamuotoja. Turkuun ja Naantaliin tutustuttiin 11.—12.6., jolloin käytiin mm Turun oikeustalossa, jossa vieraille myös selostettiin Suomen tuomioistuinjärjestelmää.

5) Kiinan tasavallan (Taiwan) Control Yuan -nimisestä valvontaelimestä kahdeksanhenkinen valtuuskunta varapuheenjohtaja Mr. Chen Meng-Ling'in johdolla tutustui 2.7. oikeuskanslerinvirastoon ja maamme laillisuusvalvontajärjestelmään.

6) Suomen Mielenterveysseura ry:n toiminnanjohtaja Pirkko Lahti vieraili virastossa 6.10. Hän toimi alustajana koko henkilöstölle tarkoitettussa keskustelutilaisuudessa, jossa käsiteltiin vaikeita asiakaskontakteja.

7) Venäläinen 14-henkinen valtuuskunta "Seminar for Russian Academy of Civil Service" vieraili 21.10. virastossa. Oikeuskansleri Nikula piti alustuksen Suomen laillisuusvalvontajärjestelmästä.

8) Viron uusi toinen apulaisoikeuskansleri Enn Markvart ja kolme Viron oikeuskanslerinviraston lakimiesesittelijää vierailivat 1.12. oikeuskanslerinvirastossa. Apulaisoikeuskansleri Päsasen johdolla pidetyssä seminaarissa olivat aiheina menettely kanteluasioita käsiteltäessä sekä poliisia, syyttäjiä ja sosiaaliviranomaisia koskevien kantelujen erityispiirteet.

1.6. Toiminta ja talous

1.6.1. Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa.

Vuodelle 1999 viraston toimintamenoihin oli momentille 21 myönnetty yhteensä 12 100 000 markkaa (siirtomääräraha 2 v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin 9 544 995 markkaa 31 vakinaisessa virassa olleen ja 7 eripituisissa määräaikaisissa virkasuhteissa olleen henkilön palkkauksiin. Muihin toimintamenoihin käytettiin 2 747 241 markkaa.

Lisäksi valtiovarainministeriö on integraatiovalmennusmäärärahoista myöntänyt oikeuskanslerinviraston käyttöön määrärahan EU-avustajan palkkaamiseksi.

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

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Prosit/Open taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle.

1.6.2. Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 1999 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 22.1.1999 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

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

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämispäätökset, viraston toiminnan kannalta olennaisien tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaatti-

sen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen sekä henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. EU-asiat ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska hallitusmuodossa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta rikoslakiuudistuksesta sekä julkisuuslainsäädäntöä ja perustuslakia koskeneista uudistuksista. Useat henkilöstöön kuuluvat ovat osallistuneet oman ammattialansa jatkokoulutuskursseihin ja -tilaisuuksiin sekä opintomatkoihin. Oikeuskanslerinvirastosta on osallistuttu ministeriöiden yhteisesti järjestämään esittelymenettely- ja EU-koulutukseen. Viraston tietojärjestelmien käyttökoulutusta on myös järjestetty.

Virastossa kielitaitoa tarvitseville on kustannettu kielikoulutusta. Lisäksi on tuettu kielten omaehtoista opiskelua.

Oikeuskanslerinviraston esittelijöitä osallistui 8.10.1999 Helsingissä järjestetyille 36. lakimiespäiville.

1.6.3. Tiedotus

Oikeuskanslerinviraston tiedotuksen tehtävänä on palvella kansalaisia, tiedotusvälineitä ja sidosryhmiä kysymyksissä, jotka koskevat viraston toimintaa. Avoimuuden lisäksi tavoitteena on tiedonvälityksen luotettavuus, tasapuolisuus ja tehokkuus. Myös tiedotusmyönteistä ilmapiiriä ja palveluhenkisyyttä on pidetty tärkeinä.

Kertomusvuoden aikana 1.12.1999 tuli voimaan uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Lain tarkoituksena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Viranomaiset ovat velvollisia edistämään tietojensaantioikeuksien toteuttamista tuottamalla päätöksentekoaan ja muuta toimintaansa sekä kehitystä toimialallaan kuvaavia tietaineistoja.

Oikeuskanslerinvirasto tiedottaa toiminnastaan käytännössä monin eri tavoin. Säännöllisesti vuosittain toistuva tiedotuksen muoto on oikeuskanslerin kertomuksen julkaiseminen suomen- ja ruotsinkielisenä sekä englanninkielisenä

lyhennelmänä. Kertomuksen ensisijaisena tarkoituksena on antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle selvitys oikeuskanslerin toiminnasta. Sen lisäksi kertomus on tarkoitettu tiedonlähteeksi viranomaisille sekä yleisölle ja tiedotusvälineille.

Kertomus sisältää yleistä virastoa koskevaa tietoa sekä lyhyet ratkaisuselosteet kaikista virastossa vuoden aikana tehdyistä toimenpideratkaisuista. Myös muita mielenkiintoisina pidettyjä ratkaisuja, lausuntoja tai asiakirjoja voidaan ottaa mukaan. Englanninkielinen lyhennelmä kertomuksesta tehtiin kertomusvuonna toista kertaa. Lyhennelmää on toimitettu mm. Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin eräille toimielimille, lähetystöille sekä muutamille kansainvälisille järjestöille. Palautepostin perusteella se on tavoittanut kansainvälisen vastaanot-tajakuntansa hyvin.

Tiedotteita julkistettiin vuoden aikana 16 kappaletta. Julkistaminen on tapahtunut valtioneuvoston tiedotusyksikön kautta sekä nopeuden ja tehokkuuden vuoksi sähköpostilla suoraan toimituksille. Heti julkistamisen jälkeen tiedotteet on viety viraston kotisivuille Internetiin, josta ne olivat lähes yhtä nopeasti yleisön saatavilla. Tiedotteiden jakelua on lisätty vuoden aikana tarpeen mukaan. Internetin välityksellä tapahtuvaa tiedonvälitystä on tehostettu ja pyritään kehittämään jatkossakin.

Virastoa koskeviin puhelimitse, sekä sähköpostin ja kotisivujen välityksellä tehtyihin tiedusteluihin vastasivat edelleen kirjaamon ja tiedotuksen lisäksi myös muu henkilökunta asian laadun mukaan.

Julkiseen käyttöön päätyivät myös valtion oikeudelliseen säädöstietopankkiin, Finlexiin, vietyt ratkaisut. Tietopankin Foka-nimiseen tietokantaan kerätään vuosittain selosteita virastossa tehdyistä ratkaisuksista. Tietokanta sisältää tällä hetkellä yli 1 300 ratkaisuselostetta.

1.6.4. Muuta toimintaa

Oikeuskansleri Paavo Nikula on toiminut Suomen hallituksen nimeämänä edustajana EU:n toimielimessä, jonka tehtävänä on valmistella asiakirjaa perusoikeuksista. Toimielimen asettamisesta päätettiin Tampereella pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 15.—16.10.1999. Nikula toimi puheenjohtajana toimielimen järjestäytymiskokouksessa, joka pidettiin 17.12.1999 Brysselissä ja jossa entinen liittopresi-

dentti Roman Herzog Saksan liittotasavallan hallituksen edustajana valittiin valmisteluelimen puheenjohtajaksi. Nikula on edelleen valmisteluelimessä Suomen hallituksen edustajana varajäsenenään osastopäällikkö Holger Rotkirch ulkoministeriöstä. Eduskunta on valinnut valmistelukunnan jäseniksi kansanedustajat Tuija Braxin ja Gunnar Janssonin (varajäsenenään kansanedustajat Johannes Leppänen ja Riitta Prusti). Jansson on myös valmistelukunnan varapuheenjohtaja.

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen toimi puheenjohtajana oikeusministeriön 27.9.1999 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli laatia hallituksen esitys laiksi eräiden virkasyyt-teiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamisesta. Työn pohjana oli niin ikään apulaisoikeuskansleri Pasanen johdolla toimineen virkasyyttefoorumien uudistamistyöryhmän mietintö vuodelta 1997 ja siitä saadut lausunnot. Ensiksi mainitun työryhmän mietintö on päivätty 28.12.1999. Mietinnön pohjalta annettiin HE 57/2000 vp.

Esittelijäneuvos Eva-Brita Björklund on ollut jäsenenä ulkoasiainministeriön 1.10.1998 asettamassa valtiosopimustyöryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa uudesta perustuslaista johtuvat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamiskäytäntöön liittyvät oikeudelliset kysymykset, laatia ehdotus yhdenmukaisiksi menettelytavoiksi tällaisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa asioissa sekä selvittää kansainvälisten velvoitteiden julkaisemista koskevan sääntelyn tarkistamistarve ja tehdä sen pohjalta ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmän mietintö luovutettiin 31.1.2000 ulkoasiainministeril-le.

Valtioneuvosto on 12.1.1995 määrännyt EU-asioiden komiteaan varsinaiseksi jäseneksi oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön Klaus Helmisen ja varajäseneksi esittelijäneuvos Eva-Brita Björklundin. EU-asioiden komitea on ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva EU-asioiden valmistelun yhteensovittamista varten asetettu neuvoa-antava toimielin (valtioneuvoston ohjesäännön 49 §). Björklund on lisäksi jäsenenä komitean alaisessa oikeudellisten kysymysten valmistelujaostossa. Hän on jäsenenä myös valtiovarainministeriön 17.4.1996 asettaman EMU-projektin lainsäädäntötyöryhmässä. Oikeuskanslerinviraston EU-koordinaattorina toimi nuorempi oikeuskanslerinsihteeri Irma Tolmunen.

1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö

1.7.1. Organisaatio

Kertomusvuonna voimassa olleen oikeuskanslerinvirastosta annetun asetuksen mukaan virastossa oli valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimi samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimi esittelijäneuvos osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa käyttivät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri olivat osastojen ulkopuolella. Oikeuskanslerinvirastosta annetussa uudessa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) viraston organisaatioon ei ole tehty muutoksia.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyivät oikeuskanslerin 14.11.1997 antamaan oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä oli käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja yleisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat sekä kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsiteli kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuuluneet valtioneuvostoasiain osastolle sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastamisen ja valmistelee osaston toimialaan kuuluvat lausunnot. Hallintoyksikkö käsiteli viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta ja tiedotusta sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä oli tarkempia määräyksiä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin työnjaosta, virkamiesten

tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden ratkaisemisesta sekä viraston johtoryhmästä.

1.7.2. Henkilöstö

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, kolme esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, neljä vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, neljä nuorempaa oikeuskanslerinsihteeriä, esittelijä, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija, neljä osastosihteeriä, atk-suunnittelija, kirjaaja, kaksi toimistosihteeriä, kaksi tekstinkäsittelijää, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari.

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli EU-avustaja ja sivutoiminen esittelijä sekä ajalla 17.5.—31.8.1999 kolmen kuukauden jaksoissa harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta Helsingin ja Turun yliopistoista.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 34 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 17 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää, EU-avustaja ja osastosihteeri. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 10 lakimiesesittelijää, yksi osa-aikainen lakimiesesittelijä ja kolme osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kaksi lakimiesesittelijää, henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija ja yhdeksän muuta virkamiestä. Virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin päättää oikeuskansleri.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa

2.1. Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvostossa laillisen käsittelyjärjestyksen ja voimassa olevien säännösten noudattamista. Oikeuskanslerin on myös annettava tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja.

Valvontatehtävän hoitamiseksi oikeuskansleri tutustuu ennakolta valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyistunnon esittelylistoihin. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esittelylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oikeudellisten näkökohtien selvittämiseksi. ATK-pohjaisesta valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä välitetyt esittelylista-asiakirjat tulostetaan oikeuskanslerinvirastossa paperimuotoon. Listatarkastus edellyttää usein neuvotteluja ministeriöiden virkamiesten kanssa sekä enakkolausuntojen antamista esittelyyn tuleviin asioihin liittyvistä oikeuskysymyksistä.

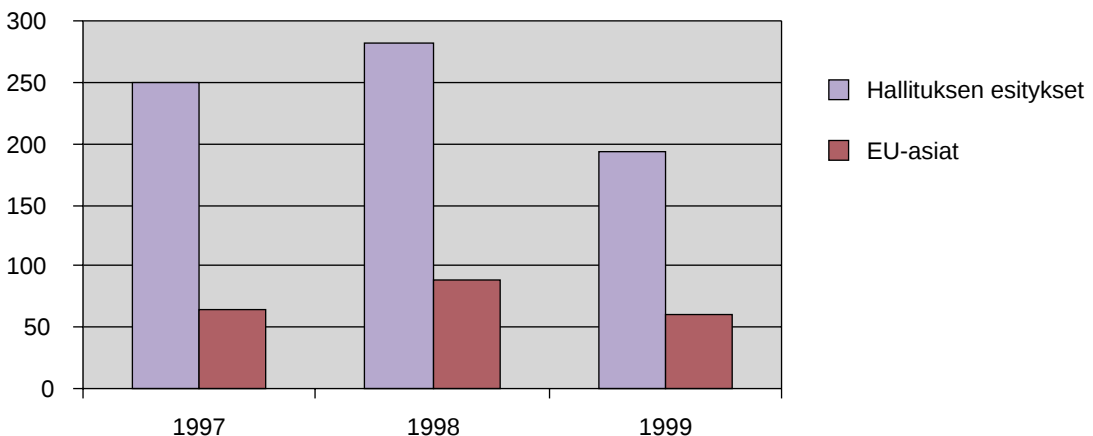
Esiteltävien asioiden runsaslukuisuuden vuoksi tarkastamisesta on muodostunut oikeuskanslerinvirastolle keskeinen sekä työtä että aikaa vaativa tehtävä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 1999 yhteensä 1 752 asiaa (edellisenä vuonna 1 980). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 1 145 (1 364) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 69 (65) ja tasavallan presidentin esittelyjä 47 (47). Hallituksen lakiesityksiä oli 194 (282). Ratkaisutoimintaan liittyi 61 (89) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston toiminnan valvonta vaati siten viikottain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta. Hallituksen esitysten ja EU-asioiden lukumäärien kehitys kolmen viime vuoden ajalta on nähtävissä kuvasta 3.

Oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri ovat säännönmukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan

Kuva 3.

Hallituksen esitykset ja EU-asiat 1997—1999



presidentin esittelyissä samoin kuin hallituksen neuvotteluissa ja ns. iltakoulussa.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kirjallisia lausuntoja ja muita kannanottoja on selostettu tämän jakson kohdissa 2.4. ja 2.5.

Kertomuksen 9.2. jaksossa on lyhennysote oikeuskanslerin ratkaisusta, joka koskee pääministeri Paavo Lipposen menettelyä entisen pankinjohtajan Ulf Sundqvistin vahingonkorvauksien sopimista koskevassa asiassa.

2.2. Esittelylistojen tarkastaminen

Esittelylistojen tarkastuksessa on puututtu yksittäistapauksissa esiintyneisiin sekä asiallisiin että muodollisiin virheisiin ja puutteisiin. Esittelijöihin on otettu yhteyttä viikoittain lukuisia kertoja. Varsin usein esittelylistaluonnos on jo ennen esittelyviikkoa toimitettu oikeuskanslerin virastoon ennakkokannanottoa varten.

2.2.1. Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavien hallitusten esitysten osalta on kuten aikaisemminkin kiinnitetty huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskeviin kysymyksiin. Tarkastukseen käytettävissä olevan lyhyen ajan vuoksi perusteelliseen säädösehdotuksen tarkastamiseen ei ole mahdollisuuksia. Ensisijaisesti on tarkastettu, onko säätämisyjärjestystä koskevaa kysymystä käsitelty tarvittaessa asianmukaisesti ja onko tulkinnanvaraisessa tapauksessa tämä tuotu esille. Tyypillisiä ovat perustuslain säätämistä edellyttävät esitykset. Tarkastuksessa on havaittu useita tapauksia, joissa säätämisyjärjestystä koskevaa kysymystä on käsitelty puutteellisesti taikka ei lainkaan, vaikka se olisi ollut tarpeellista. Eräissä tapauksissa on katsottu aiheelliseksi esittää hallituksen esityksen täydentämistä lausumalla, että esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Esille ovat tulleet myös voimaantulosäännökset ja niihin liittyvät taannehtivuusongelmat.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevien esittelylistojen osalta on joissakin tapauksissa jouduttu pyytämään esittelymuistioon kannanottoa siitä, vaatiiko sopimuksen hyväksyminen eduskunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esitysten johdosta annettuja eduskunnan vastauksia koskevia listoja on tarkastettu myös sen varmistamiseksi, että vastaukset on

esitelty laillisessa ajassa ja että listoihin on sisällytetty eduskunnan lausumat.

Asetusehdotusten osalta on pyritty tarkastamaan, etteivät säännökset ole ristiriidassa laintaisten säännösten kanssa. Eräissä tilanteissa on tullut harkittavaksi säädöstasokysymys siitä, onko asetuksella säätäminen ehdotetuista seikoista lainkaan mahdollista vai olisiko säännökset esiteltävä lain tasoisina eduskunnan hyväksyttäväksi. Asetusehdotusten ja valtioneuvoston päätösehdotusten osalta on kiinnitetty huomiota myös delegointisäännöksiin. Asetusehdotuksia koskevat esittelymuistiot ovat tasoltaan kirjavia. On myös todettu, että asetusehdotuksia ei ole aina saatettu oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavaksi.

Eräissä virkanimityksiä koskevissa asioissa on jouduttu puuttumaan esittelymuistion sisältöön sen johdosta, että siinä ei ole asianmukaisesti arvioitu, täyttävätkö hakijat säädetyt kelpoisuusvaatimukset, tai suoritettu vertailua hakijoiden kesken. Nimitysasioiden perusteena olevat hakemusasiakirjat eivät ole oikeuskanslerin virastossa. Sen johdosta esittelylistojen arviointi joudutaan tekemään listan ja muistion perusteella esittelijän vastatessa tietojen oikeellisuudesta. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu, joka useimmiten koskee viranhakijan ansioiden käsittelyä tai hakijoiden vertailua, se voi johtaa lisäselvityksen hankkimiseen, esimerkiksi hakemusasiakirjojen tarkastukseen.

Virkamieslain 8 a §:n mukaan lain 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan nimitettävän on ennen nimitämistään annettava selvitys ensiksi mainitussa lainkohdassa luetelluista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tehtäviä. Oikeuskansleri on edellyttänyt, että esittelymuistioon on lisättävä maininta sidonnaisuuksista ja siitä, että ne eivät vaikuta hänen edellytyksiinsä hoitaa viran tehtäviä. Tarvittaessa oikeuskansleri on edellyttänyt, että sidonnaisuuksista luovutaan, koska niistä epäilty menettäisi puolueettomuutensa.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n (206/1995) mukaan valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä tulee olla naisia ja miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Kiintiöperiaatteen noudattaminen on listatarkastuksessa ollut jatkuvasti esillä. Monessa tapauksessa on esillä ollut myös kysymys siitä, onko valtioneuvosto esittäessään jäsenten nimittämistä viraston tai laitoksen johdo- tai hallintoelimeen noudattanut tasa-arvolain

4 §:n 3 momentin vaatimusta siitä, että toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Kysymykseen ministereiden esteellisyydestä on kertomusvuonna kuten aikaisemminkin jouduttu melko usein ottamaan kantaa.

2.2.2. Euroopan unionin jäsenyys

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unioniin liittyvissä asioissa on ollut usein kyse valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaikutuksesta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Euroopan unionin asioiden käsittelystä säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa (erityisesti 54 b §:ssä) säädettyyn menettelyyn liittyvissä asioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan yhteisön säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti toimitettu eduskunnalle. Esittelijöiden huomiota on useita kertoja kiinnitetty siihen, että säännöksessä tarkoitetut kirjelmät on viipymättä toimitettava eduskunnalle. Lisäksi on kiinnitetty huomiota kirjelmien liitteenä olevien muistioden selvyyteen ja siihen, että ne sisältäisivät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee ilmetä myös valtioneuvoston kanta ehdotukseen. Tarvittaessa on myös valvottu, että eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiossa.

Eräiden kansallisten säädösehdotusten osalta on selvitetty niiden suhdetta EU-säädöksiin. Asiasta on eräissä tapauksissa vaadittu esittelymuistioihin tarkennuksia.

2.3. Listojen tarkastamiseen liittyvistä tehtävistä

2.3.1. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat tapaukset.

1) Toimitusministeristön ratkaisuvallasta kehitysyhteistyön sitoumusvaltuuksien kohdentamisessa (UM)

Vuoden 1999 talousarviossa oli myönnetty 1 412 miljoonan markan sitoumusvaltuudet, joiden pohjalta kehitysyhteistyötä voitiin suunnitella

keskipitkällä aikavälillä. Ulkoasiainministeriö voi tehdä sitoumusvaltuuksien rajoissa uusia kehitysyhteistyösopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutui menoja vuoden 1999 jälkeisille vuosille. Kehitysyhteistyön sitoumusvaltuuksien kohdentamisesta koskevassa ulkoasiainministeriön päätösesityksessä oli otettu huomioon valtioneuvoston vuonna 1996 tekemä periaatepäätös kehitysyhteistyöstä sekä vuonna 1998 tehty päätös kehityskaupoliittisesta linjauksesta. Pääasiallisesti poliittisten voimasuhteiden mukaisesti kokoonpannun kehityskaupoliittisten neuvottelukunnan lausunnossa ulkoasiainministeriölle oli nostettu esiin kysymyksiä, joiden voitiin katsoa osoittavan ristiriitaa päätösehdotuksen ja vuoden 1999 talousarvion momentin 24.30.66 perustelujen välillä.

Oikeuskansleri totesi muistiossaan 7.4.1999 ulkoasiainministeriölle, että toimitusministeristön päättävällä rajausta koskeva kysymys on ensisijaisesti poliittinen. Valtiollinen käytäntö ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot näyttäisivät vahvistaneen parlamentaarisia piirteitä ja siten pidättyvyyttä toimitusministeristön päätöksenteossa. Kysymys ei ollut kuitenkaan oikeudellisesta velvoittavuudesta. Ulkoasiainministeriö poisti asian valtioneuvoston yleisistunnosta.

2) Subdelegaatio tasavallan presidentin päätöksessä (UM)

Hallitusmuodon 33 § huomioon ottaen ei voitu hyväksyä päätösehdotusta, jonka mukaan tasavallan presidentti antaessaan valtuutuksen kahden valtion kanssa tehtävien sopimusten allekirjoittamiseen olisi lisäksi valtuuttanut ulkoasiainministeriön tekemään omalla päätöksellään mahdolliset myöhemmät kehitysyhteistyösopimukset näiden valtioiden kanssa. Jos viimeksi mainitut sopimukset aikanaan tehtäisiin, oli niitä koskevien allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen esiteltävä normaalisti tasavallan presidentille.

3) Lääninoikeuden asiantuntijajäsenen toimikausi (OM)

Lääninoikeuslain (1021/1974) 11 a §:n 1 momentin (242/1989) mukaan valtioneuvosto määrää lääninoikeuteen 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita varten riittävän määrän asiantuntijajäseniä ja näille varajäseniä kolmen vuoden

toimikaudeksi kerrallaan. Jäsenen tai varajäsenen paikan vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikau-
deksi. Jäsenen ja varajäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista on säädetty.

Kymen lääninoikeuteen oli määrätty toimi-
kaudeksi 1.11.1998—31.10.2001 yksi asiantuntijajäsen ja kaksi varajäsentä. Esityksen mukaan lääninoikeuteen määrättäisiin mainituksi toimi-
kaudeksi aikaisemmin määrättyjen jäsenten lisäksi toinen jäsen ja kolmas varajäsen. Kun otettiin huomioon lääninoikeuslain 11 a §:n 1 momentissa säädetty toimikauden pituus, esitystä ei voitu hyväksyä. Asiantuntijajäsen ja varajäsen oli määrättävä kolmeksi vuodeksi.

4) Tuomioistuimen asiantuntijajäsenen toimikausi (OM)

Tuomioistuimen asiantuntijajäsenen henkilökohtaisen varajäsenen erottua kesken toimikauden uusi henkilökohtainen varajäsen nimitetään varsinaisen jäsenen jäljellä olevaksi toimikau-
deksi.

Kysymys oli hovioikeuden asiantuntijajäsenen kolmen uuden varajäsenen nimittämisestä.

5) Ahvenanmaan maakunnan ylimääräinen määräraha (VM)

Valtioneuvosto päätti 18.2.1999, että Ahvenanmaan valtuuskunnan ylimääräistä määrärahaa koskeva päätös esitellään tasavallan presidentille vahvistettavaksi. Ahvenanmaan itsehallintolain 48 §:n mukainen määräraha on harkinnanvarainen määräraha. Kun sitä ei ollut sisällytetty talousarvioon, tuli valtioneuvoston samassa istunnossa toisena asiana tehdä periaatepäätös ko. ylimääräisen määrärahan ottamisesta seuraavaan lisätalousarvioesitykseen.

6) Ministeriön kansliapäällikön sijainen (MMM)

Maa- ja metsätalousministerinä oli vuodesta 1995 toiminut Kalevi Hemilä. Tasavallan presidentti nimitti Hemilän 11.6.1999 maa- ja metsätalousministeriön kansliapäälliköksi 1.7.1999 lukien. Valtion virkamieslain (750/1994) 23 §:n 2 momentin nojalla Hemilä on virkavapaana sen ajan, jonka hän on valtioneuvoston jäsen.

Hallitus totesi, että Hemilä jatkaa ministerinä toistaiseksi, ainakin puoli vuotta kestävästä Suomen EU-puheenjohtajakauden. Tämän johdosta oikeuskanslerilta tiedusteltiin maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikön sijaisen nimitämisessä noudatettavasta menettelystä. Tuossa vaiheessa oli vielä avoinna kysymys sijaisuuden pituudesta.

Oikeuskansleri ilmoitti kannanottoinaan seuraavaa.

Virkasuhteeseen nimittäminen ja siitä ilmoittaminen

Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 20 §:n 1 momentin mukaan nimittämisestä enintään vuoden kestävään (esimerkiksi sijaisuuden johdosta) määräaikaan virkasuhteeseen päättää ministeriön kansliapäällikön tapauksessa asianomainen ministeriö. Siinä tapauksessa, että viransijaisuusmääräys annetaan yli vuoden kestäväksi määräajaksi, tai jos alle vuoden pituista määräaikaa jatketaan yhteensä yli vuoden kestäväksi, nimittämisestä päättää valtion virkamiesasetuksen 20 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 6 §:n 4 kohdan nojalla valtioneuvoston yleisistunto.

Noudatetun käytännön mukaan alle vuoden sijaisuutta ei ole välttämätöntä julkisesti ilmoittaa avoinna olevaksi. Sen sijaan tätä pitemmät sijaisuudet on ilmoitettava. Jossain määrin tulokinnanvaraista on, miten ilmoittamisen suhteen on meneteltävä, jos sijaisuus ensin on alle vuoden mittainen ja sitten jatkuu ylivuotiseksi. Kansliapäällikön viran kyseessä ollen oikeuskansleri piti asianmukaisimpana sitä, että jo ensi kertaa sijaisuusnimityksestä päätettäessä olisi ilmoitettavissa, kuinka pitkältä ajalta on kyse. Joka tapauksessa saattaisi olla oikeudellisesti paikallaan jo heti ensi kerralla ilmoittaa sijaisuudesta julkisesti valtion virkamiesasetuksen säätämällä tavalla.

Kun kysymyksessä oli jopa hallituksen työn kannalta tuntuva huomiota saavuttanut tapaus sekä hallitustyön ja keskeisen ministeriön ylimmän johdon järjestämisen takia periaatteellisesti tärkeä asia, sijaisen nimittäminen, vaikka se olisi alle vuoden mittainen, olisi syytä saattaa valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) 8 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi.

Ministeri Hemilän koko vaalikauden kestäväälle ministeriydelle ei ollut oikeudellista estettä. Jos Hemilä olisi nimitetty jonkin toisen ministeri-

ön kansliapäälliköksi, olisi jouduttu pohtimaan, kuinka kauan virka voi olla sijaisen hoidossa. Tässä tapauksessa Hemilän tiedot ja kokemus olivat maa- ja metsätalousministeriön käytettävissä.

Esteellisyys

Ministeri Hemilä oli hänen puolueettomuutensa vaarantumisen johdosta esteellinen käsittelemään oman kansliapäällikkövirkinsa sijaisuusasiaa, joten sekä ensi vaiheen (lyhytaikainen sijaisuus) että ilmoittautumisen perusteella täytettävä sijaisuus kuuluvat ministeri Hemilän sijaisena olevalle ministerille.

Sijaisuusasian käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa 22.7.1999

Kansliapäällikön määräaikaisesta virkasuhteesta oli ilmoitettu Virallisessa lehdessä, valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön ilmoitustauluilla ja Helsingin Sanomissa.

Listassa oli esitetty, että valtioneuvosto nimitäisi maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen varatuomari Jarmo Ratian 1.8.1999 lukien kuitenkin enintään siksi ajaksi kun viran vakinainen haltija on valtioneuvoston jäsenenä.

Valtioneuvosto nimitti Ratian kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen vain 29.2.2000 saakka. Istunnossa läsnä ollut apulaISOikeuskansleri katsoi, ettei ollut estettä sille, että valtioneuvoston yleisistunto noudattamatta valtioneuvostosta annetun lain 8 §:n 1 momentissa säädettyä järjestystä teki päätöksen alle vuotta lyhyemmästä sijaisuudesta.

7) Virasta ilmoittaminen (LM)

Liikenneministeriön liikennetalousosaston merenkulkuyksikön hallitussihteerin viran haettavana olemisesta oli ilmoitettu liikenneministeriön ilmoitustauluilla, valtioneuvoston kanslian ilmoitustauluilla ja valtioneuvoston sähköisessä työpaikkaforumissa. Virkaa haki vain yksi henkilö, joka oli hoitanut täytettävänä olevan viran tehtäviä määräaikaisessa virkasuhteessa.

Viran täyttämistä koskeva lista 28.7.1999 poistettiin, koska ilmoitus viran haettavana olemisesta oli listatarkastuksessa noudatetun pitkäaikaisen käytännön mukaisesti ilmoitettava myös Virallisessa lehdessä.

8) Ministerin esteellisyys (PLM, LM, KTM)

Esimerkkeinä mainitaan seuraavat tapaukset, joissa oli kysymys ministerin osakeomistuksesta.

8.1. Puolustusministeri Jan-Erik Enestam omisti 16 000 markan edestä UPM-Kymmene Oyj:n osakkeita. Osakeomistus ei ollut niin huomattava, että hän olisi ollut esteellinen esittelemään rantojen-, vanhojen metsien- ja soidensuojeluohjelman toteuttamiseen liittyvää aluevaihtoa Suomen valtion (Metsähallitus) ja UPM-Kymmene Oyj:n välillä. Vaihto tehtiin lähinnä luonnonsuojelutarkoituksessa.

8.2. Ilmoituksessa valtioneuvoston jäsenen si-donnaisuuksista ilmeni, että liikenneministeri Kimmo Sasi omisti Alma Media -yhtiön osakkeiden I sarjaa 76 ja II sarjaa 18 kappaletta, markkina-arvoltaan noin 20 000 markkaa. Saatujen tietojen mukaan tällä yhtiöllä oli omistamansa televisioyhtiön välityksellä merkittävä taloudellinen intressi liikenneministeriössä ratkaistavaksi tulevilla televisiotoiminnan lupa-asioissa.

Liikenneministeri Sasin esteellisyyttä lupa-asioita valmistelevana ja esittelevänä ministerinä sekä päätöksentekijänä on arvioitava hallintomenettelylain mukaan. Sen 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen esteellisyys syntyy, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen. Ottaen huomioon ministeri Sasin varallisuutensa laadusta ja määrästä antaman ilmoituksen, hänen osakeomistuksensa Alma Mediassa ei vaikuttanut sillä tavoin Sasin kokonaisvarallisuuteen, että tällä perusteella syntyisi esteellisyys.

Esteellisyyttä oli arvioitava kuitenkin myös em. säännöksen 6 kohdan perusteella: Ministeri on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Varsinkin perusoikeusuudistuksen voimaantulua tämä esteellisyysperuste merkitsee hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, että menettelyn on sekä oltava puolueeton että myös näytettävä puolueetomalta. Tästä lähtökohdasta oikeuskansleri on päättänyt johtopäätökseen, että liikenneministeri Sasin osakeomistus Alma Mediassa — vaikka sen taloudellinen merkitys ei ollut erityisen merkittävä — kuitenkin oli omiaan vaarantamaan hänen puolueettomuutensa lupa-asioden valmistelijana, esittelijänä ja ratkaisijana ja että häntä näin ollen oli pidettävä esteellisenä lupa-asioissa.

Mikäli ministeri Sasi luopui omistuksestaan Alma Mediassa, hän ei tämän jälkeen enää ollut esteellinen ko. asioissa.

8.3. Kauppa- ja teollisuusministeri Erkki Tuomioja omisti 500 000 markan edestä UPM-Kymmene Oyj:n osakkeita. Yhtiö omisti yhdessä toisen yhtiön (Stora Enso) kanssa yrityksen, joka oli hakenut kauppa- ja teollisuusministeriöltä tukea yhteensä 19.3 mmk:n edestä kaasuturbiinilaitoksen investointiin. Avustus oli noin 18 % investointikustannuksista, eikä investointia suoritettaisi ilman avustusta.

Ministerin osakeomistus teki hänestä esteellisen ratkaisemaan avustusasiasiaa.

2.3.2. Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat

1) Päätöksentekojärjestyksestä liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia

Oikeuskanslerille osoitetussa kantelussa oli pyydetty tutkimaan, oliko Suomen Pankin liittäminen Euroopan keskuspankkiin ollut Suomen perustuslain mukaista. Hallitus oli antanut eduskunnalle esityksen nro 6/1998 vp laiksi Suomen Pankista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa oli todettu useiden muutosehdotusten perustuvan välittömästi EY:n perustamissopimukseen tai Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön. Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä oli säädetty ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämän oli katsottava kattavan myös ehdotetut muutokset, joten ne eivät vaikuttaneet enää Suomen Pankkia koskevan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan nro 7/1998 vp, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voitiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Lait oli hyväksytty eduskunnassa perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti tavallisina lakeina (219/1/98).

2) Asetusehdotus aluksen rakenteesta (LM)

Suomen varustamoyhdistys r.y. ja Ålands Redarförening r.f. olivat kantelukirjoitukses-

saan katsoneet liikenneministeriön ehdotuksen asetukseksi ro-ro aluksen keula-ajorampin rakenteesta ja järjestelyistä olevan Suomea sitovan kansainvälisen SOLAS-yleissopimuksen vastainen.

Asetusehdotuksen 1 §:n mukaan asetusta sovellettiin suomalaiseseen ro-ro-alukseen ja sellaiseen ulkomaiseen ro-ro-matkustaja-alukseen, joka harjoittaa säännöllistä liikennettä Suomen satamasta tai satamaan. Ehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan ro-ro-aluksen autokannelle johdavan keula-ajorampin tuli olla rakenteeltaan ja järjestelyiltään sellainen, ettei keulalaidoitusportin rikkoutuminen tai irtoaminen vaurioita sitä. Pykälän 2 momentin mukaan merenkululaitos voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä keula-ajorampin rakenteesta ja järjestelyistä.

Kyseessä oleva asetus oli ollut tarkoitus antaa merilain (674/1994) 1 luvun 8 §:n 2 momentin (369/1995) valtuutussäännöksen nojalla. Säännöksen mukaan aluksen rakenteesta, varusteista, miehityksestä, turvallisesta käytöstä ja turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä sekä aluksen katsastuksesta säädetään asetuksella.

Oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että siitä huolimatta, että kaikkien valtioiden aluksilla on oikeus viattomaan kauttakulkuun aluemerellä, sisäiset aluevedet, muun muassa satama-alueet kuuluvat rantavaltion alueeseen ja sen täysivaltaisuuden piiriin. SOLAS-sopimuksessa ei ole nimenomaista määräystä siitä, että alus tulisi aina päästää sopimusvaltion satamaan, jos sillä on sopimuksen mukaisesti annettu todistuskirja osoittamassa sen täyttävän sopimuksessa asetettut tekniset määräykset ja turvallisuusvaatimukset. Näin ollen voitiin perustella sitä tulkintaa, että satamaan tulevaa alusta voisivat koskea satamavaltion ankarammat määräykset.

Asetusehdotuksen esittelymuistion mukaan SOLAS-sopimusta oli muutettu keulaporttia ja yhteentörmäyslaapiota koskevien määräysten osalta m/s Estonian onnettomuuden jälkeen. Sopimuksen muutoksessa ei ollut kuitenkaan otettu huomioon sitä, että keula-ajorampin tulisi olla rakenteeltaan ja järjestelyiltään sellainen, ettei visiirin rikkoutuminen tai irtoaminen vaurioita sitä. SOLAS-konferenssin aikana oli tiedetty, että kyseinen vaatimus oli jo sisällytetty uusien alusten osalta luokituslaitosten kansainvälisen yhteistyöjärjestön IACS:n uusiin keulaportteja koskeviin sääntöihin. Uusien alusten osalta vaaralliseksi osoittautunut rakenne on siis kielletty. Esittelymuistion mukaan asiaa ei ollut otettu

huomioon SOLAS-sopimuksen muutoksen yhteydessä, koska oli uskottu, että tällaista vaaralliseksi osoittautunutta rakennetta ei jätetä poistamatta olemassa olevista aluksista. Asetus koski kolmea alusta. Rakennemuutoksia oli tehty myös osittain vapaaehtoisesti.

Saadun selvityksen perusteella Ruotsissa oli katsottu merioikeusyleissopimuksen 21 artiklan perusteella, että satamiin saapuviin ulkomaisiin aluksiin voidaan soveltaa niiden rakennetta koskevia satamavaltion määräyksiä.

Euroopan unionin neuvoston oikeudellinen yksikkö oli meriliikennetyöryhmälle 8.6.1998 antamassaan lausunnossa todennut, että satamia koskee kansainvälisen merioikeuden mukaan valtioiden täysivaltaisuusperiaate. Lausunnon mukaan SOLAS-sopimuksen tarkoituksena ei ole säännöllisen matkustajaliikenteen harjoittamisen edellytysten kansainvälinen sääntely. Tämän vuoksi oikeudellinen yksikkö oli lausunnoonsaan katsonut, että ehdotettua neuvoston direktiiviä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen harjoittamisen edellytyksistä yhteisössä voitaisiin soveltaa kaikkiin ro-ro-aluksiin ja suurnopeusmatkustaja-aluksiin, jotka liikennöivät säännöllisesti jäsenvaltion satamaan tai satamasta riippumatta siitä, minkä lipun alla alus purjehtii. Direktiivillä tul-taisiin muun muassa vahvistamaan turvallisuutta koskevat edellytykset, jotka direktiivissä tar-koitettujen alusten on täytettävä.

Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan satamia koskeva valtioiden täysivaltaisuusperiaate, kansainvälisten sopimusten määräykset ja Euroopan unionin piirissä SOLAS-sopimuksen tulkinnasta muodostettu kanta huomioon ottaen asetuksen antamiselle ei näyttänyt olevan oikeudellista es-tettä. Kansainvälisten sopimusten soveltamis-käytännön ei ollut myöskään osoitettu ehdotto-masti estävän sellaista tulkintaa, että satamaval-tiolla on oikeus antaa satamiinsa tulevien alusten rakennetta koskevia kansallisia määräyksiä. Ruotsissa oli katsottu voitavan antaa vastaavan-laiset määräykset ja asetus oli tarpeen meritur-vallisuuden varmistamiseksi olemassa olevien alusten osalta. Oikeuskanslerilla ei ollut aihetta puuttua liikenneministeriön ehdottaman asetuk-sen antamiseen (839/1/98).

2.4. Kirjalliset lausunnot ja esitykset

1) Tasavallan presidentin asetuksenantotyöryh-män muistio (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje valtioneu-voston kanslialle 7.4.1999, dnro 14/20/99

LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeus-kanslerin lausuntoa tasavallan presidentin asetuksenantotyöryhmän muistiosta. Muistio si-sältää luonnoksen hallituksen esitykseksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki tasavallan presi-dentin asetuksenanto- ja päätöksentekovallasta eräissä asioissa. Esitys perustuu hallituksen esi-tykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ja eduskunnan perustuslakivaliokun-nan lakiehdotuksesta antamaan mietintöön (PeVM 10/1998 vp). Eduskunnassa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen mukaan tasavallan presi-dentillä ei olisi enää niin sanottua yleistä asetuk-senantovaltaa, vaan asetuksenannon tulisi pe-rustua aina lakiin. Eduskuntakäsittelyssä lakieh-dotuksen nimike on muutettu Suomen perustus-laiksi.

Työryhmän laatiman lakiehdotuksen mukaan tasavallan presidentti antaisi asetukset ritarikun-nista ja kunnia- ja ansiomerkeistä sekä asetukset, jotka koskevat arvonimien myöntämistä ja val-tiopäivien juhlamenoja. Lakiehdotuksessa on myös säännökset niistä asioista, joiden osalta tasavallan presidentti tekisi päätökset valtioneu-vostossa ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä tai valtioneuvoston ulkopuolella.

Lakiehdotukseen sisältyy myös ehdotus tasa-vallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) muuttamisesta siltä osin kuin muutokset aiheutuvat tasavallan presidentin asetuksen-an-tovaltaa ja päätöksentekoa koskevista perustus-lain säännöksistä.

LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Työryhmän laatima lakiehdotus merkitsisi sitä, että tasavallan presidentin päätettäväksi jäi-sivät perustuslain voimaan tullessa edelleen rita-rikuntia ja kunnia- ja ansiomerkkejä koskevat asetukset sekä ne asetukset, jotka koskevat arvo-nimien myöntämistä ja valtiopäivien juhlameno-

ja. Asetuksessa tarkoitetuista asioista tasavallan presidentti päättäisi ilman valtioneuvoston käsittelyä itse asetusten antamista lukuun ottamatta.

Olen samaa mieltä kuin työryhmä siitä, että ehdotetun asetuksenantovallan säätäminen tasavallan presidentille on perusteltua, koska kysymyksessä olevat asiat liittyvät tasavallan presidentin erityisiin perinteisiin toimivaltuuksiin ja hänen asemaansa valtion päämiehenä.

Eduskunnassa käsitellyn Suomen perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan presidentti päättää 1 momentissa säädetyistä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Perusteltuna voidaan pitää, että päätöksen tekeminen kysymyksessä olevista asioista niiden luonteen vuoksi tapahtuisi ilman valtioneuvoston käsittelyä.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. Voimassa olevan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tasavallan presidentti antaa asetukseksi tasavallan presidentin kanslian kansliasäännön ja 2 kohdan mukaan nimittää kansliapäällikön ja kanslian esittelijät sekä määrää kansliapäällikön sijaiset.

Työryhmä on ehdottanut tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 4 §:n 2 momentin muuttamista siten, että tasavallan presidentti tekisi 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetyt päätökset valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Pidän ehdotusta, joka vastaa voimassa olevaa oikeutta, perusteltuna. Asetusten antaminen tapahtuisi perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momenttien pääsäännön mukaisesti.

Kiinnitän huomiota siihen, että viimeksi mainitun lakiehdotuksen johtolauseessa tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 2 §:n 1 momentti tulisi korjata 2 momentiksi.

2) Ministereiden nimikkeistä (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 25.2.1999, dnro 6/20/99

LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on viitekirjeessä esittänyt, että valtioyhteisön hallintopoliittikka-hankkeen valtioneuvostotyöryhmä (23/97) on ehdottanut muutettavaksi käytäntöä siten, että tasavallan presidentti nimittäessään valtioneuvoston jäsenet antaisi kullekin ministerille tämän tehtävään kuuluvan nimikkeen. Eduskunta on jatkuvasti myös virallisissa yhteyksissä käyttänyt ministereiden ns. epävirallisia nimikkeitä. Myös Euroopan unioniin liittyvissä tehtävissä on pääsääntöisesti käytetty epävirallisia nimikkeitä.

Ministerin nimikettä koskeva asia on ollut viireillä vuonna 1997, jolloin opetusministeriö oli ehdottanut, että kulttuuriministeri-nimikettä käytettäisiin virallisesti opetusministeriön asioita käsittelemään määrätystä ministeristä. Valtioneuvoston kanslia oli saanut asiasta lausunnon oikeusministeriöltä (19.12.1997 dnro 614/02/97) ja oikeuskanslerilta (27.2.1997 dnro 4/20/97). Oikeusministeriö ei nähnyt estettä muuttaa käytäntöä. Ministeriö oli kuitenkin pitänyt tarpeellisena ministerin aseman määrittelyä tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä. Oikeuskansleri oli pohtinut lähinnä valtioneuvostosta annetun lain 1 a §:n muutostarvetta. Käytännön muuttamiseen ei tuolloin kuitenkaan ryhdytty.

Valtioneuvoston kanslia on tämän jälkeen neuvotellut asiasta oikeusministeriön kanssa. Oikeusministeriö on katsonut, etteivät lainsäädäntötoimet olisi tarpeen.

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt asiasta oikeuskanslerin näkemystä. Valtioneuvoston kanslia on myös viitannut kirjeensä mukana olleeseen muistioon, joka koskee nykyistä käytäntöä ja ns. kakkosministerin asemaa ja jossa on alustava ehdotus siitä, mitä käytännössä nyt epävirallisesti käytettävien nimikkeiden ottaminen viralliseen käyttöön merkitsisi.

OIKEUSMINISTERIÖN KANNANOTOISTA

Oikeusministeriö on valtioneuvoston kanslialle ministerin nimikkeestä 8.2.1999 antamassaan lausunnossa (dnro 330/02/99) viitannut asiasta antamiinsa lausuntoihin valtioneuvoston kanslialle (19.12.1997 dnro 614/02/97) ja valtio-

varainministeriölle (10.12.1997 dnro 3410/43/97) ja esittänyt, ettei nimikekäytännön muuttamiselle valtioneuvoston kanslian kirjeessä hahmotellulla tavalla ollut oikeudellisia esteitä.

Oikeusministeriön edellä tarkoitetussa 19.2.1997 antamassa lausunnossa on muun ohella esitetty, että valtioneuvoston ohjesäännössä mainittujen ministerivaliokuntien kokoonpano määräytyy osittain ministereiden nimikkeiden perusteella. Käytäntöä ei siten voitu muuttaa valtioneuvoston ohjesäännössä nimikkeeltään mainittujen ministereiden osalta, ellei valtioneuvoston ohjesääntöä samalla muutettu uutta käytäntöä vastaavaksi. Oikeusministeriön 10.12.1997 antamassa lausunnossa on puolestaan pidetty tärkeänä sitä, että kahden tai useamman ministerin ministeriössä on vastaisuudessaakin myös päällikkönä toimiva ministeri. Yhden ministeriön nimitetyistä ministreistä tulee kantaa poliittinen ja oikeudellinen vastuu myös sellaisista asioista, joiden kohdalla ministeriön sisäinen työnjako on tulkinnanvarainen.

LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Yhdyn oikeusministeriön edellä selostettuun huomautukseen ministerivaliokunnista ja esitykseen siitä, että yhdellä ministerillä on jokaisessa ministeriössä oltava yleinen toimivalta niin, että hän käsittelee ja ratkaisee asiat, joista ei voida sanoa, minkä ministerin toimialaan ne kuuluvat. Pidän tätä oikeudellisesti merkittävänä asiana, koska mikään ministeriölle kuuluva asia ei saa jäädä ratkaisematta sen takia, että ei ole selvää, kenelle se kuuluu, tai asiasta ollaan erimielisiä.

Viime kädessä täsmällisyysvaatimus edellyttää, että ministeriöiden organisaatiouudistuksissakin otetaan huomioon uusien yksiköiden yksiselitteisyys ja luontevuus alistettavaksi yhden ministerin johdettavaksi.

Ministerien nimekeasiassa olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomioon edeltäjäni, oikeuskansleri Jorma S. Aallon valtioneuvoston kanslialle antamissa lausunnoissa (27.2.1997 dnro 4/20/97 ja 24.11.1997 dnro 47/20/97) viittaamiin näkökohtiin yhtäältä tasavallan presidentin ministerin nimityskompetenssista sekä toisaalta valtioneuvoston ministereiden toimivaltojen jakokompetenssista. Kun kuitenkin erityisnimikkeitä on esitetty perustuslakiuudistuksessa (HE 1/1998 vp. s. 119) ja eduskunta on esityksen osaltaan hyväksynyt lepäämään ja koska säännökset eivät nimenomaisesti kiellä nimikkeiden käyttä-

mistä ministerin nimitystä koskevassa avoimessa kirjeessä, voidaan päätyä siihen, että valtioneuvoston kanslian kaavaillemaa uudistusta ei ole syytä enää vastustaa. Asiaa on kuitenkin tarpeen pohtia kaikilta puoliltaan. Mikäli nimikekäytäntöä aiottaisiin muuttaa, näyttäisi tarpeelliselta sisällyttää ministereiden nimikettä koskeva säännös valtioneuvoston ohjesääntöön, esimerkiksi sen 3 §:ään. Siinä voitaisiin säätää, että ministerin virkanimikkeenä käytetään heidän toimialansa ja tehtäviensä mukaista nimikettä sen mukaan kuin tasavallan presidentti päättää. Tämän jälkeen tulisi nykyinen säännös työnjaosta päättämistä.

Tasavallan presidentin päätös virkanimikkeestä julkaistaisiin säädöskokoelmassa valtioneuvoston nimityspäätöksessä sekä myös tarvittaessa ministerin vaihtuessa tai ministereiden toimialueita muutettaessa. Julkaiseminen on perusteltua sen takia, että virkanimikettä käytettäisiin myös kaikkien virallisimmissa yhteyksissä, kuten asetusten johtolauseissa ja tasavallan presidentin päätösten varmennuksissa.

On hyvin mahdollista, että (ykkös) ministereiden nimikkeitä käytetään muissakin säädöksissä kuin valtioneuvoston ohjesäännössä. Siten lienee viisainta säilyttää nykyisiä ministeriöitä vastaavat ministerinimikkeet (eikä esim. jakaa kauppa- ja teollisuusministeriötä kauppa- ja teollisuusministerille). — Asiaan vaikuttanee sekin, että eduskunta on lausumassaan esittänyt luovuttavaksi muutaman vuoden vanhasta ”asianomaisen ministeriön” käsitteestä (PeVM 10/1998).

Erityisnimikkeitä voisivat olla ne, jotka puhekielessä nyt ovat vakiintuneet. Ongelmia aiheutunee tapauksissa, joissa ministerille kuuluu nimeke ministeriön mukaan, mutta hänellä samalla on asiallisesti merkittävä osa muusta ministeriöstä (ministeri sosiaali- ja terveysministerinä sekä asuntoministerinä taikka ympäristöministerinä ja kehitysyhteistyöministerinä). Oikeusministeriön lausuntoon viitaten suhtaudun tällaisiin nimikkeisiin torjuvasti.

Uudistusta mietittäessä lienee syytä ottaa kantaa myös siihen, tulisiko kaikille ministreille kehittää nimeke, vaikka tulos ei olisikaan kovin luonteva, vai voitaisiinko tällaisessa tapauksessa pitäytyä nykyisessä käytännössä.

Tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä ilmoitettujen nimikkeiden ohella saattaa tulla käytettäväksi muitakin satunnaisempia nimikkeitä, kuten tasa-arvoministeri. Jatkovalmistelussa onkin otettava kantaa myös siihen, miten tällaisiin

tapauksiin suhtaudutaan: voidaanko nimikkeitä edelleen vapaasti kehittää ja käyttää, jolloin olisi kolmenlaisia nimikkeitä, ministeriöiden nimien mukaiset ja nimittämiskirjeen mukaan määräytyvät sekä uudisnimikkeet, vai olisiko tätä pyrittävä tai mahdollista rajoittaa. — Lienee syytä myös todeta, että nimike salkuton ministeri on ollut vanhastaan käytössä jo nimittämiskirjeessä; nimikethän mainitaan myös säännöksissä.

Uuteen käytäntöön siirtyminen edellyttää, että varaudutaan myös muuttamaan nimikkeitä, jos ministeri vaihtuu ja samalla tehdään muutoksia toimialajakoihin taikka jos näitä muutoksia tehdään entisten ministereiden kesken. Kun ministerit nimitetään pääministerin esityksestä, luontevaa on, että hän myös aina esittelee nimikemuutokset tasavallan presidentin hyväksyttäväksi.

3) Valtioneuvoston periaatepäätökset (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 19.2.1999, dnro 7/20/99

LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on 9.2.1999 päivätysissä kirjoituksessa (105/00/99) esittänyt, että valtioneuvoston periaatepäätöksenä on annettu erilaisia päätöksiä, joiden suhdetta istuvan hallituksen hallitusohjelmaan tai niiden voimassaoloa ylipäätään, ei ole selkeästi määriteltä missään. Etenkin nyt kun hallitusohjelma on hallitusmuodon 36 a §:n mukaisesti annettava eduskunnalle tiedonantona, olisi aiheellista määritellä erilaisten periaatepäätösten suhde voimassa olevaan hallitusohjelmaan. Muutoinkin erilaisten periaatepäätösten, ohjelmien ja ohjeiden voimassaololle tulisi olla yhteisesti sovitut periaatteet.

Valtioneuvoston kanslian tarkoituksena olisi selvittää seuraavan hallitusohjelman laatijoille esimerkiksi ne voimassaolevat poliittisluontoiset ohjelmat, jotka tulisi ottaa huomioon hallitusohjelmaa laadittaessa. Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa kirjoituksen liitteenä olevasta muistiosta ilmenevästä ehdotuksesta.

Liitemuistiossa on muun ohella esitetty, että valtioneuvoston ohjesäännön 5 §:n 5 kohdan mukaan yleisistunto antaa tehtävien ja toiminnan suunnittelua ja järjestämistä koskevia periaate- ja suunnittelupäätöksiä. Periaatepäätöksillä annetaan ohjeet valmistella tiettyä asiaa tai

asiakokonaisuutta annettujen suuntaviivojen mukaisesti.

Osa näistä on ns. poliittisia periaatepäätöksiä, joilla on täsmennetty hallitusohjelman tavoitteita, osa taas hallinnon järjestämistä tai rahoittamista tarkoittavia kannanottoja tai pelkästään toimintaohjeita hallinnolle. Periaatepäätöksen nimellä on myös annettu joukko ohjelmia, jotka perustuvat joko kansainvälisiin sopimuksiin tai lainsäädäntöön taikka joilla on vahvistettu tavoitteita useiksi vuosikymmeniksi.

Silloin, kun periaatepäätös täsmentää hallitusohjelmaa, on periaatepäätöksen katsottu sitovan vain päätöksen antanutta hallitusta. Osa periaatepäätöksistä ja ohjelmista on kuitenkin sen luontoisia, että niiden on ilmeisesti tarkoitettu olevan voimassa myös seuraavien hallitusten aikana, vaikka ohjelmiin sisältyykin selkeitä poliittikatavoitteita. Suhde seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan muodostuu tällöin ongelmalliseksi etenkin nyt, kun hallitusohjelma on toimitettava eduskunnalle tiedonantona.

Jotta eri tyyppisten nyt periaatepäätöksinä annettujen ohjelmien, ohjeiden yms. voimassaolo ja käyttö selkiytyisi, olisi aiheellista luoda periaatteita, joiden mukaan jatkossa toimittaisiin.

Periaatepäätökset voidaan karkeasti jakaa neljään ryhmään. Valtioneuvoston kanslia ehdottaa seuraavaa jaotusta nykyisin periaatepäätöksinä annetuille päätöksille, ohjelmille ja ohjeille sekä periaatteita niiden suhteesta istuvaan hallitukseen ja sen hallitusohjelmaan:

I. Hallinnon järjestämistä tai rahoittamista tarkoittavat kertaluontoiset kannanotot

Esimerkkinä voidaan mainita periaatepäätös määrärahan ottamisesta seuraavaan talousarvioon.

Tähän ryhmään kuuluvat periaatepäätökset eivät ole ongelma, koska ne yleensä ovat kertaluontoisia ja ne toteutetaan varsinaisina päätöksinä välittömästi.

II. Ns. poliittisluontoiset periaatepäätökset eli periaatepäätökset, joilla täsmennetään hallitusohjelmaa

Tällainen voi olla esimerkiksi periaatepäätös energiapolitiikasta.

Poliittisluontoiset periaatepäätökset sitoisivat vain päätöksen antanutta hallitusta ja seuraavan hallituksen olisi uudistettava ne, jos ne haluttai-

siin pitää voimassa. Tällöin tulisi tarkistettavaksi niiden suhde uuden hallituksen hallitusohjelmaan.

III. Ohjelmat

Esimerkkeinä voidaan mainita kestävän kehityksen ohjelma, tasa-arvo-ohjelma ja vesien suojelun tavoitteet vuoteen 2005.

Ohjelmat olisivat voimassa myös uuden hallituksen aikana, jollei jotakin ohjelmaa nimenomaan kumottaisi. Hallitusohjelmaa laadittaessa olisi tarkistettava voimassa olevat ohjelmat, jotta hallitusohjelman tavoitteet olisivat niiden kanssa samansuuntaisia, sillä useimmiten ohjelmat sisältävät poliittisia tavoitteita.

IV. Ohjeet hallinnolle

Esimerkkeinä voidaan esittää periaatepäätös säädösten kääntämisestä vieraille kielille ja ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista.

Ohjeet hallinnolle tai hallinnon järjestämiseksi tulisi sitä vastoin antaa pysyvinä hallinnollisina määräyksinä valtioneuvoston ohjesäännön 5 §:n 6 kohdan nojalla. Sen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa annetaan yleiset määräykset asioiden valmistelusta valtioneuvostossa. Ohjeet sekä määräykset ovat voimassa niin kauan, kunnes ne kumotaan tai muutetaan, eikä niiden voimassaolo ole sidottu hallituksen toimikauteen.

Liitemuistioon sisältyy luettelo Lipposen hallituksen 5.2.1999 mennessä periaatepäätöksensä tai ohjelmana antamista päätöksistä. Muistion mukaan luettelosta ei ole tässä vaiheessa poistettu ”pöydällepanoja” eikä Suomen ehdotuksia EU-ohjelmiksi. Luettelosta on selvästi nähtävissä periaatepäätöksen nimellä kulkevien päätösten ja ohjelmien kirjavuus sekä hankaluus selvittää niiden tarkoitettua voimassaoloaikaa.

LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Totean aluksi, että valtioneuvoston periaatepäätös on luonnehdittu hallituksen poliittiseksi kannanotoksi, joka ei sido päätöksen tehnyttä valtioneuvostoa oikeudellisesti. Periaatepäätök-

sella ei myöskään yleensä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia henkilöihin, eikä se näin ollen pääsääntöisesti ole valituskelpoinen. Ainakin eräässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut valtioneuvoston periaatepäätöksellä olevan sellaista oikeudellista merkitystä, että siihen voitiin hakea muutosta (KHO 1992 A 1, valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisen rantojen suojeleluhjelman hyväksymisestä).

Yhdyn liitemuistiossa esitettyyn näkemykseen, että hallitusohjelmaa täsmentävät periaatepäätökset (ehdotettu ryhmä II) saattavat joissakin tapauksissa olla pulmallisia sen suhteen, onko ne tarkoitettu olemaan voimassa myös seuraavien hallitusten aikana. Mielestäni sama ongelma voi koskea ainakin osaa sellaisista periaatepäätöksistä, joissa on kysymys hallinnon järjestämisestä tai rahoittamisesta (ehdotettu ryhmä I).

Epävarmuuden poistamiseksi voitaisiin menettellä samoin kuin liitemuistiossa on esitetty ohjelmien (ehdotettu ryhmä III) osalta eli siten, että hallitusohjelmaa laadittaessa tarkistettaisiin muutkin aikaisempien hallitusten periaatepäätökset. Menettelyä voidaan perustella myös sillä, että periaatepäätöksissä esitettyjä valmistelutehtäviä tms. saaneiden viranomaisten tulee olla perillä asioiden jatkovalmistelusta. Uuden hallituksen tai ministerin aloittaessa työnsä virkamiesjohto selostaa merkittävimmät vireillä olevat asiat, jolloin myös voidaan ottaa kantaa aiempiin periaatepäätöksiin. Keskeisesti kyse onkin ymmärtääkseni kulloisenkin hallituksen poliittiseen toimintaan kytkeytyvistä asioista.

4) Esitysehdotus valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto
13.9.1999, dnro 32/20/99

Valtioneuvoston kanslia on viitekirjeessä pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain (78/1922) muuttamisesta. Kirjeen mukaan esitysluonnokseen on sisällytetty ainoastaan Suomen perustuslain (731/1999) vaatimat muutokset. Lisäksi on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998 vp — HE 1/1998 vp esitettyjä seikkoja.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Oikeuskanslerinvirastoa koskeva pykälä

Luonnoksen mukaan tarkoitus on kumota valtioneuvostosta annetun lain 2 a §, jonka mukaan valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto, josta säädetään erikseen. Pykälä ja sen edellä oleva otsikko korvattaisiin valtioneuvoston esittelijöitä koskevalla säännöksellä.

Yleisperusteluissa on todettu, että valtioneuvoston oikeuskanslerista ja hänen tehtävistään on tarkoitus säätää laki, joka tulisi voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa. Samassa laissa tullaan säätämään myös oikeuskanslerinvirastosta.

Siitä huolimatta, että oikeuskanslerinvirastosta tullaan säätämään muussa laissa, on mielestäni perusteltua säilyttää oikeuskanslerinvirastoa koskeva viittaussäännös valtioneuvostosta annetussa laissa. Kumottavaksi ehdotettu pykälä lisättiin lakiin 10.12.1993 annetulla lailla (1120/1993). Lain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 184 — 1992 vp) on oikeuskanslerinvirastosta esitetty seuraavaa: ”Se ei olisi valtioneuvoston osa samassa mielessä kuin yleisistunto, ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia. Koska oikeuskanslerinviraston toiminta kuitenkin liittyy läheisesti valtioneuvoston työhön, on asianmukaista ottaa annettavaan yleislakiin säännös myös oikeuskanslerinvirastosta.” Samat perustelut voidaan esittää tänäkin päivänä. Uuden perustuslain mukaan (111 §:n 2 mom.) oikeuskanslerin on oltava läsnä sekä valtioneuvoston istunnoissa että esiteltäessä tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Tämä läsnäolovelvoite, joka on nyt ensi kertaa perustuslakiin kirjoitettuna, korostaa oikeuskanslerinviraston organisatorista yhteyttä valtioneuvostoon.

Oikeuskanslerinvirastoa koskeva viittaussäännös voisi olla nykyisen sisältöinen, ja olisi luontevaa lisätä se kysymyksessä olevan lain 1 §:ään, jossa säädetään valtioneuvoston kokoonpanosta.

Valtioneuvoston esittelijät

Esitysluonnoksen 2 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet.

Tasavallan presidentti nimittää uuden perustuslain nojalla ministeriöiden virkamiehistä ai-

noastaan ministeriön kansliapäällikön. Ministeriöiden muihin virkoihin nimittää valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö. Nimitystoimivallasta tältä osin tullaan säätämään valtioneuvoston ohjesäännössä sekä ministeriön asetuksessa.

Johto- ja vastuusuhteiden kannalta on nimitystoimivallasta säädettäessä johtavana periaatteena pidetty sitä, että nimittäjänä toimisi se viranomainen, jonka toimivaltaan virkamiehen valmisteltavat asiat kuuluvat.

Yleisperusteluissa esitetään, että virkamiehen, joka toimii esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa ja joka valmistelee myös tasavallan presidentin päätösvaltaan valtioneuvostossa kuuluvat asiat, nimitystoimivalta olisikin luontevaa säätää valtioneuvoston yleisistunnolle. Kun valtioneuvoston yleisistunto nimittäisi tasavallan presidentin nimittämää kansliapäällikköä lukuun ottamatta kaikki valtioneuvoston esittelijöinä toimivat ministeriön virkamiehet, voitaisiin samalla luopua käsitteestä ylimääräinen esittelijä. Ehdotetun 2 a §:n erityisperusteluissa on esitetty, että ministeriö nimittäisi virkamiehet, jotka toimisivat esittelijöinä ainoastaan ministeriössä.

Totean, että ehdotettu lain 2 a §:n 1 momentti vastaa valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivien virkamiesten osalta perustuslakivaliokunnan nimitystoimivallasta omaksumaa kantaa (PeVM 10/1998 vp — HE 1/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on esittänyt, että valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköitä lukuun ottamatta valtioneuvoston virkamiehet samoin kuin valtion virastojen päälliköt ja muut keskushallinnon ylimmät virkamiehet, jollei nimitysvaltaa ole joihinkin virkoihin liittyvistä erityisistä syistä perusteltua osoittaa presidentille tai muulle viranomaiselle. Kun otetaan huomioon Suomen perustuslain 126 §:n 2 momentti ja perustuslakivaliokunnan kannanotossa oleva viittaus erityisiin syihin, ei näyttäisi olevan estettä sille, että ministeriö nimittäisi osan virkamiehistään. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 126 §:n perusteluista sitä paitsi ilmenee, että tarkoitus on ollut säätää nimitystoimivalta nykyistä tilannetta vastaavaksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston ylimääräisiksi esittelijöiksi on määrätty lukuisa joukko ministeriöiden virkamiehiä. Osan näistä on nimittänyt valtioneuvoston yleisistunto, osan asianomainen ministeriö. Erityisen paljon ylimääräisiä esittelijöitä on ulkoasiainministeriössä, sisäasiainminis-

teriössä, maa- ja metsätalousministeriössä sekä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Ylimääräisistä esittelijöistä ministeriön nimittämiä on varsin paljon, esimerkiksi ulkoasiainministeriössä kolmannes ylimääräisistä esittelijöistä. Maa- ja metsätalousministeriössä ministeriön nimittämiä on vielä suurempi osa.

Ehdotettu lain 2 a §:n 1 momentti merkitsee ministeriön nimittämien ylimääräisten esittelijöiden osalta sitä, että jos tarkoituksena on, että valtioneuvoston yleisistunnossa asioita esittävät samalla virkatasolla olevat virkamiehet kuin tällä hetkellä, valtioneuvoston yleisistunnon nimitystoimivaltaa olisi laajennettava koskemaan lukuisia alempia virkoja, jotka tähän mennessä ovat olleet ministeriön täytettäviä.

Nykyisten ylimääräiseksi esittelijäksi määrättyjen, ministeriön nimittämien esittelijöiden kohdalla näyttää syntyvän pulmatilanne, koska he eivät voisi enää esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Voitanee olettaa, että ainakin aluksi tästä aiheutuisi asioiden valmistelulle ja esittelylle suurta haittaa. Kun otetaan huomioon ministeriön nimittämien ylimääräisten esittelijöiden suuri lukumäärä, tulisi tätä kysymystä vielä pohdita, esimerkiksi siltä pohjalta, olisiko ehdotettuun lakiin sisällytettävä nykyisiä ylimääräisiä esittelijöitä koskeva siirtymäsäännös.

Muita näkökohtia

Valtioneuvostolain muutosehdotuksista tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva 5 §:n 1 kohta vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa. Pääministerin toimivallan täsmentäminen on hyvin perusteltua. Myöskään muihin ehdotettuihin säännöksiin minulla ei ole huomauttamista.

5) Suomen säädöskokoelmaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 8.11.1999, dnro 40/20/99

Oikeusministeriön asettama työryhmä oli perustuslakiuudistukseen liittyen valmistellut säädöskokoelmaa koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmä oli ehdottanut lainsäädännöllistä perusratkaisua, jonka mukaan säädettäisiin kaksi lakia: 1) laki Suomen säädöskokoelmasta sekä 2) laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista.

Uuden perustuslain myötä ministeriöiden norminantovalta kasvaa ja se saa uuden sisällön. Sen vuoksi ministeriöiden antamien oikeusnormien julkaisemisestakin on annettava omat säännökset, ja säännösten on oltava lain tasoiset. Ei olisi estettä sille, että kaikki säädösten ja määräysten julkaisemista koskevat lain tasoiset säännökset sisältyisivät yhteen lakiin. Lainsäädännön selkeydenkin vuoksi on kuitenkin pidettävä parempana työryhmän ehdotusta, jonka mukaan Suomen säädöskokoelmasta ja siinä julkaistavista säädöksistä sekä ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmasta ja siinä julkaistavista säädöksistä ja määräyksistä säädetään erillisissä laeissa.

Kansainvälisten sopimusten julkaisemisen perussäännöksistä on nykyään oma lakinsa, mutta kansainvälisten sopimustenkin julkaisemista koskevat säännökset on annettu pitkälti asetus- tasoisina siten, että kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetussa asetuksessa viitataan Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen asianomaisiin säännöksiin. Kun säädösten ja kansainvälisten sopimusten julkaisemista koskevat säännökset nostetaan lain tasolle, ei olisi perusteltua, että kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta säädettäisiin oma lakinsa, jossa joko toistettaisiin säädöskokoelmalakiin sisältyviä säännöksiä tai laajasti viitattaisiin niihin. Sitäkin työryhmän esitystä, että kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta ei säädetä nykyisen lain tilalle omaa lakiaan, voidaan näin pitää perusteltuna.

Työryhmän mietinnössä (laki Suomen säädöskokoelmasta 2 ja 4 §) esitetty säädöskokoelmassa ja ministeriöiden määräyskokoelmassa julkaistavien säädösten ja määräysten jakoperiaate on tarkoituksenmukainen ja järkevä. Lähtökohtana on syytä pitää sitä, että kaikenlaiset asetukset julkaistaisiin samassa julkaisussa eli säädöskokoelmassa kuitenkin niin, että yleiseltä merkitykseltään vähäinen ministeriön asetus voidaan asianomaisen ministeriön päätöksellä päättää julkaistavaksi ministeriön määräyskokoelmassa. Euroopan yhteisöjen lainsäädännön kansallisen voimaannappon myötä on tietyille elinkeino- ja ammattialoille tai muille erityisryhmille tarkoitettujen teknisiä normeja sisältävien säädösten ja määräysten määrä kasvanut. Tällaisia asetuksia, valtioneuvoston päätöksiä ja ministeriön normipäätöksiä esitellään ja annetaan varsin monesta ministeriöstä. On asianmukaista, että ”varsinaista” säädöskokoelmaa ei kuormiteta tällaisilla sinänsä tärkeillä mutta rajatulle

käyttäjryhmälle tarkoitetuilla spesiaalisäänöksillä. Myös asianomaisten erityisalojen henkilöstön, kuten ao. elinkeinon- ja ammatinharjoittajien, kannalta saattaisi olla parempi, että he voisivat saada tiedon omaa alaansa koskevista teknisistä ja muista määräyksistä yhdestä paikasta mutta silti kattavasti seuraamalla asianomaisen ministeriön määräyskokoelmaa.

Lakiehdotuksen 4 §:n käsitteparit ”erityisestä syystä” ja ”yleiseltä merkitykseltään vähäinen” antavat tilaa tulkinnalle kuitenkin niin, että lähökohtana on pidettävä ministeriöiden asetusten julkaisemista säädöskokoelmassa. Tulkintavalttaa pitää kullakin ministeriöllä ollakin, koska ministeriöiden asetuksilla annettavat säännöksetkin ovat sisällöltään ja kohderyhmiltään kovin erilaisia. Uuden lainsäädännön alkuvaiheessa saattaa ministeriöiden välillä kuitenkin esiintyä kirjavuutta ja toisistaan poikkeavaa käytäntöä siitä, kummassa kokoelmassa ministeriön asetuksia julkaistaan. Julkaisukäytäntöä tulisi sen vuoksi oikeusministeriössä seurata ja esimerkiksi koulutuksellisin keinoin pyrkiä yhtenevään käytäntöön.

Työryhmä on ehdottanut, että joitakin vuosia käytössä ollut uusi julkaisemistapa, säädösten julkaiseminen tietoverkossa, kirjattaisiin lakiin (12 §). Säädösten nopea ja maksuton atk-muotoinen julkaiseminen ja niiden jakelu Internet-tietoverkossa on ollut huomattava edistysaskel asiakkaiden tiedonsaannin kannalta. On kuitenkin otettava huomioon, että tämä helppo ja käyttäjälle maksuton tiedonhankintatapa on tuonut tiedonhakijoiden piiriin runsaasti sellaisiakin tahoja, joilla ei ole riittävän tarkkaa kuvaa lainsäädännön perussystematiikasta ja atk-sovelluksena toteutetun oikeudellisen tietopalvelun ylläpidosta. Ei ole mitenkään harvinaista, että oikeudellisia tietopalveluja käyttävät maallikot otaksuvat, että tietopalvelun ”päivittäminen” tarkoittaa myös oikeudellisissa tietopalveluissa sitä, että vanhentunut tietoaaineisto poistetaan ja korvataan uudella, ajantasaisella tiedolla. Atk-muotoisten tietopalveluiden laajassa yleisökäytössä esiintyy joitakin muitakin oikeudellisen tiedon käyttöön ja säädösaineistojen systematiikkaan liittyviä pulmia. On selvää, että tietoverkossa jaeltavan atk-muotoisen säädöstietopalvelun peruspalveluun kuuluu, että aineisto julkaistaan samassa muodossa kuin vastaava painettu aineisto täydennettynä helppokäyttöisellä säädös-muutosrekisterillä. Tällaisen peruspalvelun julkinen luotettavuus on oltava samaa luokkaa kuin painotuotteena julkaistavan virallisen sää-

döskokoelman. Atk-muotoisia tietopalveluja tulee kuitenkin jatkuvasti kehittää ja lakisääteisen peruspalvelun ohella tarjota jatkuvasti laajeneville käyttäjryhmille heidän tarpeitaan ja taitojaan vastaavia lisä- ja erityispalveluita. Eräs kysytimmistä uusista palveluista niin lakimiesten kuin maallikkojenkin piirissä on yleisimmän lainsäädännön julkaiseminen maksutta tietoverkossa toimitettuna ajantasaisena versiona, kuten Suomen Laki -teoksissa.

Erikseen toteutettu valtion kirjapaino- ja muiden julkaisupalveluiden yhtiöittäminen ja yksityistäminen merkitsee sitä, että lain 21 §:ssä säädettävän siirtymäajan jälkeen säädösten ja määräysten julkaisemisen ja jakelun lakisääteisiä peruspalveluja täydentäviä erityis- ja lisäpalveluita toteutetaan pitkälti kaupallisin perustein. Sellainen kehitys ei välttämättä edistäisi perustuslain ja säädöskokoelmalin valmisteluasiakirjoissa asetettua tavoitetta, jonka mukaan eri kansalaisryhmillä tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet heitä koskevan oikeudellisen säädöstiedon saantiin. Myös säädöskokoelmalakiehdotuksen 12 §:n erityisperusteluissa (työryhmämietintö s. 37) on todettu, että käytettävissä olevat taloudelliset mahdollisuudet asettavat rajoituksia julkisena palveluna toteutettaville kehittyneemmille ja monipuolisemmille atk-muotoisille tietopalveluille. Oikeusministeriölle tulee kuitenkin järjestää riittävät taloudelliset ja henkilöstölliset mahdollisuudet siihen, että kaikkia kansalaisia ja eri käyttäjryhmiä yhdenmukaisesti palvelevia nykyaikaisia oikeudellisia tietopalveluja voidaan tarjota myös maksuttomien julkisten säädöstietopalvelujen yhteydessä.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentti perustuu sellaisenaan perustuslain 79 §:n 2 momenttiin. Myös perustuslain mainitun lainkohdan samoin kuin 95 §:n erityisperusteluissa (HE 1/1998 vp) on nimenomaisesti todettu, että velvollisuus julkaista lait ”viipymättä” koskee myös kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja. Perustuslain 79 §:n erityisperusteluissa on todettu, että säännös on pulmallinen kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien kohdalla, koska laissa tarkoitettu sopimuksen kansainvälisoikeudellisesta voimaantuloajankohdasta ei lain julkaisemishetkellä ole aina vielä tietoa. On myös mahdollista, että voimaansaattamislaissa tarkoitettu sopimus ei tule koskaan voimaan. Kansainvälisten sopimusten voimaantuloajan kohtien hallintaa ja voimaantuloajankohdista tiedottamista voitaisiin käytännön tasolla helpottaa niin, että lain 12 §:ssä tarkoitettujen atk-

tietopalvelujen ylläpitotehtävänä huolehdittaisiin siitä, että atk-järjestelmässä julkaistuun kansainvälisen sopimuksen ja voimaantulolain yhteyteen tehtäisiin asianmukaiset viitemerkinnät ja linkkiyhteydet voimaantuloasetukseen.

6) Perustuslain voimaannpanotyöryhmän muistio (OM)

Oikeusministeriön asettaman perustuslain voimaannpanotyöryhmän muistiossa oli käsitelty uuden hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvia muun lainsäädännön muutostarpeita. Uudessa hallitusmuodossa ehdotetaan, että asetuksella voidaan antaa oikeussääntöjä vain hallitusmuodossa tai muussa laissa säädetyn nimenomaisen valtuuden nojalla. Tämän vuoksi nykyisin valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön sisältyvistä oikeuskanslerin tehtäviä ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamista koskevista asioista on tarpeen antaa laintasoisia oikeussääntöjä. Oikeuskanslerinvirastoa ja sen hallintoa koskevat säännökset ja määräykset annettaisiin lakiin otettavan valtuutuksen nojalla edelleen asetus- ja työjärjestystasolla.

Lisäksi oikeuskansleri katsoi lausunnossaan 14.10.1999, että oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittäisi virkaansa edelleenkin tasavallan presidentti, joka nimittää myös valtioneuvostoon kuuluvien ministeriöiden kansliapäälliköt (39/20/98).

7) Kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöt (OM)

Oikeusministeriölle 18.3.1999 antamassaan lausunnossa oikeuskansleri on kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöistä (KM 1999:1) todennut, että toimintojen yhdistäminen edellyttää asioiden käsittelyjärjestyksen ja muutoksenhaun uudelleen arviointia kummankin asiaryhmän osalta, samoin kuin asiantuntijoiden pätevyysvaatimusten ja kokoonpanokysymysten perinpohjaisista selvittelyistä.

Kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöissä tehtyjä ehdotuksia tulisi kehittää siten, ettei syntyisi ratkaisuja, jotka myöhemmin osoittautuisivat toimimattomiksi. Itsenäisen kilpailutuomioistuinten perustamiselle ei ole olemassa esteitä (11/20/99).

8) Sotilassyöttäjätyöryhmän mietintö (OM)

Apulaisoikeuskansleri on 20.8.1999 antanut oikeusministeriölle lausunnon sotilassyöttäjätyöryhmän mietinnöstä, jossa oli ehdotettu syyttäjäntehtävien siirtämistä sotilasoikeudenkäyntiasioissa yleisille syyttäjille ja sotilaskurinpitolain muuttamista mm. siten, että syyttäjä voisi ottaa esitutkintaan määräämänsä asian syyteharkintaan.

Lausunnossa todetaan, että perusteena sotilassyöttäjätyöryhmän asettamiselle on ollut oikeuskanslerin aloite 24.2.1997 dnro 10/51/97. Siinä oikeuskansleri Jorma S. Aalto esitti oikeusministeriölle, että sotilaslakimiesten asema erityissyyttäjänä otettaisiin uudelleen arvioinnin kohteeksi ja että tätä koskevat esitykset voitaisiin toteuttaa mahdollisimman pian (ks. oikeuskanslerin kertomus 1997 s. 45–46).

Lausunnossa on otettu kantaa erinäisiin pykäläkohtaisiin kysymyksiin sekä sotilaskurinpitolain perusteluihin. Viimeksi mainittua lakia koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on syyttäjän asemaa toistuvasti korostettu, kun taas tulokannan kannalta tarpeellisia esimerkkejä jäi kaipaamaan (23/20/99).

9) Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto sisäasiainministeriölle 27.10.1999, dnro 39/20/99

Sisäasiainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännös tilapäisen suojelun antamisesta.

Esityksen yleistä tavoitetta tehdä viranomaispäätöksiä esityksessä kuvatunlaisessa joukkopäätöksenteossa voidaan pitää perusteltuna ja käytännön kannalta tarpeellisenä. Säännösehdotuksen perusteluissa on laajalti kuvattu viranomaispäätösten sisältöä. Nämä perustuisivat ehdotetun ulkomaalaislain uuden 31 a §:n nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen. Asianmukaista olisi, että asetuseritys olisi esityksen liitteenä jo eduskuntakäsittelyssä. Näin voitaisiin tarkemmin arvioida esim. ehdotettujen säännösten suhdetta Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Ehdotukseen sisältyvät säätämisyjärjestysperustelut, joiden mukaan lainmuutos voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa ei kuitenkaan ole käsitelty esityksen suhdetta Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Erityisesti olisi selvitettävä, millä tavoin ehdotettu tilapäisen suojelun järjestelmä on yhteensovitettavissa yksilöllistä harkintaa päätöksenteossa edellyttävien sopimusvelvoitteiden kanssa. Tältä kannalta on aiheellista kiinnittää huomiota myös ehdotettuun 31 a §:n 3 momenttiin, jonka mukaan turvapaikkahakemus raukeaisi automaattisesti, kun tilapäinen suojelu on päättynyt eikä hakija ilmoita viranomaisille haluavansa saada hakemuksensa uudelleen vireille eivätkä viranomaiset pane vireille menettelyä hakijan poistamiseksi maasta. Esityksestä ei esim. ilmene, miten tällaisen henkilön osalta tultaisiin menettelemään, jos hän tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen jäisi maahan ja menettely maasta poistamiseksi aloitettaisiin vasta usean kuukauden kullutta tilapäisen suojelun lakkaamisesta.

Sanamuoto 31 a §:n 2 momentissa on epäselvä, kun ehdotetaan säädettäväksi että määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää tilapäisen suojelun perusteella ”asetuksen voimassaolon ajan”. Lukijalle ei avaudu, tarkoittaako säännös, että päätöksiä voidaan tehdä asetuksen voimassaolon aikana vai voimassaolon ajaksi. Tältä osin ehdotusta tulisi selkiinnyttää.

Lausuntopyynnössä on esitetty, että kiinnitettäisiin huomiota mahdollisiin muun lainsäädännön muutostarpeisiin, jotka esityksestä aiheutuvat. Tältä osin esityksessä on (sivulla 4) maininnat eräistä sosiaaliturvaa koskevista laeista. Yleisesti voidaan todeta, että tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin tulisi soveltua samat sosiaalista perusturvaa koskevat säädökset ja etuudet kuin muihinkin ulkomaalaislain alaisuuteen kuuluihin henkilöihin.

Uusia säännöksiä sovellettaisiin sellaisiinkin henkilöihin, jotka ovat saapuneet maahan ennen lain voimaantuloa. Tältä osin ehdotus on ongelmallinen, jos tilapäistä suojelua saavien henkilöiden sosiaaliturva tai elämisen edellytykset ylipäätään kaikista huolimatta jäävät heikommiksi kuin muiden ulkomaalaislain alaisten henkilöiden. Voimaantulon taannehtivaa vaikutusta siten, että heikennetään maassamme jo oleskelevien henkilöiden oikeusasemaa, ei voida pitää asiamukaisena.

10) Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM)

Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi DNA-tutkimuksesta oleskelulupa-asiassa, jossa lupaa haetaan perhesiteen perusteella. Ulkomaalaisvirasto voi ohjata asianosaisen DNA-tutkimukseen, jos perhesiteestä muutoin saatua selvitystä ei voida pitää riittävänä. Tutkimuksen suorittaminen edellyttäisi tutkittavan suostumusta. Tutkimuskustannukset korvattaisiin valtion varoista.

Lausunnossaan 3.8.1999 apulaisoikeuskansleri ilmoitti, ettei hänellä ollut huomauttamista ehdotetusta lainmuutoksesta, joka vastasi valtioneuvoston 16.7.1997 hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi tekemän periaatepäätöksen sisältöä. Kun otettiin huomioon hallitusmuodon 5 ja 6 §, apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna esitysluonnoksen mainintaa siitä, että säätämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto (29/20/99).

11) Ajokorttien valmistukseen oikeutettu viranomainen (SM ja LM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje sisäasiainministeriölle ja liikenneministeriölle
27.9.1999, dnro 16/20/99

LAUSUNTOPYYNNÖT

Liikenneministeriö on viitaten oikeuskanslerin virastoon 21.4.1999 toimittamaansa ajoneuvohallintokeskuksen 15.4.1999 päivättyyn muistioon pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa siitä, onko poliisiviranomaisilla oikeus välittömästi käyttää ajoneuvohallintokeskuksen ajokorttirekisteriä siinä tarkoituksessa, että poliisiviranomaiset tekisivät sopimuksen valmistajan kanssa ajokorttien valmistuksesta, postituksesta ja laskutuksesta.

Sisäasiainministeriö on oikeuskanslerin virastoon toimitetun 12.5.1999 päivätyn selvityksen yhteydessä pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa siitä, onko liikenneministeriön päätös ajoneuvohallintokeskuksen maksuista (1605/1995) lainmukainen siltä osin kuin ajokorttisuoritteet on siinä määritelty ajoneuvohallintokeskuksen julkisoikeudelliseksi suoritteeksi.

HANKITTU SELVITYS

Edellä mainittujen ajoneuvohallintokeskuksen muistion ja sisäasiainministeriön selvityksen lisäksi oikeuskanslerinvirastoon on toimitettu seuraavat asiakirjat: 28.5.1999 päivätty liikenneministeriön vastine liitteineen, 3.6.1999 päivätty valtiovarainministeriön budjettiosaston lausunto, 23.6.1999 päivätty sisäasiainministeriön vastine liitteineen ja 9.7.1999 päivätty liikenneministeriön vastine.

Liikenneministeriön kanta

Liikenneministeriön ja ajoneuvohallintokeskuksen käsityksen mukaan ajokorttia on pidettävä itsenäisenä ajokorttirekisterin tulosteena, ei poliisin ajo-oikeutta koskevasta päätöksestään antamana todistuksena. Ajoneuvohallintokeskus on ajokorttirekisterin pitäjä, ja sillä on rekisterin haltijana ja yksinomaisena käyttäjänä oikeus periä ajokortin valmistamisesta valtion maksuperustelain (150/1992) mukainen maksu.

Sisäasiainministeriön kanta

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan ajokortti on poliisin sille laissa määrätyn toimivallan mukaisesti tekemän ajo-oikeutta koskevan päätöksen perusteella antama todistus. Poliisilla on tieliikenteen tietojärjestelmästä annetun lain (819/1989) nojalla oikeus saada ajokortin valmistamiseen liittyvät tiedot ajokorttirekisteristä. Poliisilain (493/1995) mukaan poliisilla on oikeus saada tarvitsemansa tiedot maksutta. Ajoneuvohallintokeskuksella ei ole yksinoikeutta ajokortin valmistamiseen, ja poliisilla on oikeus tilata ajokortit itse ulkopuoliselta toimittajalta.

Valtiovarainministeriön kanta

Valtiovarainministeriö ei ota kantaa siihen, onko ajoneuvohallintokeskuksella valtion maksuperustelain mukainen yksinomainen oikeus ajokorttien valmistamiseen. Valtiovarainministeriö on esittänyt, että tarvittaessa on ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin asian ratkaisemiseksi tavalla, joka ei edellytä ajoneuvohallintokeskuksen toiminnan rahoittamista budjettivaroilla.

Tehtäessä asiaa koskevia päätöksiä joudutaan myös ratkaisemaan, miten vastaisuudessa suh-

taudutaan niihin ajokorttirekisterin ylläpidosta ym. aiheutuviin kustannuksiin, jotka tällä hetkellä ajokorttisuoritteiden hinnoittelun muodossa viimekädessä peritään ajokortin hakijalta. Valtiovarainministeriö ei pidä hyväksyttävänä eikä perusteltuna, että aikaisemmin maksullisen toiminnan tuloilla rahoitettu osuus rekisterikustannuksista jäisi jatkossa valtion budjettirahoituksen varaan.

LAUSUNTO

Sekä liikenneministeriö että sisäasiainministeriö ovat esittäneet oman kantansa tueksi varteenotettavia näkökohtia. Ajokortin asemaa joko poliisin hallintopäätöksestään antamana todistuksena tai itsenäisenä ajokorttirekisterin perusteella valmistettuna asiakirjana ei lainsäädännössä kuitenkaan ole määritelty niin tarkasti, että voitaisiin esittää selvä tulkintaratkaisu ajokortin valmistamiseen oikeutetusta viranomaisesta tai poliisin oikeudesta käyttää välittömästi ajokorttirekisterin tietoja ajokortin valmistamiseen. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että ajokorttiasia on jakaantunut kahdelle eri ministeriölle, joiden välinen toimivallanjako tässä asiassa on jäänyt yksiselitteisesti sääntelemättä.

Asiassa ei ole ilmennyt seikkoja, joiden nojalla liikenneministeriön päätös ajoneuvohallintokeskuksen maksuista siltä osin kuin ajokorttisuoritteet on määritelty ajoneuvohallintokeskuksen julkisoikeudelliseksi suoritteeksi, olisi voimassa-olevan lainsäädännön vastainen.

Edellä esittämäni viitaten esitän, että liikenneministeriö ja sisäasiainministeriö ryhtyvät asianmukaisesti toimenpiteisiin ajokorttia koskevan lainsäädännön selkiyttämiseksi ajokorttien valmistamiseen liittyvien toimivaltakysymysten osalta. Lainsäädännön selkiyttäminen on paljolti tarkoituksenmukaisuusharkinnan varassa, mutta oikeudellispohjaisena tavoitteena voi pitää, että ajokortin hakijoilta ei voida periä enempää kuin valmistuskustannukset, hallinnon osuus mukaanlukien, sekä että näin perityt rahat jakautuvat eri viranomaisten kesken siten, että jakosuhte vastaa viranomaisten panosta kaikkeen ajokortin myöntämisen perusteena olevaan toimintaan.

12) Sotilaskäskyasiatyöryhmän mietintö (PM)

Puolustusministeriön asettaman sotilaskäskyasiatyöryhmän mietintö 30.9.1999 sisältää ehdo-

tuksen sellaiseksi lainsäädännöksi, jota uuden perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetty sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmä edellyttää. Mietinnössä ehdotetaan eräitä muutoksia puolustusvoimista annettuun lakiin ja rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin.

Oikeuskanslerin hyväksymässä 25.10.1999 päivätyssä muistiossa esitettiin muun muassa seuraavaa. Tarkasteltaessa mietinnössä esitettyä luetteloa sotilaskäskyasioista voidaan todeta, että ryhmä on melko hajanainen. Eräät sotilaskäskyasiat ovat yleisluonteisia ja laajakantoisia, toiset taas koskevat yksittäisiä henkilöitä (ylenlykset) tai joukko-osastokohtaisia asioita (tunnukset). Sotilaskäskyasioihin kuuluu myös normipäätöksen tyyppisiä päätöksiä (ohjesäännöt). Sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmään saisi paremman tuntuman, jos lakiesityksen perusteluissa esitettäisiin joltakin ajanjaksolta tietoja presidentin tosiasiallisesti päättämistä sotilaskäskyasioista.

Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäväksi ehdotettu 8 a § sisältäisi sotilaskäskyasioiden määrittelyn. Se olisi melko yleisluonteinen, mutta täsmällisempi määrittely saattaa olla ongelmallista. Onnistuneena voidaan pitää sitä, että ehdotuksessa mainitaan erikseen sotilasarvossa ylentäminen, joka vakiintuneesti katsotaan sotilaskäskyasiaksi, vaikka sillä asiasisällöltään on yhtymäkohtia myös nimitysasioihin.

Presidentti voisi ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Tämän edellytyksenä puolestaan on, että presidentille etukäteen tiedotetaan sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista sotilaskäskyasioista. Sen vuoksi on tarpeen ehdotetuin tavoin säätää, että näistä asioista on informoitava presidenttiä ja puolustusministeriä. Selvyyden vuoksi olisi lausuttava, että puolustusvoimain komentaja antaa tietoja merkittävistä ”valmisteltavina olevista” sotilaskäskyasioista.

Pykälässä ehdotetaan myös säädettäväksi, että ratkaisutoimivallan jakautumisesta puolustusvoimain komentajan ja alempien sotilasesimiesten välillä säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella. Ehdotettuun sääntelyyn ei ole esitetty.

Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetussa 8 b §:ssä säädettäisiin menettelystä presidentin tehdessä päätöksiä sotilaskäskyasioissa. Esittely ja ratkaisu tehtäisiin pääsäännön mukaan valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvassa erillisessä ns. kabinettiesittelyssä.

Tämä olisi selvyyden vuoksi ehkä syytä nimenomaan mainita pykälätekstissä.

Ehdotuksen mukaan esittelyn suorittaisi puolustusvoimain komentaja ja puolustusministerillä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Perustuslain asianomaisen säännöksen sanamuodon mukaan on mahdollista säätää esittelystä ehdotetuin tavoin eikä kannanotto ole ristiriidassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössään omaksuman kannan kanssa. Joissakin tapauksissa saattaisi myös pääministerillä olla intressiä olla paikalla esittelyssä. Tämä voitaisiin ottaa huomioon tekemällä ehdotettuun pykälään lisäys, jonka mukaan sama oikeus olisi pääministerillä tai hänen erikseen määräämällään ministerillä.

Presidentti voisi siirtää sotilaskäskyasian presidentin ratkaistavaksi valtioneuvostossa. Edellisessä kappaleessa esitetystä syystä olisi tehtävä sellainen lisäys, että tämä voisi tapahtua myös pääministerin esityksestä. Asianmukaisena on pidettävä ehdotusta, että puolustusvoimain komentajalla olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta presidentin ratkaistessa sotilaskäskyasian valtioneuvostossa.

Muistiossa pidetään kyseenalaisena sitä pykälän erityisperusteluissa olevaa ehdotusta, että edellisessä kappaleessa tarkoitettua asiaa ei käsiteltäisi valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa. Sotilaskäskyasian siirtäminen presidentin päätettäväksi valtioneuvostossa tulisi todennäköisesti olemaan varsin poikkeuksellista ja koskisi arvatenkin periaatteellisesti hyvin merkittäviä ratkaisuja. Niitä valmisteltaessa ei näyttäisi olevan asiallisia perusteita valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvan käsittelyn syrjäyttämiseen.

Muistiossa esitetään lisäksi joitakin huomioita rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin ehdotetuista muutoksista (41/20/99).

13) Aluevalvontatoimikunta 1998:n mietintö (PM)

Apulaisoikeuskansleri on 12.8.1999 antanut puolustusministeriölle lausunnon aluevalvontatoimikunta 1998:n mietinnöstä (komiteamietintö 1999:4). Mietintö sisältää ehdotuksen aluevalvontalainsäädännön kokonaisuudistukseksi. Lausunnossa on todettu, että mietinnössä on asianmukaisesti huomioitu apulaisoikeuskanslerin 2.1.1998 valtioneuvostolle tekemässä esityksessä (ks. kertomus 1998 kohta 6.3.1) mainitut seikat

ja että mietinnön sisällöstä ei ollut muiltakaan osin huomauttamista (28/20/99).

14) Lausunto kansainvälisen sopimuksen verottomuutta ja tullittomuutta koskevien säännösten sovellettavuudesta (VM)

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä todettiin muun muassa, että Suomi oli 22.3.1995 Pariisissa allekirjoitetulla sopimuksella liittynyt Euroopan avaruusjärjestöä (ESA) koskevaan yleissopimukseen ja sen liitännäisehtoihin. Sopimuksen voimaansaattamisesta 5.1.1995 annetun asetuksen (10/1995) 1 §:n mukaan Suomen hallituksen ja ESA:n välinen sopimus Suomen liittymisestä ESA:a koskevaan yleissopimukseen ja sen liitännäisehtoihin oli voimassa 1.1.1995 niin kuin siitä on sovittu.

Voimaannpanoasetuksessa ei viitata YK:lle ja sen erityisjärjestöille sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettäviä erioikeuksia koskevaan valtuuslakiin (386/1958). Tämän vuoksi oli ilmennyt erimielisyyttä siitä, ovatko yleissopimukseen ja sen liitännäisehtoihin sisältyvät maahantuonnin verottomuutta ja tullittomuutta koskevat säännökset tulleet Suomea sitoviksi ja ovatko mainitut säännökset sellaiseen sovellettavissa.

Oikeuskanslerin lausunnossa 9.6.1999 todetaan, että valtiovarainministeriö on katsonut, että edellytykset ESA:n yleissopimukseen sisältyvien maahantuonnin tullittomuutta ja verottomuutta koskevien säännösten soveltamiselle puuttuvat sen johdosta, että yleissopimuksen voimaannpanoasetukseen ei sisälly viittausta näitä säännöksiä koskevaan valtuuslakiin. Valtiovarainministeriön katsoo tämän perusteella, että yleissopimuksen mainittujen säännösten soveltamisen oikeusperuste puuttuu. Sen sijaan valtiovarainministeriö ei ole katsonut, että soveltaminen edellyttäisi myös materiaalistien säännösten antamista. Erimielisyyttä ei myöskään ole siitä, etteivätkö ESA-sopimuksessa sovitut erioikeudet ja vapaudet olisi luonteeltaan ja laajuudeltaan sellaisia, että ne voidaan saattaa voimaan ko. valtuuslain nojalla asetuksella.

Suomen liittymisestä ESA:n avaruusjärjestöä koskevaan yleissopimukseen annetussa hallituksen esityksessä todetaan nimenomaan, että sopimuksessa sovitut erioikeudet ja vapaudet voidaan YK:lle ja sen erityisjärjestöille sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettäviä erioikeuksia koskevaan lakiin sisältyvän valtuu-

tuksen nojalla saattaa voimaan asetuksella. Tarkoituksena on siten katsottava olleen saattaa yleissopimuksen ja sen liitännäisehtojen verottomuutta ja tullittomuutta koskevat säännökset voimaan ja että voimaan saattaminen tapahtuisi asetuksella. Lain eduskuntakäsittelyssä kertyneistä asiakirjoista ei ilmene, ettei eduskunta olisi hyväksynyt ko. menettelyä.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty, että puheena olevan lain (386/1958) voimaantulon jälkeen kansainvälisten järjestöjen peruskirjojen säännökset järjestöjen erioikeuksista ja vapauksista eivät enää kuulu hallitusmuodon 33 §:ssä säädetyllä tavalla lainsäädännön alaan (Ilkka Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, 1973).

Mainitun valtuuslain (386/1958) nojalla on saatettu voimaan useita ESA:aan verrattavien järjestöjen erioikeuksia koskevat pöytäkirjat ja sopimukset. Näissä tapauksissa määräykset erioikeuksista ovat sisältyneet niitä koskeviin erillisiin pöytäkirjoihin ja sopimuksiin. Esimerkkinä voidaan mainita Euroopan tietoliikennesatelliittijärjestöä (EUMETSAT) koskevat määräykset. Asetus EUMETSAT:in perustamisesta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta on annettu 11.7.1986. Yleissopimus on ollut voimassa 19.6.1986 lukien ja asetus on tullut voimaan 20.7.1986 (553/1986). Asetus järjestön erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan voimaan saattamisesta on annettu 29.12.1988. Pöytäkirjassa sovitut erioikeudet ovat tulleet voimaan samana päivänä kuin asetus eli 5.1.1989 (1328/1988). Viime mainitun asetuksen johdannossa viitataan nimenomaan YK:n ja sen jäsenjärjestöille sekä eräille muillekin kansainvälisille elimille myönnettäviä erioikeuksia koskevaan valtuuslakiin (386/1958).

Oikeuskansleri oli lausunnossaan vuodelta 1981 todennut, että INTELSAT -sopimus soveltuu em. YK-lain alaan, ”mikäli annetaan sellainen asetus, jossa Kansainvälinen tietoliikennetekokuujärjestö mainitaan tuossa lainkohdassa tarkoitettuna kansainvälisenä järjestönä.” Lausunto annettiin vastauksena kysymyksiin, voidaanko kyseessä olevaan järjestön erioikeuksia ja vapauksia koskeva sopimus voimaansaattaa asetuksella, vai tulisiko voimaansaattaminen tehdä lailla.

Tähänastiset käytännön esimerkit sekä oikeudelliset kannanotot osoittavat kiistattomasti, että ESA:n erioikeudet ja vapaudet on mahdollista saattaa meillä voimaan asetuksella. Kysy-

mys on vain siitä, pitääkö asetuksessa nimenomaisesti viitata YK-lakiin vai ei. Tähän kysymykseen ei aiemmissa oikeudellisessa kannanotoissa nähdäkseni ole tyhjentävästi vastattu puoleen tai toiseen. Oikeuskanslerin lausunto vuodelta 1981 kohdistui säädöstasoon, mutta ei -tekniikkaan.

Asianmukaisinta olisi ilmeisestikin ollut, että myös ESA:aa koskevassa asetuksessa olisi selvyden vuoksi ja väärinkäsitysten välttämiseksi viitattu YK-lakiin, mutta tästä ei vielä voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että viittauksen puuttuminen jättäisi ESA:n erioikeudet ja vapaudet Suomessa noudatettavan oikeusjärjestyksen ulkopuolelle. Oikeusjärjestystämme on luettava sillä tavoin kokonaisuutena, että yksittäistapauksessa otetaan huomioon kaikki siihen sovellettavissa olevat oikeussäännökset, niiden mahdollisesti aiheellisen, mutta ei välttämättömäksi todetun keskinäisen viittauksen puuttumisesta huolimatta.

On huomattava, että ESA:aa koskevat erioikeudet sisältyvät Suomen liittymisestä järjestöä koskevaan yleissopimukseen ja sen liitännäisehtoihin tehtyyn sopimukseen, joka on ollut eduskunnan käsiteltävänä. Sopimus on saatettu voimaan 5.1.1995 annetulla asetuksella, joka on tullut voimaan 10.1.1995.

Edellä lausutun perusteella voidaan päätellä, että määräykset ESA:aa koskevista erioikeuksista ovat tulleet sillä tavoin Suomea sitovaksi ja osaksi Suomen lainsäädäntöä, että viranomaiset voivat soveltaa näitä yksilöiden ja muiden oikeussubjektien oikeuksiin suoraan vaikuttavina määräyksinä. Tämä oikeustila on vallinnut ESA:aa koskevan asetuksen voimaantulosta lähtien, koska YK-laki on jo tuolloin ollut noudatettavana (28/20/98).

15) Alko Oy:n hallintoneuvoston muodostaminen (STM)

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa siitä, voiko sulautuvan Alko Oy:n hallintoneuvosto toimia ilman eri asettamispäätöstä vastaanottavan yhtiön vuoden 1994 alkoholilain mukaisena hallintoneuvostona. Vastaanottavan yhtiön nimi tulisi olemaan myös Alko Oy. Oikeuskansleri on 18.11.1999 lausunnossaan ilmoittanut näyttävän ilmeiseltä, että hallintoneuvosto sulautumisen jälkeenkin vielä pysyy sulautuvan Alko Oy:n hallintoneuvostona. Varminta lausunnon mukaan olisi valita vastaanottavalle

Alko Oy:lle valtioneuvoston päätöksellä alkoholilain mukainen hallintoneuvosto. Lausunnon mukaan estettä ei ollut havaittavissa sille, että kummassakin hallintoneuvostossa olisi kokonaan tai osittain samoja henkilöitä (45/20/99).

16) Satamahankkeen käsittely valtioneuvostossa (YM)

Oikeuskanslerin kirjeessä 23.11.1999 ympäristöministeriölle todettiin, että ympäristöministeriö on oikeuskanslerinvirastoon 6.9.1999 toimitamassaan kirjeessä pyytänyt kannanottoa asiassa, joka koskee Uudenmaan liiton valtioneuvostolle 26.4.1999 osoittaman hakemuksen dnro 1869/99 käsittelyä. Uudenmaan liitto oli hakenut valtioneuvostolta luonnonsuojelulain (1096/1996) 66 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöstä Vuosaaren satamaa ja sen liikenneyhteyksiä koskevan seutukaavan ja seutukaavan muutoksen hyväksymisen mahdollistamiseksi. Hakemuksen mukaan oli epäselvää, heikentääkö satamahanke merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -alue oli otettu valtioneuvoston 20.8.1998 tekemään päätökseen Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä. Ympäristöministeriö on toimitettuaan kirjeillään 3.11. ja 9.11.1999 oikeuskanslerin pyytämää lisäselvitystä tiedustellut sen edustajien kanssa 18.11.1999 käytyjen keskustelujen yhteydessä kantaa erittäinkin siihen, voidaanko Natura-aluetta koskevia päätöksiä tehdä ennen kuin korkein hallinto-oikeus on ratkaissut valtioneuvoston Natura-päätöstä koskevat valitukset, muun muassa vaatimuksen puheena olevan Natura-alueen laajentamisesta.

Lausuntona oikeuskansleri esitti mm. että valtioneuvoston yleisistunto ei voi oikeusturvasyistä johtuen tehdä päätöstä, joka tosiasiallisesti vaikuttaisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehtävän hallintolainkäyttöpäätöksen perusteisiin. Tästä huolimatta on kuitenkin mahdollista ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät konkreettisesti vaikuta valituksen kohteena olevaan alueeseen ja siten tee muutoksenhakua Natura-alueen laajentamisesta turhaksi.

Edellä todettuun viitaten valtioneuvostossa voidaan näin ollen käsitellä luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentissa (371/1999) tarkoitettu kysymys siitä, heikentääkö satamahanke merkittävästi Natura 2000 -verkostoon ehdotetun alueen

suojehtaviksi aiottuja luonnonarvoja. Mikäli näin katsotaan tapahtuvan, voidaan valtioneuvoston päätöksen jälkeen ryhtyä luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin jatkotoimenpiteisiin. Toimenpiteitä harkittaessa on arvioitava, olisiko asiassa hankittava myös luonnonsuojelulain 66 §:n 3 momentissa tarkoitettu Euroopan yhteisöjen komission lausunto.

Lopullinen valtioneuvoston ratkaisu tehtäisiin tällöin sen jälkeen, kun edellä mainitut jatkotoimenpiteet on suoritettu ja korkein hallinto-oikeus on antanut päätökset valituksiin ja Natura-alue on tullut lainvoimaisesti määritellyksi.

Muutoksenhakumahdollisuuden loukkamattomuusperiaate huomioon ottaen edellä tarkoitettuun valtioneuvoston päätökseen ei voida sisällyttää lausumaa siitä, että kyseinen päätös voitaisiin valituksesta huolimatta panna täytäntöön.

2.5. Muut lausunnot ja kannanotot

1) Esitys konsulipalvelulaiksi (Uvk)

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 4.2.1999 antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä konsulipalvelulaiksi (HE 283/1998) oikeuskansleri on todennut, että tavoite säätää eduskuntalain tasolla konsulipalveluista oli hyvin perusteltu ja vastasi sitä, mihin oikeuskansleri Jorma S. Aalto oli kiinnittänyt huomiota päätöksessään 24.1.1996 (dnro 3/51/96). Esityksellä selkiinnytettäisiin toimivallanjakoa ulkoasiainministeriön ja edustuston kesken, mitä oikeuskansleri piti hyvänä. Lausunnossa on lisäksi esitetty huomautuksia eräistä lakiehdotuksen yksityiskohdista (4/21/99).

2) Valtion työehtosopimusten käsittely valtioneuvostossa (VNK)

Valtioneuvoston kanslialle on ilmoitettu 6.9.1999 lausuntopyynnön johdosta kanta, jonka mukaan hallitusmuodon 65 §:n 3 momentin sanamuotoa jossain määrin väljempi perustuslain 89 § ei vaadi sitä, että valtion virkaehtosopimusten lisäksi myös valtion työehtosopimukset olisi saatettava valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä eduskunnan käsiteltäviksi (31/20/99).

3) Pääministerille osoitettujen kansalaiskirjeiden käsittelystä (VNK)

Erään tutkittavana olleen kantelun yhteydessä oli noussut esiin kysymys siitä, miten pääministerille osoitettuja kansalaiskirjeitä on käsiteltävä. Oikeuskansleri on ratkaisussaan 27.12.1999 katsonut, että pääministerille osoitettujen kansalaiskirjeiden osalta on pyrittävä selvittämään niiden luonne ja tarkoitus, esim. ovatko ne poliittisia kansalaismielipiteitä, henkilökohtaisia kirjeitä vai liittyvätkö kirjeissä käsitellyt asiat pääministerin julkiseen asemaan ja tehtäviin. Oikeuskansleri ei voi puuttua siihen, miten ministerit tai heidän avustajansa suhtautuvat pääministerille osoitettuihin yksityiskirjeisiin tai kirjallisesti esitettyihin poliittisiin kansalaismielipiteisiin. Silloin kun kysymyksessä selvästi on valtioneuvostolle, ministeriölle tai muulle viranomaiselle kuuluva virka-asia, se tulisi siirtää käsiteltäväksi toimivaltaiselle ministeriölle tai muulle hallintoviranomaiselle. Hyvä hallintotapa vaatii, että tällaisiin viranomaisten toimialaan ja tehtäviin liittyviin kirjeisiin vastataan. Ministereille tulevien kirjeiden luokittelua, kirjaamista, säilyttämistä ja arkistointia yms. koskevat asiat ovat valtioneuvoston kansliassa selvitettävänä ja kehitettävänä. Oikeuskansleri on saattanut näkemyksiänsä asiassa valtioneuvoston kanslian tietoon ja huomioon otettaviksi toimenpiteitä harkittaessa (36/1/99).

4) Ahvenanmaan maaherran nimittämisessä noudatettavasta menettelystä (SM)

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 52 §:n 1 momentin mukaan maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Lainkohdan 2 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puheenmiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä.

Lääninhallituslain (22/1997) 10 §:n mukaan Ahvenanmaan lääninhallituksesta ovat soveltuvin osin voimassa ko. lain säännökset sekä mitä siitä on erikseen säädetty. Lääninhallitusasetuksen (120/1997) 6 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena maaherralla on ylempi korkeakoulututkinto, käytännössä osoitettu johtamistaito ja kokemus sekä tehtävien edellyttämä perehtyneisyys hallintoon.

Oikeuskansleri on sisäasiainministeriölle antamassaan lausunnossa 14.1.1999 päätnyt samoihin lopputuloksiin kuin oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö siitä, että Ahvenanmaan maaherran nimityksen valmistelu ja nimityksen esittely kuuluivat sisäasiainministeriölle ja että virka täytettiin noudattaen ilmoittautumismenettelyä sekä että maaherraksi nimitettävän tuli täyttää itsehallintolain 52 §:n vaatimukset ja lääninhallitusasetuksessa säädetyt kelpoisuusvaatimukset.

Julkisuudessa oli esiintynyt arveluja, että Ahvenanmaan maapäivien silloinen puhemies ilmoittautuisi maaherran virkaan. Samassa yhteydessä oli esitetty näkemys, että puhemies silti voisi olla sopijapuolena tasavallan presidentin kanssa virkaan nimitettävästä. Oikeuskanslerin mukaan oli tältä osin selvää, että kun otettiin muun muassa huomioon Suomea sitovaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvat esteellisyysperiaatteet puhemies ei voinut olla sopimassa itsensä nimittämisestä maaherraksi.

Lausunnossa on vielä käsitelty sitä toissijaista menettelyä, että maapäivät ehdottavat tasavallan presidentille viittä henkilöä ja tasavallan presidentti nimittää jonkun näistä. Myös tähän viiden ehdokkaan vaiheeseen lienee otettava ilmoittautumismahdollisuus siinä tapauksessa, että maapäivät eivät tydy esittämään viittä henkilöä jo aikaisemmin ilmoittautuneista, tai jos näitä ilmoittautuneita oli vähemmän kuin viisi (3/20/99).

5) Oleskeluluvan ratkaiseva viranomainen (SM)

Oikeuskansleri on 26.5.1999 ilmoittanut ulkomaalaisvirastolle kannanottonsa siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan kuului ratkaista oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 18 a §:ssä (511/1996) tarkoitetun entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevan, Suomessa asuvan henkilön perheenjäsenille. Kannanotto-pyyntö johtui 1.5.1999 voimaan tulleesta ulkomaalaislain muutoksesta (537/1999), jolloin muutettiin muun ohella lain 19 §:n 2 momentti. Sen sanamuoto ulkomaalaisviraston toimivallas-

ta oli jossain määrin epäselvä. Ennen lainmuutosta oleskeluluvan kysymyksessä oleville perheenjäsenille myönsi lain 17 §:n nojalla Suomen diplomaattinen edustusto tai lähetetyn konsulin virasto. Oikeuskansleri on pitänyt asianmukaisena, kun otettiin huomioon ulkomaalaislain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä lausuttu tarkoitus siirtää päätösvalta kaikkiin perhesiteen perusteella myönnettäviin ensimmäisiin oleskelulupiin ulkomaalaisvirastolle, että näin toimittaisiin myös lain 18 a §:ssä tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenten kohdalla (21/20/99).

6) Pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisten tietojen luovuttamisesta (VM)

Valtiovarainministeriö/valtion vakuusrahasto oli tiedustellut, voitiinko Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oyj:n pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisia tietoja luovuttaa yhtiön kansanedustajista koostuvalle tarkastusvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunnan oli asettanut yhtiökokous ja hyväksynyt sille ohjesäännön.

Oikeuskansleri totesi 11.1.1999, että valtion vakuusrahastosta annetun lain (379/1992) 19 a §:n 3 momentin mukaisesti asiakkaansuojasäännöstön ja salassapitovelvollisuudesta annetun säännöstön noudattamista valvoo rahoitustarkastus. Ottaen huomioon rahoitustarkastuksen ensisijaisen toimivallan omaisuudenhoitoyhtiön valvonnassa oikeuskansleri ei katsonut toimivaltansa kannalta mahdolliseksi lausua salassapitovelvollisuudesta enempää. Oikeuskansleri viittasi myös valtiovarainministeriön kysymyksessä olevasta asiasta rahoitustarkastuksesta saamaan lausuntoon (2/20/99).

7) Kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto opetusministeriölle Helsingin kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä on selostettu 9. jaksossa s. 126 (10/20/99).

3. Perus- ja ihmisoikeusasiat

3.1. Yleisiä näkökohtia

3.1.1. Suomen perusoikeussäännökset

Oikeuskanslerin tehtäväkentässä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille sekä yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa että valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa.

Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset oli kokonaisuudessaan uudistettu 1.8.1995 voimaan tulleella lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Tällöin nykyaikaistettiin ja täsmennettiin perusoikeusjärjestelmää ja lisättiin perustuslain piiriin useita perusoikeuksia. Perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin vastaamaan lisääntyvän kansainvälistymisen ja yhdentymisen vaatimuksia. Pääsäännön mukaan perusoikeudet koskevat Suomen kansalaisten lisäksi kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäytön piirissä olevia henkilöitä.

Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset siirrettiin käytännössä sellaisenaan uuden Suomen perustuslain (731/1999) 2 lukuun. Uutta perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan perusoikeusuudistuksen jälkeen ei ollut ilmennyt tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön asiallisia muutoksia. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on todettu, että perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta voidaankin viitata yleisesti hallituksen esitykseen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp) sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan mietintöön (PeVM 25/1994 vp). Perusoikeussäännösten tulkinnessa voidaan lisäksi nojautua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeiseen tulkintakäytäntöön. Samoin on eduskunnan perustuslakivaliokunta todennut uutta perustuslakia koskevista hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännöstenkin osalta uuden

perustuslain säätämisellä voi tosin olla välillistä merkitystä perusoikeussäännösten soveltamistilanteille (esimerkiksi 106 §, jossa säädetään perustuslain etusijasta) ja tulkinta-asetelmille.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp) mukaan valiokunnan mielestä on syytä perusoikeussääntelyyn liittyen tähdentää sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Niistä perustuslaissa mainitaan maanpuolustusvelvollisuus (127 §), kun taas muutoin velvollisuuksista säädetään lailla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla, eikä niitä voida määritellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Julkisen vallan tehtävänä on, paitsi turvata, myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy uuden perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:ään, sen 1 momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäviin kansalaisten oikeussuojan valvojana ovat vanhastaan kuuluneet perusoikeudet ja niistä johtuvat periaatteet. Tämän mukaisesti on valvonnassa kiinnitetty huomiota lainmukaisuuden sekä hyvän ja asianmukaisen lainkäyttö- ja hallintotavan vaatimuksiin. Kotimainen perusoikeusjärjestelmä on saatettu sisällöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Näin ollen valvonnassa molemmat ulottuvuudet liittyvät luontevasti toisiinsa. Oikeuskanslerin ratkaisuisa viitataan perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeuksia koskeviin sopimusmääräyksiin aina, kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeuskanslerin kertomukseen sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Tässä jaksossa selvitetään oikeuskanslerin tehtäviä ja toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeusasioissa.

3.1.2. Euroopan unionin perusoikeuskirja

Eurooppa-neuvosto teki Kölnin huippukokouksessa kesäkuussa 1999 päätöksen Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimisesta. Päätöksessä lausuttiin, että perusoikeuksien kunnioittaminen on yksi Euroopan unionin perusperiaatteista ja sen laillisuuden välttämätön edellytys. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut ja kehittänyt edelleen unionin velvollisuutta noudattaa perusoikeuksia. Eurooppa-neuvoston mielestä unionin nykyisessä kehitysvaiheessa on tarpeen laatia näitä oikeuksia koskeva peruskirja, jotta perusoikeuksien ensiarvoisen tärkeää merkitystä ja niiden kattavuutta unionin kansalaisten kannalta lujitettaisiin näkyvästi.

Eurooppa-neuvoston mukaan peruskirjassa olisi käsiteltävä vapautta ja tasa-arvoa koskevia oikeuksia sekä menettelyä koskevia perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johdettuina yhteisöoikeuden yleisperiaatteina. Peruskirjaan on lisäksi sisällytettävä ne perusoikeudet, jotka kuuluvat ainoastaan unionin kansalaisille. Peruskirjaa laadittaessa on myös otettava huomioon taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sellaisina kuin ne sisältyvät Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan, sikäli kuin ne eivät ole ainoastaan unionin toiminnan tavoitteiden perustana.

Tampereen Eurooppa-neuvosto puolestaan sopi lokakuussa 1999 perusoikeuskirjaehdotusta laativan valmisteluelimen kokoonpanosta, työskentelytavasta ja siihen liittyvistä järjestelyistä. Kokoonpanoon kuuluu 15 jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten edustajaa (Suomesta oikeuskansleri Paavo Nikula), yksi Euroopan komission edustaja (komissaari António Vitorino), 16 Euroopan parlamentin keskuudestaan nimeämää jäsentä (sekä samanverran varajäseniä, joista yksi on europarlamentaarikko Ulpu Iivari) ja 30 jäsentä kansallisista parlamenteista (Suomesta kansanedustajat Tuija Brax ja Gunnar Jansson varajäseninään kansanedustajat Johannes Leppänen ja Riitta Prusti). Tarkkailijoina on kaksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen edustajaa ja kaksi Euroopan neuvoston edustajaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edustaja mukaan lukien. Kuultaviksi kutsutaan Talous- ja sosiaalikomitea, Alueiden komitea ja

Euroopan unionin oikeusasiamies. — Ulkoasiainministeriö asetti joulukuussa 1999 asiantuntijatyöryhmän EU:n peruskirjan kansalliseen valmisteluun.

Valmisteluelimen ensimmäinen kokous pidettiin tuolloisen EU:n puheenjohtajaa Suomen valmistelemassa Brysselissä 17.12.1999 ja elimen puheenjohtajaksi valittiin Saksan Liittotasavallan hallituksen edustaja entinen liittopresidentti Roman Herzog. Yhdeksi kolmesta varapuheenjohtajasta kansallisten parlamenttien edustajat valitsivat kansanedustaja Janssonin. Kokouksessa käsiteltiin alustavasti myös työohjelmaa ja eri valmisteluryhmiä sekä kansalaisjärjestöjen kuulemisia.

Kölnin huippukokouksen päätöksen mukaan valmisteluelimen on ennen joulukuussa 2000 koontuvaa Eurooppa-neuvostoa esitettävä tälle ehdotuksensa. Eurooppa-neuvosto puolestaan ehdottaa Euroopan parlamentille ja komissiolle, että ne neuvoston kanssa yhdessä antaisivat ehdotuksen pohjalta juhlallisesti peruskirjan Euroopan unionin perusoikeuksista. Tämän jälkeen on pohdittava, olisiko peruskirja sisällytettävä perustamissopimuksiin ja miten se olisi tarvittaessa tehtävä.

3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Valtioneuvoston valvonnassa on mm. kiinnitetty huomiota hallitusmuodon 16 §:n (perustuslain 21 §) säännökseen lainkäyttö- ja hallintomenettelyjen oikeusturvatakeista. Valtioneuvoston on omassa toiminnassaan otettava huomioon säännöksellä turvattujen oikeuksien piiriin kuuluvien virkatoiminnan lainmukaisuutta ja puolueettomuutta sekä käsittelyn objektiivisuutta koskevien periaatteiden vaatimukset. Sen lisäksi valtioneuvoston on huolehdittava siitä, etteivät sen päätökset esim. toimielinten kokoonpanosta johda tilanteeseen, jossa voi syntyä epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuudesta.

Käytännössä perus- ja ihmisoikeudet useimmiten aktualisoituvat säädösvalmistelun valvonnassa. Tällöin tulevat sekä hallitusmuodon perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset harkittaviksi. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ih-

misoikeussäännöksiin on tarvittaessa selvitetty hallituksen esitysten perusteluissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole täysin sopu- soinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kans- sa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettä- väksi lausumalla, jonka mukaan esityksessä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakiva- liokunnan lausunto.

Hallitusmuodon 6 a §:ään (perustuslain 8 §) kirjatut legaliteettiperiaatteen vaatimukset ovat tulleet arvioitaviksi valtioneuvoston valvonnas- sa. Esimerkkinä voidaan mainita rikossäännös- ten kirjoittamistavalle asetettavat vaatimukset. Lisäksi ovat tulleet esille valituskieltoihin ja säännösten mahdolliseen taannehtivuuteen liit- tyvät ongelmat. Valituskieltojen yhteydessä on huomiota kiinnitetty henkilön oikeuteen saada lainkäyttöpäätös myös monissa julkisoikeudelli- siksi luonnehdittavissa asioissa. Kysymykseen säädöstasosta on joudutaan jatkuvasti ottamaan kantaa. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lain tasolla.

Valtioneuvoston valvonnassa tulee myös esil- le perusoikeuksien toteutuminen ja turvaami- nen EY:n lainsäädännön valmistelua ja hyväk- symistä koskevassa päätöksenteossa. Tässä yh- teydessä on myös huomattava, että Amsterda- min sopimus laajensi EY:n toimivaltaa oikeus- ja sisäasioissa. Niiden virkamiesten, jotka edus- tavat Suomea EY:n säädösvalmistelussa näissä asioissa, tulee ottaa huomioon myös Suomen perustuslain vaatimukset. Valvonnassa kiinnite- tään huomiota, paitsi EY-oikeuden velvoittei- siin, myös Suomen oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeusturvan vaatimuksiin. EY-säädösten kan- sallisessa toimeenpanossa on otettava huomi- oon EY-lainsäädännön tavoitteiden toteutumisen ohella myös perus- ja ihmisoikeuksien tur- vaaminen.

EY-säädösten edellyttämien rangaistussään- nösten käsittelyn yhteydessä nousevat edellä ker- rotun legaliteettiperiaatteen rangaistussäännös- ten kirjoitustavalle asettamat vaatimukset usein esiin. Kriminalisoinnin sisältävässä säännökses- sä tulee olla asiallinen luonnehdinta rangaista- vaksi tarkoitettusta teosta. Yksityiskohtaisem- min määrittelemättömiin blankokriminalisoi- teihin liittyviä ongelmia on esiintynyt EY-sää- dösten edellyttämien rikossäännösten yhteydes- sä. Ministeriöiden huomiota on myös kiinnitetty siihen, että henkilöllä on oikeus saada lainkäyt- töpäätös silloin, kun on kysymys hänen EY-oi- keudesta johtuvista oikeuksistaan ja velvolli- suuksistaan.

3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viran- omaistoiminnan valvonnassa

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvon- nassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat usein tulleet käsiteltä- viksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Seuraavas- sa jaksossa on ryhmittäin esitetty ratkaisuja, jois- sa on otettu kantaa yhdenvertaisuutta, liikku- mis-, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaut- ta, yksityisyyden suojaa, perusturvatakeita, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin ky- symyksiin.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksi- en sisältö on selkiintynyt. Tästä on ollut seurauk- sena, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja että niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia si- sältävinä säännöksinä. Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edel- lytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviran- omaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat pe- rusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Edellä kerrottu kehitys on johtanut siihen, että perus- ja ihmisoikeusvalvonta on korostunut oikeuskanslerin yleisessä viranomaisvalvonnas- sa ja että se kuuluu olennaisena osana kantelui- den käsittelyyn. Viranomaisvalvontaa koskevien kanteluratkaisujen perusteluissa viitataan toistu- vasti perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin sään- nöksiin ja sopimusmääräyksiin sekä niiden sovel- tamiskäytäntöön.

Tarkasteltaessa kanteluratkaisuja niissä har- kittaviksi tulneiden yksittäisten perus- ja ihmiso- keuksien kannalta on todettavissa, että hallitus- muodon 16 §:n (perustuslain 21 §:n) säännös lainkäytön ja hallinnon turvatakeista on usein tullut arvioitavaksi. Soveltamisongelmia näyttää tuottavan myös hallitusmuodon 5 §:ään (perus- tuslain 6 §:ään) kirjattu yhdenvertaisuusperiaate.

Yhdenvertaisuus lain edessä

1) Ennakkoäänestyspaikat harvaan asutuilla alueilla

Oikeuskanslerille kanneltiin ennakkoäänes- tyspaikkojen vähäisyydestä Utsjoen kunnassa.

Aikaisemmin sanotussa kunnassa oli ollut kaksi ennakköäänestyspaikkaa, sittemmin niitä oli vain yksi. Oikeuskansleri totesi, että Utsjoen kunnan alue on laaja. Tätä voidaan pitää sellaisena vaalilain 9 §:ssä tarkoitettuna syynä, joka saattaa edellyttää useampaa kuin yhtä ennakköäänestyspaikkaa. Ennakköäänestyspaikkoja määrättäessä kaikkia Suomen kuntia ja niissä asuvia ihmisiä olisi pyrittävä kohtelemaan maan kokonaistilanteeseen verrannollisten yhdenmuikaisten periaatteiden nojalla. Vaikka ennakköäänestyspaikkojen lisääminen viime kädessä on kustannuskysymys, tämän merkitystä ei saa yliarvioida, koska vaaleissa äänestämässä kyse on perusoikeuden käyttämisestä ja perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Oikeusministeriö oli ryhtynyt toimiin ennakköäänestysmahdollisuuksien lisäämiseksi harvaan asutuilla alueilla (539/1/99).

2) Yhdenvertaisuudesta vaaliohjelmissa

Neljässä eri kantelussa oli väitetty, että Yleisradio Oy:n vuoden 1999 eduskuntavaaliohjelmissa oli syrjitty eduskuntaedustusta vailla olevia ja pieniä puolueita tai puolueiden ulkopuolisia ryhmittymiä.

Ratkaisuissaan oikeuskansleri on viitannut perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 6/1992 vp, jossa on arvioitu puoluelain 10 §:n 2 momenttiin sisältyvää säännöstä ”Yleisradio Oy voi soveltaessaan pykälän 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia”. Oikeuskansleri on pitänyt selvänä, että Yleisradio oli voinut puoluelain 10 §:n asettamissa rajoissa pysyen järjestää vaaliohjelmansa siten, että pienemmillä puolueilla samoin kuin eduskuntaedustusta vailla olevilla puolueilla sekä yhteislistoilla ja valitsijayhdistyksillä oli ollut vähäisemmät mahdollisuudet näkökantojensa esittämiseen kuin suuremmilla puolueilla ja eduskunnassa edustettuna olevilla puolueilla.

Harkittaessa tasapuolisuuden toteutumista vaaleissa ehdokkaita asettaneen puolueen tai ryhmittymän kohdalla oli otettava huomioon yksittäisen televisio-ohjelman sijasta kaikki, sekä radion että television, vaaliohjelmat. Näihin oli luettava hallintoneuvoston selvityksestä ilmenevien ”erityisten vaaliohjelmien” lisäksi myös vaalien muuhun seurantaan kuuluvat ohjelmat (197, 217, 226 ja 292/1/99).

3) Verotusmenettelystä tuotaessa tavaroita Ahvenanmaalle

Kolmessa kantelussa oli arvosteltu tullilaitoksen toimintaa, kun kysymys oli verotusmenettelystä tavaroiden tuonnissa Ahvenanmaalle. Kanteluiden mukaan tullilaitos suhtautui tällöin syrjivästi EU:n veroalueen muista osista Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin verrattuna Suomen muista osista Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin.

Ratkaisussaan oikeuskansleri viittasi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain esitöihin (HE 184/1996 vp). Niissä todetaan, että Euroopan yhteisön tullilainsäädännön mukaan asianomaiset viranomaiset voivat ottaa käyttöön yksinkertaistettuja menettelyjä viennissä ja tuonnissa ja näitä menettelyjä voidaan soveltaa Ahvenanmaan ja muun Suomen sekä Ahvenanmaan ja muiden jäsenvaltioiden välisiin toimiin. Kun tullilaitoksen menettelyyn näin ollen oli hyväksyttävät perusteet, menettely ei ollut hallitusmuodon 5 §:ssä tai Rooman sopimuksessa säädettyjen syrjinnän kieltojen vastaista (1032/1/97, 1051/1/97 ja 54/1/98).

4) Opintotukiasetuksen muutoksen perustuslainmukaisuus

Hallitusmuodon 5 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta oli kysymys kahdessa kantelussa, joissa arvosteltiin opintotukiasetuksen muuttamisesta annetun asetuksen 971/1997 loukkaavan vanhempiensa hallussa olevassa asunnossa asuvien opiskelijoiden oikeuksia, koska tällaiset opiskelijat eivät saa täyttää asumislisää, vaan korkeintaan 350 markkaa kuukaudessa. Kantelijoiden mukaan mainittu uudistus on johtanut lisäksi erinäisiin keinottelumuotoihin, jotka eivät voi olla lainsäädännön tarkoitus.

Oikeuskansleri ei puuttunut päätöksessään asetuksen sisältöön, mutta piti aiheellisena tarkastella asetuksen muutosta perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan tulkintakäytännön valossa. Koska asumislisän rajoittaminen edellä todetulla tavalla osaltaan mahdollisti siitä syntyneiden säästöjen avulla 18 vuotta täyttäneiden muualla kuin vanhempiensa luona asuvien opiskelijoiden opintorahan määrän korottamisen samalle tasolle 19 vuotta täyttäneiden kanssa, oikeuskansleri yhtyi päätöksessään opetusministeriön näkemykseen sii-

tä, että uudistuksella oli merkittävä opiskelijoita yhdenvertaistava vaikutus opintotukijärjestelmää kokonaisuutena tarkastellen. Kanteluissa mainittujen keinottelumuotojen osalta ratkaisussa todettiin niiden todentamisen olevan vaikeaa, mutta epäkohtia havaittaessa olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimiin etuuskien saannin estämiseksi, kuten eduskunnan sivistysvaliokuntakin oli lausunut opintotukilain uudistuksen yhteydessä (392 ja 429/198).

5) Epäilty ikäsyryntä

Hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuusperiaate tuli ottaa huomioon virantäytössä mm. siten, ettei 50 vuoden tai mainitun iän ylittäneitä henkilöitä saateta viranhakijoina muita epäedullisempaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Kunnanhallituksen puheenjohtaja sekä kunnan johtavat viranhaltijat olivat sanomalehdille antamissaan lausunnoissa todenneet, että kunnanhallitus oli julistaessaan kunnanjohtajan viran uudelleen haettavaksi viitannut siihen, että yli 50-vuoden iällä saattoi olla viranhaltijaa valittaessa sellaista merkitystä, että senikäiset henkilöt joutuivat viranhakijoina muita epäedullisempaan asemaan.

Viran julistamiseen uudelleen haettavaksi tuli virkasäännön mukaan olla perusteltu syy. Kunnanhallitus ei selvityksessään väittänytkaan etteivät ensimmäisessä vaiheessa hakijat olisi olleet virkaan kelpoisia. Hakijoiden korkeahko ikärakenne ei ilman selkeästi esilletuotuja ja virkaan kuului tehtäviin välittömästi perustuvia vahvoja asiasyitä voinut olla sellainen perusteltu syy viran julistamiselle uudelleen haettavaksi kuin perusoikeussäännöksessä ja virkasäännöksessä edellytettiin.

Oikeuskansleri katsoi mainitun perusoikeussäännön edellyttävän, että kunnanhallitus ja sen alaiset johtohenkilöt toimivat niin, ettei kunnan toimielinten menettelytavat anna aihetta epäillä ikäsyryntää (5/50/99).

Turvallisuus

6) Karhukannan säätely ja ihmisten turvallisuus

Kantelussa kerrottiin, että kunnassa oli vuosien ajan tehty karhuhavaintoja. Karhut olivat myös aiheuttaneet vahinkoa kotieläimille sekä ympäristölle. Vuonna 1998 kesällä karhu oli surmannut kunnan keskustaajaman läheisyydessä

ulkoilleen henkilön. Oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan, oliko maa- ja metsätalousministeriö kasvattaessaan päätöksellään karhu- ja susikantoja rikkonut hallitusmuodon 6 §:n (perustuslain 7 §:n säännöstä) samoin kuin kunnan asukkaiden ihmisoikeuksia ja mahdollisesti muitakin säännöksiä.

Kantelua tutkittaessa ei havaittu sellaisia viranomaisen laiminlyöntejä tai virheitä, joiden johdosta olisi ryhdyttävä oikeudellisiin toimiin. Oikeuskansleri totesi, että ihmisten elinympäristöstä tehtyjen karhuhavaintojen runsas määrä ja sen vaikutus ihmisten turvallisuuden tunteeseen sekä henkilövahinkojen syntymisen mahdollisuus ovat sellaisia seikkoja, joihin on suhtauduttava vakavasti. EU:n luontodirektiivin poikkeusperusteet antavat oikeuskanslerin käsityksen mukaan mahdollisuuden sellaiseen lainsäädäntöön, jonka nojalla yleisen turvallisuuden säilyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet ihmisiä uhkaavien petoeläinten torjumiseksi voidaan käytännössä toteuttaa.

Samalla kun oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentista (perustuslain 22 §) johtuviin velvollisuuksiin turvata perusoikeuksien toteutuminen, esitettiin, että ministeriö selvittäisi ja harkitsisi, millaisin lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein turvallisuus voidaan mahdollisuuksien mukaan varmistaa ao. kunnassa ja estää sen vaarantuminen vastaisuudessa muualakin. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että poliisilain 25 §:ään sisältyi säännös, jonka mukaan poliisilla on oikeus eläimen lopettamiseen mm. silloin, kun eläin aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle. Päätös kokonaisuudessaan on kohdassa 9.6., s.142 (11/21/98).

Liikkumisvapaus

7) Katujen kunnossapito sekä kunnossapidon valvonta

Kunnille, viranomaisille ja kiinteistönomistajille on laissa säädetty velvoitteita katujen kunnossa- ja puhtaanapidosta. Niiden tarkoituksena on ihmisten turvallisuuden ja terveyden säilyttäminen. Lisäksi velvoitteiden täyttäminen turvaa jokaiselle myös perusoikeutena kuuluvaa liikkumisvapautta. Kertomusvuoden talvella saatujen kokemusten valossa näyttää siltä, että viranomaisen vastuu näiden velvoitteiden täyttämisestä on vaarassa hämärtyä (11/50/99).

*Oikeus yksityisyyteen***8) Poliisin menettely kotietsinnän toimittamisessa**

Kotietsinnän suorittamista koskevassa kanteluratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että kun kotietsinnässä on aina kysymys hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin säännöksessä kansalaisille turvattuun perusoikeuteen puuttumisesta, on kotietsinnän suorittamisen edellytyksiä ja siinä noudatettavien menettelytapojen asianmukaisuutta kaikissa tilanteissa tarkoin harkittava. Samalla on poliisin huomiota kiinnitetty siihen, että kotietsintään liittyvät jälkitoimet on asianmukaisella tavalla viipymättä suoritettava. Ks. myös kohta 5.3.2.1.1. (261/1/98).

9) Haastetiedoksianto koskevat säännökset

Apulaisoikeuskansleri on erään kanteluasian yhteydessä todennut, että säännökset menettelystä haastetta tiedoksiannettaessa ovat eriltä osin puutteelliset. Viranomaiskäytännön varassa on, että tiedoksianto voidaan toimittaa siellä, missä vastaanottaja tavataan. Apulaisoikeuskansleri on esittänyt oikeusministeriölle harkittavaksi, antaako asia kotirauhan suojan kannalta aihetta lainsäädäntötoimiin. Ks. myös kohta 5.5.1. (875/1/97).

10) Kirjesalaisuuden turvaamisesta postitoiminnassa

Suomen Posti Oy noudatti poste restantesta noudettavien tavallisten postilähetysten luovuttamisessa Postipalvelujen yleisten toimitusehtojen 6.4 kohdan määräystä. Sen mukaan ”ilman kuittausta luovutettavat lähetykset annetaan Postista sille, joka niitä toimipaikassa pyytää, jollei ole syytä olettaa niiden joutuvan muulle kuin vastaanottajalle”. Apulaisoikeuskansleri on todennut, että toimimalla sanotun määräyksen mukaisesti Suomen Posti Oy ei ollut rikkonut postitoimintalain 5 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta turvata kirjesalaisuus (153/1/98).

*Sananvapaus***11) Poliisin menettely mielenosoituksen yhteydessä**

Kantelussa oli arvosteltu poliisin menettelyä

sotilasparaatin aikana pidettyä mielenosoitusta kohtaan. Kantelija ja eräs toinen mies olivat osoittanut mieltään pitämällä koholla banderolia, jossa oli teksti ”Sotilassaappaat pois sivistyskaupungista”. Poliisista paraatitilaisuuden yleisjohtajaksi määrätty komisario oli antanut poliisimiehille mielenosoituksia koskevat ohjeet. Paraatitilaisuuden aikana kenttäjohtajana toiminut ylikonstaapeli oli määrännyt mielenosoittajat poistumaan, koska hän oli katsonut banderollin tekstin olleen sellainen, ettei se ollut sopiva esitettäväksi kyseisessä paikassa lähellä paraatin kutsuvierasaitiota.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että mielenosoituksissa on kyse perusoikeutena turvattujen kokoontumis- ja sananvapauden käyttämisestä. Ratkaisun mukaan komisarion antamat mielenosoituksia koskeneet ohjeet olivat saattaneet vaarantaa mielenosoitusoikeuden ja sananvapauden toteutumisen. Erityisesti kieltä esittää epäasiallisia julisteita ei ole sopuisuudessa mielenosoitus- ja sananvapautta koskevien periaatteiden kanssa. Komisarion määräys mielenosoittajien säilössä pitämisestä oli perustunut hänen tietoihinsa miesten aikaisemmasta toiminnasta.

Ratkaisussa katsottiin, että mielenosoituksessa esitetty kannanotto oli osaltaan vaikuttanut ylikonstaapelin toimintaan. Mielenosoituksessa esitetyt näkemykset sinänsä eivät saa vaikuttaa poliisin menettelyyn, eikä banderollin teksti ollut sisällöltään lain tai hyvän tavan vastainen. Saadun selvityksen perusteella mielenosoittajien ei voitu päätellä aiheuttaneen häiriötä paraatitilaisuudelle tai sitä kutsuvierasaitiossa seuranneille. Näin ollen voitiin pitää kyseenalaisena, oliko ylikonstaapelilla oikeutta antaa mielenosoittajille poistumiskäskyä tai ainakaan määrätä näitä kiinniotettaviksi huomiota ottaen poliisilain 20 §:n 2 ja 3 momentin säännökset.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa huomautettiin virheellisestä menettelystä komisariota mielenosoituksia koskevien ohjeiden antamisessa ja säilöönottoon määräämisessä ja ylikonstaapelia menettelystä paikalta poistamis- ja kiinniottilanteesta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että henkilökunnalle järjestetään tarpeellista ohjausta tämänkaltaisia tilanteita varten. Kysymys oli muun muassa kokoontumis- ja sananvapautta turvaavien säännösten soveltamisesta mielenosoitusten yhteydessä, ks. myös kohta 5.3.1.1. (1266/1/98).

12) Sananvapauden rajoittaminen kunnianloukkasasiassa

Kunnianloukkasrikoksesta sakkorangaistukseen tuomittu henkilö oli kantelussaan esittänyt, että tuomitseminen oli loukannut hänen oikeuttaan sananvapauteen ja siihen sisältyvää oikeutta henkilökohtaisiin mielipiteisiin.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Sananvapaus voidaan artiklan 2 kohdan perusteella asettaa muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, jos niistä on säädetty laissa ja jos ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi. Suomen hallitusmuodon sananvapauden perusoikeussäännöksen (10 §) mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lainkohdan perustelujen mukaan säännös säilyttää edelleen mahdollisuuden sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin (HE 309/1993 vp, s. 57) (938/1/98).

Yhdistymisvapaus

13) Lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantaja-asemasta

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto oli tiedustellut oikeuskanslerilta, voitiinko lennonjohdon vuoropäälliköt lisätä valtion virkaehtosopimusasetuksen 10 §:n työnantajavirkamiesluetteloon. Asetuksenmuutos liittyi uhkaamassa olleeseen lennonjohtajien lakkoon. Ilmailulaitoksen ja valtiovarainministeriön henkilöstöosaston tietojen mukaan lennonjohdon vuoropäälliköillä oli mm. lennonjohdon työvuorjärjestelyihin liittyviä paikallisia neuvottelu- ja esimiestehtäviä sekä työyksikön työjohtotehtäviä.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosastolle annetussa oikeuskanslerin lausunnossa oli viitattu hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentissa kaikille vapausoikeutena turvattuun yhdistymisvapauteen. Siihen kuuluvana oikeutena on turvattu

ammattillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Lausunnossa oli lisäksi viitattu Suomea oikeudellisesti sitovien kansainvälisten ihmisoikeus- ja muiden sopimusten työntekijöiden järjestäytymisoikeutta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskeviin määräyksiin. Koska työtaistelutoimenpiteet on työnantajavirkamiehiltä lain mukaan kielletty, valtion virkaehtosopimusasetuksen muuttamista siten, että lennonjohdon vuoropäälliköt olisivat tulleet työnantajavirkamiehiksi, ei pidetty oikeudellisesti mahdollisena. Oikeuskanslerin lausunto kokonaisuudessaan on kertomuksen 9. jaksossa, s. 129 (5/20/99).

14) Hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi

Erään järjestön kantelun mukaan hallituksen esitys, joka koski rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämistä rangaistavaksi, oli erityisesti suunnattu moottoripyöräkerhoja kohtaan. Lisäksi järjestö oli tyytymätön siihen, että siltä ei ollut pyydetty lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa lausuntoa.

Vastauksessaan kanteluun oikeuskansleri ensinnäkin totesi, että lainvalmistelussa kuultavien tahojen nimeäminen on pääosin harkinnanvarainen kysymys, jota ei ole tiukasti oikeudellisesti säännelty. Voidaan myös katsoa, että tietyn järjestön kutsumista rikollisjärjestön toimintaan osallistumista koskevan rangaistussäännöksen valmistelun kuulemistilaisuuteen voitaisiin pitää varsin leimaavana. Ehdotettu rikoslain 17 luvun uusi 1 a § voi tulla sovellettavaksi, jos lainkohdassa tarkoitettu vakava rikos myös tehdään. Hallitusmuodon 10 a §:ssä (perustuslain 13 §:ssä) turvattu yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös toiminta rekisteröimättömän yhdistyksen ja muun vastaavan yhteisen päämäärän vuoksi vapaaehtoisesti perustetun yhteenliittymän muodossa. Yhdistymisvapauden käyttämistä voidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kappaleen mukaan rajoittaa muun ohella epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi samoin kuin muiden henkilöiden vapauksien ja oikeuksien turvaamiseksi.

Oikeuskansleri totesi, että ehdotetussa rangaistussäännöksessä enempää kuin sen valmistelusta esille tullessa ei ollut sellaista, jonka perusteella oikeuskanslerin toimivallassa olisi puuttua lakiehdotuksen antamiseen eduskunnan hyväksyttäväksi (1208/1/99).

*Oikeus perusturvaan***15) Perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasioissa**

Hallitusmuodon 5 § turvaa yhdenvertaisuuden lain edessä ja 15 a §:n 1 momentti oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon niille, jotka eivät kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Sosiaalitoimen viranomaiset olivat virkатыönä laaditun valmisteluohjeen pohjalta omaksuneet käytännön, jonka mukaan toimeentulotuki evättiin tai sitä vähennettiin sellaisilta hakijoilta, jotka omistivat tai jotka olivat myyneet puhelinosaakkeensa. Kantelun mukaan kyseinen menettelytapa oli lainvastainen mm. sillä perusteella, että se loukasi perusoikeuksia ja oli ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Oikeuskansleri tarkasteli kanteluun antamassaan ratkaisussa perusoikeussäännöksiä, lakia toimeentulotuesta ja sen valmisteluvaiheita. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli po. lakia säädettäessä päätenyt siihen, että lakiehdotus, jonka mukaan toimeentulotuen tarvetta vähentävänä seikkana otetaan huomioon käytettävissä olevat varat, voitiin käsitellä ja hyväksyä eduskunnassa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Sekä eduskunnan perustuslaki- että sosiaali- ja terveystoimenvaliokunta olivat korostaneet toimeentulotuen olevan viimesijainen tukimuoto. Sosiaaliviranomaisten laintulkinta- ja menettelyohje puhelinosaakkeiden huomioon ottamisesta toimeentulotukiasioissa oli annettu siinä tarkoituksessa, että yhdenvertaisuusperiaate toteutuisi toimeentulotukea myönnettäessä. Ohje ei rajoittanut ylemmänasteisiin säädöksiin tai määräyksiin taikka yksittäisen tapauksen erityislaatuun perustuvaa viranhaltijoiden harkintaa päätettäessä oikeudesta toimeentulotukeen. Näistä syistä ohje ei loukannut eduskunnan määrittelemiä perusoikeuksia (179/198).

*Oikeudenmukainen oikeudenkäynti***16) Muutoksenhakuoikeus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä**

Hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa on yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena turvattu oikeus hakea muutosta. Käräjätuomarin huomiota on kiinnitetty muutoksenhakuoikeuden edellytysten arvioinnin tärkeyteen,

kun hän oli käräjäoikeuteen valitukselle asetetun määräajan puitteissa saapuneen kirjelmän liittänyt jutun asiakirjavihkoon ja tehnyt asiakirjoihin merkinnän päätöksen lainvoimaisuudesta.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 4.2.4.8 (440/198)

17) Tarkastuslautakunnan asema hallintolainkäytön järjestelmässä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Myös muut kuin sopimusvaltioiden varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuuluvat tuomioistuinmaiset elimet voivat tulla kysymykseen, kunhan niiden perusteista on säädetty laissa ja ne ovat riippumattomia ja puolueettomia. Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta toimeenpanovallasta, osapuolista ja lainsäätäjistä.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojasta tehty yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan 18.5.1990 annetulla asetuksella (439/1990). Koska Suomi ei voinut taata yleissopimuksen mukaista oikeutta suulliseen käsittelyyn, sopimukseen oli tehty suullista käsittelyä koskeva varaus. Mainitun varauksen 4-kohta koskee käsittelyä tarkastuslautakunnasta annetun asetuksen 8 §:n mukaisesti. Suomi ei ole voinut taata yleissopimuksen mukaista oikeutta laillisen oikeudenkäynnin noudattamiseen tarkastuslautakunnassa (236/198).

18) Muutoksenhakuoikeuden turvaaminen

Valtioneuvostolta oli haettu luonnonsuojelulain 66 §:n 2 momentin mukaista päätöstä satama-alueita ja sen liikenneyhteyksiä koskevan seutukaavan ja sen muutoksen hyväksymisestä. Asiassa oli ratkaistava heikentääkö satamahanke niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi eräs alue oli otettu valtioneuvoston Natura-päätökseen. Ympäristöministeriö oli tiedustellut oikeuskanslerin kantaa siihen, voidaanko Natura-alueita koskevia päätöksiä tehdä ennenkuin korkein hallinto-oikeus on ratkaissut Natura-päätöstä koskevat valitukset.

Lausunnossaan oikeuskansleri on todennut, että Suomen Hallitusmuodon 16 §:ssä on perusoikeutena turvattu muutoksenhakuoikeus, jonka toteutumista valtiovallan on Hallitusmuodon

16 a §:n mukaisesti muiden perusoikeuksien tavoin tuettava. Valtioneuvosto ei voi oikeusturvaystistä tehdä päätöstä, joka tosiasiaa vaikuttaisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehtävän hallintolainkäyttöpäätöksen perusteisiin. Tästä huolimatta on mahdollista ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät konkreettisesti vaikuta valituksen kohteena olevaan alueeseen ja siten tee muutoksenhakua Natura-alueen laajentamisesta turhaksi.

Valtioneuvostossa voidaan näin ollen käsitellä kysymys siitä, heikentääkö satamahanke merkittävästi Natura 2000 -verkostoon ehdotetun alueen suojeltaviksi aiottuja luonnonarvoja. Muutoksenhakumahdollisuuden loukkaamattomuusperiaatteesta johtuen lopullinen valtioneuvoston ratkaisu tehtäisiin tällöin sen jälkeen kun luonnonsuojelulaissa tarkoitetut jatkotoimenpiteet on suoritettu, korkein hallinto-oikeus on antanut päätökset valituksiin ja Natura-alue on tullut lainvoimaisesti määritellyksi. Lyhennysote oikeuskanslerin lausunnosta on kohdassa 2.4.16, (36/20/99).

Hyvän hallinnon takeet

19) Ministeriön menettelystä

Oikeuskanslerin pyydettyä ministeriön lausuntoa muun ohella kantelijan esittämästä väitteestä, että kantelussa tarkoitettu asia oli ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n kanssa, ministeriö oli ilmoittanut katsovansa, ettei hallitusmuodon tulkinta viime kädessä kuulunut ministeriön toimivaltaan.

Tämän johdosta oikeuskansleri on todennut, että ministeriön toimivaltaan ja velvollisuuksiin kuuluu yksiselitteisesti esittää arvionsa siitä, onko ministeriön toimialaan kuuluva valtion toimenpide sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa. Oikeuskansleri on tässä yhteydessä viitannut myös hallitusmuodon 16 a ja 92 §:ään (831/1/97).

20) Puolustustarvikkeiden maastavientiasioissa vaadittavista selvityksistä

Valtioneuvoston yleisistunto oli 24.9.1998 puolustusministeriön esittelystä myöntänyt hakijayhtiölle luvan viedä ilmatorjuntatykin harjoitus- ja sirpalelaukauksia Turkkiin. Asiaa oli käsitelty hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliitti-

sessä valiokunnassa, joka oli saanut ulkoasiainministeriön lausunnon siitä, oliko vientiluvan myöntämiseen ulko- ja turvallisuuspoliittisia esteitä. Ulkoasiainministeriön kantaa ei ollut kuitenkaan ilmaistu vientilupa-asian valtioneuvostoasiakirjoissa.

Maastavientilupa-asian yhteydessä arvioidaan vastaanottajamaan ihmisoikeustilannetta ja sitä, olisiko luvan myöntäminen Suomen omakuman ulkopoliittisen linjan vastaista. Puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa (197/1995) edellytetään, että puolustusministeriö selvittää tällaiset asiat erikseen ulkoasiainministeriöltä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt vakavasti puolustusministeriön huomiota siihen, että kaikille valtioneuvoston jäsenille tulee antaa esitelyasiakirjoissa tieto asian ratkaisua varten lain velvoittavan säännöksen nojalla hankitusta asiantuntijalausunnosta (1036 ja 1079/1/98).

21) Hallintokantelun asianmukainen käsittely

Hallintokantelun käsittelyssä ei ole ollut hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin mukaan asianmukaista se, että lääninhallituksen esittelijä ei ollut kiinnittänyt huomiota selvityspyynnössä asetetun määräajan ylittymiseen sekä puutteelliseen selvitykseen ennen kuin noin vuoden ja yhden kuukauden kuluttua ensimmäisten selvitysten saapumisesta lääninhallitukseen. Tuolloin kantelija oli kirjallisesti tiedustellut kantelun käsittelyvaihetta lääninhallituksessa. Lääninhallituksen esittelijän huomiota on kiinnitetty asetettujen määräaikaisten puutteelliseen seurantaan.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 6.9.3.10. (555/1/98).

22) Päätösten perusteleminen

Hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa on yhtenä hyvän hallinnon osa-alueena turvattu vaatimus päätöksen perustelemisesta. Oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle ja ulosottomiehelle on saatettu tiedoksi asiassa lausuttu käsitys päätösten perustelemisesta, kun ulosottomies oli hylännyt jatkohakemuksen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämisestä vain viittaamalla rangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiin. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 5.4.3.2. (872/1/98).

23) Yleissuunnitelman valmistelusta

Metsähallituksen kokoaman työryhmän valmistelemaa Nuuksion yleissuunnitelmaa koskevassa kantelussa oli katsottu, ettei suunnitelma-hankkeen tiedotuksesta eikä asianosaisten kuulemisesta ollut huolehdittu riittävän hyvin. Myöskään hanketta koskeviin tiedusteluihin ei ollut vastattu kohtuullisessa ajassa. Yleissuunnitelma oli tarkoitettu suosituksiksi mm. asianomaisille maanomistajille.

Asiassa hankitun selvityksen mukaan suunnitelman laadintaa aloitettaessa pidettiin kaksi yleisötilaisuutta peräkkäisinä päivinä. Ilmoitus tilaisuuksista oli julkaistu sanomalehdessä samana päivänä kuin ensimmäinen yleisötilaisuus jo pidettiin. Yleissuunnitelman johdosta järjestettiin lausuntokierros, mutta esitetyt mielipiteet eivät vaikuttaneet yleissuunnitelman sisältöön. Vastaaminen yleissuunnitelmasta tehtiin tiedusteluihin oli jossain määrin viivästynyt.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että suunnitteluhanke, johon viranomaisten lisäksi osallistui mm. eräitä kansalaisjärjestöjä, oli julkinen tehtävä. Sen suorittamisessa tulee ottaa huomioon hallitusmuodon 16 §:n perusoikeussäännös hyvän hallinnon takeista. Säännöksen mukaan takeisiin kuuluvat myös käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi. Kyseessä olevassa tapauksessa suunnitelman laatimisesta ja siitä kuulemisesta voitiin ilmoittaa kuulumuksella, eikä henkilökohtainen kutsu ollut välttämätön. Ilmoitus tuli kuitenkin julkaista hyvissä ajoin. Asiallisiin tiedusteluihin tulee lisäksi vastata kohtuullisessa ajassa. Ratkaisua on selostettu lähemmin kohdassa 6.11.1.2. (560, 573, 729 ja 771/1/98).

24) Hakemuksen käsittelyajasta

Maaseutuelinkeinopiiriin toimitetussa, 28.4.1997 päivätyssä hakemuksessa oli pyydetty viehekalastuskiellon määräämistä tilaan kuuluville vesialueille mm. perustein, että alueet kuuluivat vahvistetun seutukaavan mukaisiin linnustonsuojelualueisiin ja että petokalojen tärkeitä kutupaikkoja oli tarpeen suojella. Hakemus oli ratkaistu 17.6.1998, joten käsittely oli kestänyt niin kauan, ettei hakija ollut saanut asiaansa ratkaistuksi ilman aiheetonta viivästystä. Samalla on kiinnitetty puheena olevia kieltohakemuksia käsittelevien virkamiesten huomiota siihen, että hakemusasioihin liittyvien lausuntopyyntö-

jen käsittelyssä ja seurannassa olisi pyrittävä kehittämään sellaiset menettelytavat, jotka aikaisempaa paremmin palvelevat hakemusasioiden käsittelyä. Apulaisoikeuskanslerin varamiehen ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 6.6.4.6. (412/1/98).

25) Lausuntoasian viipymisestä

Rakennusluvan hakija oli pyytänyt maaseutuelinkeinopiiriin kalatalousyksiköltä lausuntoa hakemukseensa, joka koski luvan saamista kalastusmajan rakentamiseen. Puolen vuoden odottamisen jälkeen hän jätti hakemuksensa ympäristölautakunnalle ilman edellä mainittua lausuntoa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kalatalousyksikkö ei ollut antanut hakijalle tämän pyytämää lausuntoa ja että lupa-hakemuksen jättäminen oli tästä syystä myöhentynyt.

Asioiden käsittelyn joutuisuus on keskeinen kansalaisten oikeusturvaan vaikuttava tekijä. Ratkaisussa viitataan hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Ks. kohta 6.6.3.2. (597/1/97).

26) Ilmailulaitoksen menettely asianosaisen kuulemisessa

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa tämän oli todettu rikkoneen vaarallisten aineiden ilmakuljetuksesta annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Asia ei kuitenkaan ollut johtanut lentoturvallisuushallinnon toimenpiteisiin. Kantelijalle ei ollut tämän vuoksi varattu tilaisuutta selityksen antamiseen asiassa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa viitattiin hallitusmuodon 16 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan perusoikeussäännökseen ja hallintomenettelylakiin. Ratkaisun mukaan asianosaisen kuulemista koskevien säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnon olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus antaa selitys toiminnastaan ennen kannottoa asiaan (744/1/98).

4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

4.1. Yleiskatsaus

4.1.1. Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 1999 oikeuskanslerille tehtiin 166 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 30 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 24 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppäjä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on jonkin verran vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuomiovaltaa käyttävät hallitusmuodon mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Sen vuoksi niiden lainkäyttötoiminnan valvonta muodostuu käytännössä suppeammaksi kuin hallintotoimintaan kohdistuva. Tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvassa valvonnassa oikeuskansleri voi puuttua yleensä vain menettelyä koskeviin virheisiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan toimintaan. Mikäli lainkäytössä havaitaan yleisiä epäkohtia, niiden korjaamiseksi tehdään lainsäädäntöesitys.

Alioikeuksien yhtenäistäminen ja riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus tulivat voimaan vuonna 1993. Oikeudenkäyntimenettely rikosasioissa on uudistettu vuonna 1997. Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevat säännökset uudistettiin lailla (165/1998), joka tuli voimaan 1.5.1998.

Oikeuskansleri puuttuu tuomioistuinlaitoksen kohdalla sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perusteleminen ja esteellisyyssyysymykset, ovat antaneet aiheutta toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä tämän jakson alaan kuuluvissa kanteluissa on ollut kysymys erilaisista asioista, pääasiassa tuomioistuinten rat-

kaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyssä ilmenneitä ongelmia käsitellään tarkemmin jaksossa 4.1.3.

Hallintotuomioistuinten toiminta on 1.11.1999 voimaan tulleella hallinto-oikeuslailla (430/1999) järjestetty uudella tavalla niin, että aikaisemmista lääninoikeuksista on muodostettu kahdeksan hallinto-oikeutta ja vesiyläioikeus on yhdistetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Lain 1 §:n mukaan yleisiä alueellisia hallintotuomioistuinta ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Lain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa. Uudistuksen yhteydessä on kumottu mm. lääninoikeuslaki (1021/1974) ja vesilain vesiyläioikeutta koskevat säännökset. Mitä muussa laissa tai asetuksessa säädetään lääninoikeudesta, koskee nyt hallinto-oikeutta. Mitä muussa laissa tai asetuksessa säädetään vesiyläioikeudesta, koskee nyt Vaasan hallinto-oikeutta.

Kuvasta 4 ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 1997–1999.

4.1.2. Tarkastustoimi

Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangastuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Apulaisoikeuskanslerin antaman tarkastussuunnitelman mukaisesti on vuoden 1999 osalta noudettu sa-

maa päätösilmoitusten lähettämistäjärjestystä kuin edellisenä vuonna.

Vuonna 1999 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 6 004 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aihetta huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin jaksosta 4.3.

Tarkastustoimintaan liittyen hankittiin 1.10.1997 voimaan tulleen rikoslain 7 luvun 6 §:n (751/1997) muutoksen jälkeisen oikeuskäytännön selvittämiseksi jäljennökset tuomiosta ja pöytäkirjasta yhteensä 35:ssä sellaisessa tapauksessa, joiden päätöstietoilmoituksesta kävi ilmi, että rangaistusta määrättäessä oli huomioon otettavana ollut aikaisempi vankeusrangaistus. Muuttuneen lainsäädännön soveltaminen näyttää hankittujen asiakirjojen perusteella sujuneen pääosin virheittä. Kahdessa tutkituista tapauksista säännöstä oli sovellettu virheellisesti syytetyn eduksi. Tapaukset selostetaan jäljempänä jaksossa 4.3. (dnrot 6/30/99 ja 19/30/99).

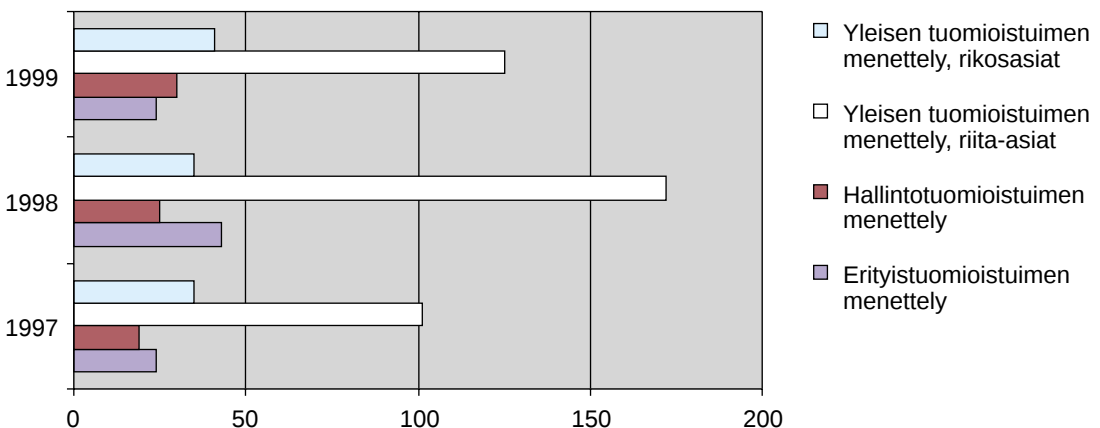
Hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset ja ilmoittavat lisäksi tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Lakiin yleisistä syyttäjistä (199/1997) sisältyy säännös, jonka mukaan syytteen nostamisesta tuomarin tekemästä virkarikoksesta päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asiain käsittelyä hovioikeudessa koskevien uusien säännösten (165/1998) mukaan hovioikeuden ensiasiteena käsittelemien rikosasoiden osalta tulevat sovellettavaksi käräjäoikeuskäsittelyä vastaavat säännöt. Suurin osa oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1999 vireille tulleista tuomareiden virkavalvonta-asioista koskee ennen hovioikeusmenettelyä koskevan prosessiuudistuksen voimaantuloa sattuneita tapauksia, jolloin asiat on ollut käsiteltävä aikaisempien säännösten nojalla. Tuomareiden virkasyyteasioiden osalta ongelmaksi on käytännössä muodostunut virkasyyteasian tutkinnan järjestäminen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa asianomistaja rikosjuttunsa tuomioistuinkäsittelyssä hävittyään tekee tuomaria vastaan rikosilmoituksen paikallispoliisille tai keskusrikospoliisille. Apulaisoikeuskanslerin asiassa antamaa ohjetta selostetaan jaksossa 4.2.1. Poliisi on ohjeen mukaisesti toimittanut vuonna 1999 oikeuskanslerinvirastolle tietoja tuomareita koskevista rikosilmoituksista ja esitutkinta-asiakirjoista (dnrot 7—12/31/99, 16—18/31/99, 20—22/31/99 ja 24/31/99).

Hovioikeuksien osuutta alioikeuksien tarkastamisessa ja valvonnassa on erityisesti painotettu. Tähän liittyen apulaisoikeuskansleri on kehottanut hovioikeuksia ja niiden tarkastusviskaaleja tarkastuskertomuksissa joko yleisesti tai käräjäoikeuskohtaisesti selostamaan esim. vuonna 1997 voimaan tulneiden uuden maakaaren ja

Kuva 4.

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 1997—1999



rikosasiain oikeudenkäynnistä annetun lain sekä 1.1.1999 voimaan tulleen rikoslain laajan osittaisuudistuksen (568/1998) soveltamisesta saatuja kokemuksia ja mahdollisia tulkintaongelmia. Edelleen kertomuksissa tulisi käsitellä eri käräjäoikeuksien menettelytapoja mm. juttujen vireille tulossa, asianosaisten haastamisessa ja erityisesti asioiden käsittelyn kestoa.

4.1.3. Rikosasiain oikeudenkäyntilain seuranta

Oikeudenkäyntimenettely rikosasioissa uudistettiin vuonna 1997. Menettely järjestettiin suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi. Keskeiset noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset on otettu lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997), joka tuli voimaan 1.10.1997. Oikeuskanslerinvirastossa on seurattu uuden lain soveltamista käytännössä sekä sen toimivuutta.

Seurannassa tarvittavia tietoja on saatu hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentin mukaisesti oikeuskanslerille toimitetuista tarkastuskertomuksista sekä oikeuskanslerinviraston käräjäoikeuksiin tekemiltä tarkastusmatkoilla. Lisäksi Turun käräjäoikeuden laamanni sekä Rovaniemen hovioikeuden tarkastusviskaali ovat apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä toimittaneet omat arvionsa lain toimivuudesta. Joissakin tapauksissa myös yksittäisten kansalaisten tekemät kantelut ovat kohdistuneet rikosprosessiin. Seurannan aikana oikeuskanslerinvirastosta on oltu yhteydessä valtakunnansyyttäjänvirastoon.

Hovioikeuksien tarkastuskertomukset

Hovioikeuksien oikeuskanslerille toimittamista tarkastuskertomuksista v. 1997—1998 ilmenee, että rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvinä yleisimpinä ongelmina pidettiin asianomistajan yksityisoikeudellisten korvausvaatimusten käsittelyä, eräitä määräaikaasäännöksiä ja pääkäsittelyjen peruuntumisia. Niille käräjäoikeuksille, joissa syyttäjät ajavat asianomistajan yksityisoikeudellisia korvausvaatimuksia harvoin, on aiheutunut asianomistajien itsensä ajamien vaatimusten käsittelemisestä huomattavaa lisätyötä. Tätä korostettiin erityisesti Helsingin käräjäoikeudessa. Ongelman katsottiin johtuvan osaltaan jo siitä, että asianomistajan korvausvaatimuksia ei selvitetty esitutkinassa tarpeeksi hyvin.

Käynnit alioikeuksissa

Rikosprosessin toimivuudesta on keskusteltu käräjäoikeuksiin tehtyjen apulaisoikeuskanslerin tarkastusmatkojen yhteydessä. Käydyissä keskusteluissa ilmeni, että uudistettu rikosprosessi toimi verrattain hyvin. Pienemmissä yksiköissä ei juurikaan ollut ongelmia vastaajien poissaoloista. Yhteistyö käräjäoikeuksien ja syyttäjien välillä oli hyvä.

Turun käräjäoikeuden selvitys

Turun käräjäoikeudessa saatujen kokemusten valossa laajoissa rikosasioissa uusi laki oli selkeyttänyt prosessia. Merkittävin muutos verrattuna aikaisempaan oli valmistelun tuominen rikosprosessiin. Tämä oli puolestaan poistanut tarpeen asioiden lykkäämiseen. Laajan rikosjutun valmistelussa käydään läpi syyttäjän vaatimukset ja hänen tarjoamansa näyttö, asianomistajien korvausvaatimukset ja vastaajien kannat selvityksineen. Tällöin jutun kohteet täsmentyvät sellaisiin, joista ei ollut erimielisyyttä, ja toisaalta kiistanalaisiin kysymyksiin. Pääkäsittelyn suunnittelussa tällä työllä oli perustuvaa laatua oleva merkitys.

Tavallisissa ns. rutiinijutuissa uusi rikosprosessi toimii hyvin. Niissä suullinen valmistelu on harvinaista ja pääsääntöisesti asia määrätään suoraan pääkäsittelyyn. Samoin niissä 15—17-vuotiaita koskevilla nuorten jutuissa, joissa syyttäjä edustaa asianomistajaa tai asianomistaja on helposti tavoitettavissa, uusi järjestelmä on toimiva. Siinä tapauksessa, että mainitut edellytykset eivät täyty, tuomioistuin ei ole aina onnistunut pitämään pääkäsittelyä säädetyn kahden viikon kuluessa asian vireille tulosta.

Rovaniemen hovioikeuden selvitys

Rovaniemen hovioikeuden selvityksen mukaan tuomareiden käsitykset syytetyn henkilökohtaisen läsnäolon tarpeellisuudesta saattavat vaihdella jopa saman käräjäoikeuden sisällä samoin kuin syyttäjien halukkuus ajaa asianomistajien yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Uudistettu rikosprosessi näytti toimivan verrattain hyvin, mihin osaltaan vaikutti se, että alueen käräjäoikeudet olivat suhteellisen pieniä.

Käräjäoikeuksissa ei ole aina kiinnitetty huomiota siihen, että asia voidaan ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta vain, jos hänen läsnäolonsa ei ole asian selvittämisen kannalta tarpeen. Näissä jutuissa vastaajan valitus johtaa yleensä pääkäsittelyn pitämiseen hovioikeudessa.

Istuntojen peruuntumiset eivät ole muodostuneet ongelmaksi. Poissaolevia asianomistajia ja todistajia oli myös saatu noudettua jopa samaan oikeudenkäyntitilaisuuteen. Rovaniemen hovioikeuspiirin alueella ei käytetä kovinkaan paljon ns. syyttäjäputkea, jossa syyttäjä antaa haasteen. Tämän vuoksi rikosjuttujen käsittelyajat olivat joissakin käräjäoikeuksissa hieman valtakunnallista keskiarvoa pidemmät.

Rikosasioissa hovioikeuden pääkäsittelyjä oli jouduttu järjestämään enenevässä määrin myös yksinkertaisissa mutta työläissä asioissa (pienehköt pahoinpitelyt ja liikenteen vaarantamiset).

Yhteenveto

Yleisesti voidaan todeta, että rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely etsii vielä muotojaan. Suurimmalta osin rikosprosessi toimii käräjäoikeuksissa kohtalaisen hyvin. Pääkäsittelyjen peruuntumiset ovat tosin ongelma varsinkin pääkaupunkiseudulla. Tehokkaalla uhkien ja pakkokeinojen käyttämisellä oli selvä vaikutus pääkäsittelyjen peruuntumisen estämiseen. Käytäntö vaihteli siinä, milloin rikosasian vastaaja kutsutaan tuomioistuimeen uhalla, että asia tutkitaan ja ratkaistaan vastaajan poissaolosta huolimatta.

Alle 18-vuotiaita vastaajia koskevaa kahden viikon määräaikaa pääkäsittelyn toimittamiselle asian vireille tulosta pidettiin yleisesti liian tiukkana. Asianomistajan yksityisoikeudellisten korvausvaatimusten ajaminen syyttäjän toimesta vähentää tuomioistuinten työmäärää (12/50/99).

4.2. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

4.2.1. Virkasyyteasiat

1) Tuomarin tekemäksi epäilty virkarikokset

Hovioikeuksien kanneviskaalien virkojen lakkauttamisen yhteydessä heidän tehtävänsä syyt-

täjinä jaettiin toisaalta oikeuskanslerille ja toisaalta lääninsyyttäjille. Yleisistä syyttäjistä annetussa laissa (199/1997) järjestelmää muutettiin 1.12.1997 siten, että lain 9 §:n 2 momentin nojalla syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtionsyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella.

Hovioikeudet toimittavat edelleen oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaalien laatimat tarkastuskertomukset alioikeuksien valvonnasta ja ilmoittavat hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentin nojalla myös tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien uusien ja 1.5.1998 voimaan tulleiden säännösten (165/1998) mukaan hovioikeuden ensiasteena käsittelemien rikosasioiden osalta tulevat sovellettaviksi käräjäoikeuskäsittelyä vastaavat säännökset. Kirjallinen menettely virkasyyteasioissa tulee olemaan vähäisempää kuin aikaisemmin, joskin selvät ja riidattomat ensimmäisen asteen virkarikosasiat käsiteltäneen hovioikeudessa edelleen yksinomaan kirjallisesti.

Tuomareiden virkasyyteasioiden osalta ongelmaksi on käytännössä muodostunut virkasyyteasiain tutkinnan järjestäminen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa asianomistaja tekee tuomaria vastaan rikosilmoituksen suoraan paikallispoliisille. Rikosilmoituksen tekeminen on tietenkin mahdollista, olipa epäiltyä kuka tahansa. Kun otetaan huomioon edellä selostetut hovioikeuksien toimittamaan alioikeuksien valvontaan liittyvät menettelymuodot, poliisin suoraan käynnistämää tutkintaa ei aina ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Tuomareiden virkasyyteasioita on tullut viime aikoina vireille oikeuskanslerinvirastossa myös siten, että asioista on tänne ilmoitettu valtakunnansyyttäjänviraston, paikallissyyttäjän, keskusrikospoliisin, lääninhallituksen poliisitarkastajan tai poliisikomisarion toimesta. Poliisin yleisestä ilmoitusvelvollisuudesta syyttäjälle tutkittavakseen tulleesta rikosasiasta on säädetty esitutkintalain 15 §:ssä (692/1997). Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 7 §:n (1020/1997) mukaan esitutkintaviranomaisten on sen lisäksi, mitä esitutkintalain (449/1987) 15 §:n 1 momentissa säädetään,

ilmoitettava syyttäjälle sellaisista rikosasioista, joista tämä on erikseen pyytänyt ilmoittamaan.

Tuomareiden virkarikosasioiden erityissyyttäjänä apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisin ilmoitusvelvollisuus tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta olisi parasta järjestää siten, että oikeuskanslerinvirastoon ilmoitettaisiin aina tällaisesta tutkittavaksi tulleesta asiasta. Tässä tarkoituksessa hän pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan esitutkintaviranomaisille tuomareiden tekemiksi epäiltyjen virkarikosasioiden osalta noudatettavasta ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon rikosilmoituksen jäljennös tai muu selostus asiasta telekopiona tai kirjeitse. Ilmoitus on tehtävä heti, kun poliisi on saanut tiedon asiasta. Tutkintatoimia voi jatkaa, jollei siihen estettä ilmene (38/51/98).

2) Riita-asioiden viipyminen

Käräjätuomari oli asettanut kahdessa rikosasiassa yli vuoden ja yhdessä yli puolen vuoden kuluttua alkuperäisestä valituksen määräajasta uuden määräajan valituksen tekemistä varten. Samoin kahdessa riita-asiassa oli haasteet hyväksytty tiedoksiannettaviksi vasta lähes puolitoista vuotta haastehakemuksen vireilletulosta. Yhdessä riita-asiassa vastauksen saapumisesta valmisteluistunnon kutsujen lähettämiseen oli kulunut kaksi ja puoli vuotta. Lisäksi yhden siviiliasian, jossa haaste oli hyväksytty tiedoksiannettavaksi yli vuoden kuluttua vireilletulosta, käsittelyn viipyminen oli johtunut unohduksesta.

Käräjätuomarin on katsottava menettelyllään aiheuttaneen yhteensä seitsemän asian viipymisen. Tilanteen vakavuutta kuvasi myös se, että asia oli saatettu oikeuskanslerinviraston tutkittavaksi sekä hovioikeuden että eduskunnan oikeusasiamiehen aloitteesta. Käräjätuomarin menettelyä, josta oli seurannut asioiden kohtuuton viipyminen, ei voitu pitää vähäisenä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri oli määrännyt valtionsyyttäjän asettamaan käräjätuomarin syytteen rikoslain 40 luvun 11 §:n nojalla seitsemästä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (23/50/97 ja 18/50/98). Valtionsyyttäjän nostettua syytteen Rovaniemen hovioikeus on 9.12.1999 tuominnut käräjätuomarin neljästä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen. Tuomio on lainvoimainen (15/31/99).

4.2.2. Esitykset

1) Järjestysrangaistukseen tuomitseminen

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kirje oikeusministeriölle 25.5.1999, dnro 3/50/99

Järjestysrangaistuksen tuomitsemisen osalta on oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n 1 momentissa (362/1960) säädetty, että sitä, joka häiritsee käsittelyä tahi ei tottele oikeutta tai sen puheenjohtajaa taikka muutoin loukkaa tuomioistuimen arvoa tai joka oikeudessa tahi oikeuteen annetussa kirjoituksessa käyttää loukkaavaa taikka epäkunnioittavaa puhe- tai kirjoitustapaa, saa oikeus omasta aloitteestaan heti rangaista sakolla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

Suomalaisessa oikeudenkäyntijärjestelmässä omaksuttu menettely järjestysrangaistusasian osalta saattaa käytännössä johtaa siihen, että asianomainen tuomioistuin itse harkitsee ensin sen, loukkaako asianosaisen menettely tuomioistuimen arvoa tai onko hän oikeudessa taikka oikeuteen annetussa kirjoituksessa käyttänyt tuomioistuimesta tai sen puheenjohtajasta loukkaavaa taikka epäkunnioittavaa puhe- tai kirjoitustapaa. Tämän jälkeen sama tuomioistuin vielä päättää asiassa langettavasta rangaistusseuraamuksesta. Näin sekä tuomioistuimeen kohdistuvan loukkauksen arvioiminen että siitä langetettava rangaistus ovat kyseisen tuomioistuimen itsensä ratkaistavia. Järjestelmä ei ole omiaan luomaan tuomitulle itselleen tai myöskään ulkopuoliselle tarkkailijalle objektiivista mielikuvaa, että henkilö, joka on mainituilla perusteilla tuomittu järjestysrangaistukseen, todella on saanut osakseen riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuin käsittelyn.

Käsitykseni mukaan suomalainen oikeudenkäyntijärjestelmä ei tältä osin toteuta niitä periaatteita, jotka on otettava huomioon ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” -vaatimuksen toteutumista ajatellen.

Kannanottoni saatan oikeusministeriön tietoon ja samalla esitän, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin sen arvioimiseksi, onko asiassa aihetta sanotun lainsäädännön muuttamiseen.

— — — — —

Oikeusministeriö on antanut esitykseen vastauksen 31.12.1999 päivätyssä kirjeessä dnro 1784/75/99. Vastauksessa ministeriö on katsonut, että oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n sisältämä menettely ei ole ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa. Nykyinen menettely järjestysrangaistuksen määräämisessä voidaan siten säilyttää.

Oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten jatkokehityksen yhteydessä myös tuomioistuimen kurinpitovallan sääntelyn modernisointia voidaan kuitenkin harkita. Tuomioistuimen harkintavalta tässä asiassa voisi olla nykyistä rajoitetumpi. Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n mukaisesta käyttäytymisestä aiheutuva seuraamus voisi olla voimassa olevaa lainsäädäntöä selkeämmin järjestyksen häiritsemiseen liittyvä kurinpidollinen, eikä rikosoikeudellinen seuraamus. Seuraamuksen suhteellisen pienen markka- tai euromääräinen katto voitaisiin määrätä laissa (3/50/99).

2) Avioeropäätöksen toimittaminen asianosaisille

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s. 53) mainittu esitys on otettu huomioon oikeusministeriön riita-asian oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnössä (4/2000). Mietintöön sisältyy luonnos valtioneuvoston asetukseksi avioliittoasetuksen 13 §:n muuttamisesta (834/1/96).

3) Käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyttä koskevista säännöksistä

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s. 53) mainittu esitys tullaan oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan ottamaan huomioon tuomarin esteellisyssäännösten muuttamisen yhteydessä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2000 (25/51/97).

4.2.3. Huomautukset

1) Istuntokäsittely velkajärjestelyasiassa

Käräjäoikeus ei ollut järjestänyt riitaisessa maksuohjelman muuttamista koskeneessa asiassa istuntokäsittelyä. Käräjäoikeus ei ollut myös

kään ratkaisussaan perustellut tältä osin menettelyään samoin kuin muutoinkaan ilmoittanut, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustui. Näistä syistä hovioikeus oli palauttanut asian käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Asian käsitellyttä käräjäviskaalia on huomautettu hänen virheellisestä menettelystään (458/1/98 ja 25/50/98).

2) Rikosjutun syyksilukemisen perusteleminen

Käräjätuomarin puheenjohdolla käräjäoikeus oli rikosjutussa antanut tuomion kahdessa vaiheessa siten, että ensimmäinen tuomio oli sisältänyt syyksi luetut rikokset tekoaikoiheen, rangaistusseuraamukset, lainkohdat, hylätyt syytteet ja avustajien palkkiot ja että jälkimmäinen tuomio vasta oli sisältänyt rikosten syyksilukemiset perusteluineen sekä korvauslausunnot.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että tuomituille henkilöille ei ole heittä rangaistukseen tuomittaessa kerrottu niitä perusteluja, joihin syyksilukeminen on perustunut. Tämänkaltaista tuomion jakamista julistettavaksi tai annettavaksi kahdessa eri vaiheessa on pidettävä virheellisenä. Sen vuoksi käräjätuomarille on vastaisen varalle huomautettu hänen menettelynsä virheellisyydestä ja tässä tarkoituksessa myös kiinnitetty hänen huomiotaan oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksistä ilmenevään tuomioiden perustelemisselvollisuuteen (22/50/98).

4.2.4. Käsitykset

1) Asianosaisen kuuleminen lisätutkintapöytäkirjan osalta

Virallinen syyttäjä oli jättänyt rikosasian jatkokäsittelyssä lisätutkintapöytäkirjan, jota ei käräjäoikeudessa käsitelty eikä sitä edes mainittu. Pöytäkirja oli kuitenkin liitetty jutun asiakirjoihin. Käräjätuomarin mukaan pöytäkirjan osalta ei ollut kuultu todistajia eikä sen sisältöä ollut otettu huomioon asiaa ratkaistaessa. Valituksen johdosta hovioikeus oli varannut rikosasiasia puolin ja toisin asianomistajana sekä vastaajana olleelle asianosaiselle tilaisuuden antaa kirjallinen selitys lisätutkintapöytäkirjan osalta. Samalla hovioikeus oli hylännyt vaatimuksen suullisesta käsittelystä ja asian palauttamisesta käräjäoikeuteen.

Apulaisoikeuskansleri on tuon asianosaisen kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että käräjätuomarin menettelyä lisäpöytäkirjan osalta voitiin arvostella. Koska hovioikeus oli varannut kantelijalle edellä kerrotuin tavoin mahdollisuuden antaa kirjallinen selitys lisäpöytäkirjan osalta, asia ei tältä osin antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin että sanottu arvostelu saatettiin käräjätuomarin tietoon (1022/1/98).

2) Turvaamistointa koskeneen asian käsittelyn viipyminen

Hakija oli pyytänyt kärjäoikeudelta turvaamistointia lapsen ulkomaille viennin estämiseksi. Kirjallinen valmistelu asiassa oli suoritettu välittömästi. Sen sijaan asian käsittelypäivä oli saatu sovituksi vasta yli kuukauden päähän kirjeenvaihdon päättymisestä ja turvaamistointa koskeneen asian käsitteleminen kärjäoikeudessa oli kestänyt kaikkiaan kaksi kuukautta. Tätä käsittelyaikaa asianlaatu ja kiireellisyys huomioon ottaen voitiin pitää liian pitkänä. Viipyminen oli tosin pääosin johtunut vastapuolen asiamiehestä johtuvista syistä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että turvaamistointia koskevat asiat ovat jo luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltäviä. Tässä tapauksessa nopeaan käsittelyyn olisi ollut erityistä aihetta, koska asiakirjoista oli pääteltävissä, että lapsen äidillä saattoi olla tarkoitus viedä lapsi ulkomaille. Vastaavanlaisissa tilanteissa asian käsittelijän tulisi kaikin mahdollisin tavoin pyrkiä asian nopeaan ratkaisemiseen. Edellä lausuttu käsitys saatettiin käräjätuomarin tietoon (987/1/98).

3) Järjestyksen ylläpitäminen oikeudenkäynnissä

Kärjäoikeuden laamanni oli toiminut puheenjohtajana käsiteltäessä rikosasiaa, jossa alle 18-vuotiaalle syytetylle määrätty puolustaja oli toiminut tämän avustajana. Kun puheenjohtaja oli kehottanut syytettyä kertomaan muistikuvasa tapahtumien kulusta, syytetyn avustaja oli heti ottanut puheenvuoron ja ilmoittanut, ettei syytetty halunnut kommentoida eikä kertoa mitään asiasta. Tämä oli toistunut, minkä vuoksi puheenjohtaja oli lopulta kehottanut avustajaa poistumaan istuntosalista siksi ajaksi, kun syytettyä, joka itse ei ollut tuolloin kieltäytynyt vas-

taamasta, oli kuultu asiasta. Menettelyään puheenjohtaja oli perustellut oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 §:n säännöksellä.

Avustajan tekemään kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei puheenjohtajan menettelyä ole pidettävä sinänsä lainvastaisena. Avustajalle olisi kuitenkin tullut ensin selvittää mahdollisuus joutua poistetuksi istuntosalista ennen kuin ryhdyttiin suoraan tällaiseen toimenpiteeseen. Tällöin avustaja olisi voinut itse harkita, mikä olisi ollut päämiehen edun mukaista (24/50/98).

4) Päätöksen perusteleminen järjestysrangaistusasiassa

Kärjäoikeus oli päätöksessään katsonut, että riita-asiassa asiamiehenä toiminut henkilö oli oikeuteen toimitetussa kirjelmässä käyttänyt loukkaavaa ja epäkunnioittavaa kirjoitustapaa kärjäoikeuden puheenjohtajana toimineesta käräjätuomarista. Sen vuoksi kärjäoikeus oli tuominut henkilön sakkorangaistukseen ja evännyt häneltä oikeuden enää esiintyä asiamiehenä kyseisessä asiassa sekä oikeuden toimia asiamiehenä ja avustajana kärjäoikeudessa yhden vuoden aikana.

Päätöksessään kärjäoikeus oli henkilön lausumien osalta vain toistanut lain käyttämät sanonnat. Vaikka päätöksessä ei olisikaan sananmukaisesti toistettu loukkaaviksi tai epäkunnioittaviksi koettuja lausumia, joita ei kunnianloukkausjutuissa yleensä kirjoiteta näkyviin, ne olisi voitu tuoda esiin riittävästi yksilöitynä niin, että henkilö itsekkin olisi ymmärtänyt, mistä nimenomaisista lausumista oli oikeastaan ollut kysymys. Myös oikeudenkäymiskaaren tuolloin voimassa ollut 24 luvun 3 §:n säännös olisi edellyttänyt, että perustelut olisi päätöksessä selkeästi tuotu esiin varsinkin, kun seuraamuksena oli ollut esiintymiskieltojen määrääminen asiamiehenä tai avustajana oikeudessa tavanomaisesti toimivalle henkilölle. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt käräjätuomarin huomiota tuomioiden perustelemisselvollisuuteen (16/50/98).

5) Asiakaspalvelusta kärjäoikeuden kansliassa

Kärjäoikeuden kansliassa oli hakemusasiana käsitelty kantelijan vaimon vireille panemaa avioeroa. Vastausta varten annetun määräajan puitteissa kantelija oli kärjäoikeuden kansliassa

suullisesti esittänyt, antamatta asiassa lainkaan kirjallista vastinetta, että puolisoiden yhteisten lasten, jotka asuivat kantelijan luona, elatusavusta ei ollut sovittu. Kantelijaa oli neuvottu vaatimaan elatusapua erillisellä kanteella.

Koska kantelijan kannalta olisi ollut yksinkertaisempaa ja aikaa säästävää käsitellä elatusapuvaatimus avioerohakemuksen yhteydessä, käräjäoikeuden tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin käsitys asiakkaan tarpeesta lähtevästä opastuksesta (342/1998).

6) Huolellisuus asiakirjoja käsiteltäessä

Hakija oli peruuttanut asiakirjan kuolettamisesta koskeneen hakemuksensa. Käräjäoikeus oli tehnyt päätöksen asian sillensä jättämisestä. Hakija oli käräjäoikeudelle toimittamassaan kirjoituksessa vaatinut käräjäoikeutta palauttamaan hänelle päätöksen lunastamisesta aiheutuneen lunastusmaksun. Käräjäoikeudessa kirje oli liitetty jutun asiakirjoihin.

Oikeuskanslerinviraston selvityspyynnön jälkeen käräjäoikeus oli vastannut hakijan kirjoitukseen. Tämän jälkeen käräjäoikeus oli käsitellyt toimituskirjamaksua koskevan vaatimuksen oikaisuvaatimuksena. Käräjäoikeudessa oli myös ryhdytty järjestelyihin sen estämiseksi, ettei vastaisuudessa asiakkailta saapuvat kirjeet joudu ilman asianmukaista käsittelyä liitetyiksi asiakirjoihin.

Käräjäoikeuden laamannia on kehoitettu kiinnittämään henkilökunnan huomiota siihen tarkuuteen, jota käräjäoikeuteen saapuvia asiakirjoja käsitellessä tulee noudattaa (414/1998).

7) Uuden määräajan asettaminen valitusta varten

Käräjäoikeuden laamannin käsiteltävänä olleessa riita-asiassa oli pidennetty valituksen määräaikaa vastaajien osalta kaksi ja kantajien osalta neljä kertaa. Yhden mainituista pidennyksistä oli laamannin loman aikana myöntänyt käräjätuomari. Lisäksi laamanni oli antanut kahdessa riita-asiassa varaustodistukset, koska hän ei ollut pystynyt määräajassa toimittamaan valitusta varten pöytäkirjoja hakijoille.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että puheena olevaa asiaa samoin kuin erästä toista saman käräjäoikeuden käräjätuomarin menettelyä koskenutta asiaa käsiteltäessä oli ilmennyt, että käräjäoikeudessa oli varaustodistuksia jouduttu antamaan suhteellisen usein.

Muutoinkin käräjäoikeudessa oli havaittu eräiden muutoksenhaku-asioiden viipyneen, mikä ilmeni uuden määräajan asettamista koskevien hakemusten määrässä. Laamannin tehtävänä viraston päällikkönä oli osaltaan huolehtia siitä, että asioiden käsitteleminen käräjäoikeudessa ei viivästy. Laamannin huomiota kiinnitetty edellä lausuttuun arvosteluun sekä varaustodistusten antamisesta että uusien määräaikojen asettamisesta noudatetusta menettelystä käräjäoikeudessa (12/50/98).

8) Valituskirjelmän käsittely käräjäoikeudessa

Käräjäoikeuteen oli saapunut ”vahvistukseksi” otsikoitu kirjelmä sen jälkeen kun tyytymättömyyden ilmoittamiselle säädetty määräaika oli päättynyt, mutta ennen kuin määräaika valituksen tekemiselle päättyi. Käräjätuomari oli liittänyt kirjelmän jutun asiakirjavihkoon ja tehnyt asiakirjoihin merkinnän päätöksen lainvoimaisuudesta.

Käräjäoikeuden menettelyn arvioinnissa oli oleellinen kysymys, olisiko kirjelmää tullut käsitellä muutoksenhakemuksena. Kirjelmä oli kuitenkin niin yleisluontoinen, että sen katsomista valitukseksi voitiin pitää tulkinnanvaraisena. Asianosaisen oikeus muutoksenhakuun olisi tällaisessa tulkintatilanteessa otettava riittävästi huomioon. Kun valituskirjelmän sisällön arviointi oli tuolloin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n nojalla yksinomaan hovioikeuden harkinnassa, käräjätuomari olisi voinut toimittaa kirjelmän valituskirjelmänä asiakirjavihkoineen hovioikeuteen. Myös hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa on eräänä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena turvattu oikeus hakea muutosta. Käräjätuomarin huomiota on kiinnitetty muutoksenhakuoikeuden edellytysten arvioinnin tärkeyteen kirjelmien käsittelemisessä (440/1998).

9) Huolellisuus asiakirjoja lähetettäessä

Varatuomari, jonka käräjäoikeus oli määrännyt rikosasiassa maksuttoman oikeudenkäynnin saaneen vastaajan oikeudenkäyntiavustajaksi, oli avustanut vastaajaa ennen pääasian käsitteilyä kolmessa turvaamistointia koskeneessa asiassa, joista ensimmäisessä vastaajalle oli myönnetty maksuton oikeudenkäynti ja määrätty avustaja. Tuosta käsittelystä avustajalle oli maksettu

myös palkkio valtion varoista. Kahdessa muussa turvaamistointia koskeneessa asiassa avustaja ei ollut pyytänyt päämiehelleen maksutonta oikeudenkäyntiä eikä vedonnut myöskään aikaisemmin myönnettyyn maksuttomaan oikeudenkäyntiin. Pääasian yhteydessä käräjäoikeudelle esittämässään laskussa avustaja oli pyytänyt, että hänelle suoritettiin palkkio myös kahden turvaamistointia koskeneen asian osalta. Käräjäoikeus oli hylännyt maksutonta oikeudenkäyntiä koskeneen hakemuksen.

Avustaja oli päämiehensä nimissä valittanut muun muassa maksuttoman oikeudenkäynnin hylkäämistä koskeneesta päätöksestä hovioikeuteen. Avustaja ei ollut oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 16 §:n säännösten mukaisesti valituksen ohessa toimittanut pöytäkirjanotteita turvaamistoimiasioiden osalta. Hovioikeus oli viran puolesta pyytänyt käräjäoikeutta toimittamaan puuttuvat asiakirjat. Käräjäoikeudesta oli kuitenkin toimitettu pöytäkirja ainoastaan ensimmäisestä käsittelystä, jossa palkkio avustajalle valtion varoista oli suoritettu. Hovioikeus oli myöntänyt vastaajalle maksuttoman oikeudenkäynnin sekä määrännyt hänelle avustajan. Turvaamistoimiasioiden osalta hovioikeus oli hylännyt palkkiovaatimuksen todeten virheellisesti, että avustajalle oli siltä osin jo maksettu palkkio valtion varoista. Korkein oikeus oli hylännyt valituslupaa koskeneen hakemuksen.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että puhelimitse todennäköisesti tapahtuneen asiakirjapyynnön tarkempaa sisältöä ei ole voitu enää tässä vaiheessa tarkemmin selvittää. Puutteellinen asiakirjojen toimittaminen hovioikeudelle oli kuitenkin osaltaan vaikuttanut siihen, että hovioikeudelle oli muodostunut virheellinen käsitys siitä, että palkkiot turvaamistointia koskeneiden asioiden osalta olisi avustajalle jo suoritettu. Valitukseen liittyviä asiakirjoja toimitettaessa muutoksenhakutuomioistuimelle on noudatettava erityistä huolellisuutta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri on laamannille lähettämässään kirjeessä kiinnittänyt käräjäoikeuden henkilökunnan huomiota edellä lausuttuun käsitykseen asiakirjojen lähettämisessä noudatettavasta huolellisuudesta (897/1/97).

10) Tuomioistuinten noudattama palveluperiaate

Kantelija oli saanut käräjäoikeudelta ilmoituksen, jonka mukaan päätös lainhuutoasiassa annettaisiin tiettyä päivänä. Kantelija oli mat-

kustanut toiselle paikkakunnalle hakemaan päätöstä, mutta se ei ollut ollutkaan valmiina asiaa valmistelleen toimistosihteerin äkillisestä syystä aiheutuneen työstä poissaolon takia. Lainhuuto-päätöksen sisältö oli kansliassa selostettu kantelijalle, mutta hän ei ollut saanut päätöstä kirjallisena.

Apulaisoikeuskanslerin varamiehen ratkaisussa todettiin, että tuomioistuimen toiminta tulee järjestää siten, että päätökset voidaan antaa ilmoitettuna päivänä. Kyseisessä tapauksessa olisi pitänyt nimenomaan tiedustella asiakkaalta, halusiko tämä päätöksen kirjallisena käyntinsä yhteydessä. Apulaisoikeuskanslerin varamiehen käsitys saatettiin käräjäoikeuden tietoon (990/1/98).

11) Hallintotuomioistuinten päätösten perustelemisvelvollisuus

Kantelija oli valittanut useista kunnallisen lautakunnan ja kunnanhallituksen päätöksistä ensin lääninoikeuteen ja tämän jälkeen kahdesta lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lääninoikeus ja korkein hallinto-oikeus olivat hylänneet kantelijan valitukset. Asia oli riittävän selkeästi esitetty lääninoikeuden päätöksissä. Korkein hallinto-oikeus ei ollut velvollinen toistamaan lääninoikeuden päätösten perustelua, jotka se oli hyväksynyt. Kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin (695/1/98).

4.2.5. Muut kannanotot

1) Virkavastuun ulottuvuus

Oikeuskanslerinvirastossa on seurattu eräissä virkarikosasioissa tehtyjä ratkaisuja. Po. tapauksissa oli kysymys virkavastuun ja virkavelvollisuuden vastaisen menettelyn arvioinnista rikoslain 40 luvun 11 §:ssä säännellyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen soveltamisalan kannalta.

Kunnanjohtajan menettelyä koskevassa asiassa korkein oikeus oli katsonut, että rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitetun virkavelvollisuuden on perustuttava säännöksiin tai määräyksiin, jotta siihen voitaisiin liittää rangaistusuhka. Kunnanjohtajien osalta heidän yleisvastuutaan on vaikea säädellä yksityiskohtaisin määräyksin. Käräjäoikeuden laamannin tapauksessa oli puo-

lestaan kysymys virkarikoksen rangaistavuuden alarajasta. Metsäkeskus Tapiota koskeva ratkaisu koski välillisestä valtionhallinnosta annettujen vastuusäännösten ja rikoslain 2 luvun 12 §:n keskinäistä suhdetta.

Käsitellyistä tapauksista on oikeuskanslerin virastossa laadittu muistio. Niissä esiintulleita seikkoja on arvioitu toisaalta lainsäädännön muutostarpeiden näkökulmasta ja toisaalta tuomioistuinten yksittäisissä tapauksissa tekemien lain soveltamisratkaisujen oikeellisuuden kannalta. Apulaisoikeuskansleri on selostanut omat näkökantansa ja arviointinsa virkarikossäännösten uudistamista käsittelevälle oikeusministeriön työryhmälle (23/51/98).

2) Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden jakautuminen

Asianomistaja oli kärjäoikeudessa itse ajanut syytteitä kahta vastaajaa vastaan lievistä pahoinpitelystä ja solvauksesta. Toisen vastaa-

jan osalta molemmat syytteet ja niihin liittyneet korvausvaatimukset oli hylätty. Toisen vastajan osalta syyte lievästä pahoinpitelystä oli hylätty, mutta hyväksytty solvauksen osalta. Vastaaja oli kuitenkin jätetty rangaistukseen tuomitsematta. Asianomistajan korvausvaatimukset oli tältäkin osin hylätty. Kärjäoikeus velvoitti asianomistajan korvaamaan kummankin vastaajan oikeudenkäyntikulut. Syyttäjä oli aiemmin päättänyt syyllisyyskysymyksissä samaan lopputulokseen syyttämättäjäättämispäätöksissään, joista yksi oli ollut seuraamusluonteinen.

Asianomistajan kantelun johdosta antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri arvioi sitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 3 §:n 1 momentin tulkintakysymystä, oliko asianomistaja hävinnyt oikeudenkäynnin kumpaakin vastaajaa vastaan siten, että hänen tuli korvata näiden oikeudenkäyntikulut. Mainitun säännöksen tulkinnallisuus ja sen soveltajalleen jättämä harkintavaltia huomioon ottaen kärjäoikeuden ei katsottu menetelleen asiassa virheellisesti (202/1/98).

4.3. Rangaistustuomioiden tarkastaminen

4.3.1. Yleistä

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

Syyte						Huomautus					Käsitys tai ohje				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Tuomarit	—	—	—	—	—	6	5	4	9	8	8	18	11	23	31

4.3.2. Huomautukset

1) Rangaistuslajin määrääminen

Syyksi luetuista rikoksista oli säädetty rangaistusseuraamukseksi sakkoa. Tuomittu 20 päivän yhteinen vankeusrangaistus oli siten ankarampi kuin laissa säädetty rangaistuslaji (25/30/99).

2) Yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen

Tuomiolauselman tiedot poikkesivat toisistaan tuomitun yhteisen vankeusrangaistuksen osalta toisaalta oikeuskanslerille lähetetyssä päätösilmoituksessa ja toisaalta kärjäoikeudesta ti-

latun tuomion jäljennöksen tuomiolauselmassa. Saadun selvityksen mukaan rikoslain 7 luvun 6 §:n (751/1997) 2 momentin säännös oli tullut huomioiduksi vasta päätösilmoituksessa. Kärjätuomarille on huomautettu menettelyn virheellisyydestä (61/3/98).

3—4) Ehdonalaisen vapauden menettäminen

Rangaistusta määrättäessä oli määrätty menetetäväksi ehdonalaista vapautta, vaikka syyksi luetut teot oli tehty ennen ehdonalaista vapauden alkamista. Korkein oikeus on apulaisoikeuskanslerin esityksestä poistanut po. virheellisen lausuman (66/3/98).

Tuomiolauselmaan merkitty rangaistusseuraamus oli virheellisesti sisältänyt määräyksen ehdonalaisen vapauden menettämisestä, vaikka syyksiluettu teko oli tehty ennen ehdonalaisen vapauden alkamista (70/3/98).

5—6) Rangaistuksen kohtuullistaminen ym. ja ehdollisen rangaistuksen täytäntöönpano

Samana puheenjohtajan samaa syytettyä koskeissa tuomioissa havaittiin seuraavat virheet:

Rangaistusta oli kohtuullistettu osan syyksi luettuja rikoksia osalta vastoin rikoslain 7 luvun 6 §:n aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista koskevaa sääntöä ottamalla huomioon sellainen lainvoimainen tuomio, joka muutenkin oli yhdistetty julistettuun tuomioon. Tämän lisäksi tuomiolauselmassa ja päätöstietoilmoituksessa ei oltu ilmoitettu syyksi luettujen rikosten lainkohtia.

Ehdollinen rangaistus oli määrätty täytäntöön pantavaksi, vaikka syyksi luetut rikokset oli tehty ennen ehdollisen rangaistuksen koetusajan alkamista. Hovioikeus oli sittemmin korjannut virheen (19 ja 77/30/99).

7) Vapaudenmenetysajan vähentäminen

Määrätystä yhteisestä vankeusrangaistuksesta oli tullut vähentää myös aikaisemmasta tuomiosta vähennetty vapaudenmenetysaika, mutta merkintää tästä vähennyksestä ei ollut tehty tuomiolauselmaan (49/3/98).

8) Pöytäkirjan ja tuomiolauselman laatiminen

Rikosasian käsittelyistä laadituissa pöytäkirjoissa ja tuomiolauselmassa oli useita virheitä. Lisäksi vastaajalle oli asetettu kaksi peräkkäistä samansuuruista uhkasakkoa vastoin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 5 §:ää (79/3/98).

4.3.3. Käsitkset

1) Sovellettavat lainkohdat

Käräjäoikeuden huomiota kiinnitetty nuorta henkilöä koskevien säännösten soveltamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen.

Kahdessa samaa vastaajaa koskevassa tuomiossa ei ollut ilmoitettu niitä painavia syitä, joita ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentissa edellytetään vastaajan tuomitsemiseksi ehdottomaan vankeusrangaistukseen alle 18-vuotiaana tekemästään rikoksesta (73/3/98).

2) Ehdollisen vankeusrangaistuksen koetus aika

Määrätyn koetusajan pituus ylitti laissa säädetyn koetusajan enimmäispituuden yhdellä päivällä (54/30/99).

3—11) Vankeusrangaistuksen määrääminen

Alle kolmen kuukauden vankeusrangaistusta ei ollut tuomittu täysin päivin vastoin rikoslain 2 luvun 2 §:n (697/1991) 2 momentin säännöstä (2/30/99).

Rangaistusta on kohtuullistettu rikoslain 7 luvun 6 §:n (751/1997) vastaisesti ottamalla huomioon aiemmin tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus minkä lisäksi kolmen kuukauden vankeusrangaistusta ei ollut tuomittu täysin kuukausin vastoin rikoslain 2 luvun 2 §:n (697/1991) 2 momentin säännöstä (6/30/99).

Kolmen kuukauden vankeusrangaistus on rikoslain 2 luvun 2 §:n (697/1991) 2 momentin mukaan tuomittava täysin kuukausin (3, 38, 40, 41, 70, 71 ja 82/30/99).

12) Päätöksen perusteleminen

Tuomion ratkaisuosassa otsikon ”RANGAISTUKSESTA” alla todettiin, että vastaaja ei sovellu yhdyskuntapalveluun. Rangaistus oli kuitenkin tuomittu yhdyskuntapalveluna. Kiinnitetty huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion perusteluja kirjoitettaessa (81/30/99).

13—18) Tuomiolauselman laatiminen

Tuomiolauselmaan ja päätöstietoilmoitukseen ei ollut merkitty, että aiemmat ehdolliset rangaistukset olisi määrätty pantavaksi täytäntöön. Kiinnitetty huomiota tarkkuuteen ja huolellisuuteen tuomiolauselmaa ja päätöstietoilmoitusta laadittaessa ja tarkastettaessa (14 ja 39/30/99).

Ehdollista rangaistusta koskevia määräyksiä ei ollut kirjattu tuomiolauselmaan ja päätöstietoilmoitukseen siten kuin oikeusministeriön ohjeissa tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä säädetään. Käräjäoikeuden henkilökuntaa kehoitettu tarkkuuteen oikeusministeriön tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä antamien ohjeitten soveltamisessa (76, 78 ja 84/30/99).

Kun tuomioistuimien ei tieliikennelain 75 §:n (676/1990) 1 momentin ja 78 §:n 3 momentin nojalla määrännyt ajokieltoa, asiasta ei ollut mainittu tuomion perusteluissa, vaan siitä oli lausuttu tuomiolauselmassa vastoin oikeusministeriön ohjeita tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä. Lisäksi päätösilmoitus oli lähetetty, vaikka tuomiolauselmajärjestelmään talletetuissa tiedoissa oli ollut kaksi keskenään ristiriitaista lausumaa ajokiellon osalta (72/3/98).

19) Kirjoitusvirheen korjaaminen

Päätöstietoilmoituksessa ollut, rangaistusseuraamusta koskeva virhe on tuomiolauselmassa korjattu kirjoitusvirheenä oikeudenkäymiskäärin 24 luvun 10 §:n nojalla. Korjausmerkinnästä ei käy ilmi kuka sen on tehnyt tai milloin korjaus on tehty.

Oikeastaan korjaus olisi tullut tehdä oikeudenkäymiskäärin 24 luvun 10 §:n kanssa asiallisesti samansisältöisen lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 luvun 9 §:n nojalla. Korjauksen voi tehdä tuomioistuin, sen puheenjohtaja tai puheenjohtajan estyneenä ollessa sen lainoppinut jäsen. Vakiintuneen käytännön mukaan korjausmerkinnästä tulee näkyä, milloin korjaus on tehty, ja merkintä on allekirjoitettava (60/30/99).

20—31) Ajokiellon määrääminen

Syytetyt olisi tieliikennelain 75 §:n nojalla tullut määrätä ajokieltoon. Tuomioissa näin ei kuitenkaan ollut menetelty. Hovioikeus on sittemmin korjannut virheet; toisen tuomion osalta sen määräämä ajokielto koski ajallisesti paljon myöhempää aikaa kuin jos ajokielto olisi välittömästi määrätty (46 ja 53/30/99).

Syytetyt oli muun ohessa todettu syyllistyneen törkeään rattijuopumukseen. Tuomiosta ei ilmennyt, että ajokieltoon määräämistä olisi käsitelty oikeudessa. Annetun selityksen perusteella selvisi, että ajokielto oli väliaikaisen ajokiellon pituuden perusteella katsottu kokonaan kärsityksi, mutta merkintä tästä jäänyt tuomion perusteluihin kirjaamatta (42/30/99 ja 75/30/99).

Tuomiolauselmaan ja päätöstietoilmoitukseen oli oikeusministeriön ohjeitten vastaisesti merkitty tieto siitä, että ajokieltoa ei määrätä. Käräjäoikeuden henkilökuntaa kehoitettu kuudessa tapauksessa tarkkuuteen oikeusministeriön tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä antamien ohjeitten soveltamisessa (8, 12, 63, 65, 66 ja 74/30/99).

Tuomiolauselmaan ja päätöstietoilmoitukseen on vastoin oikeusministeriön ohjeita tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmästä merkitty ”Ajokielto katsotaan kokonaan kärsityksi” ja mainittu lainkohtana tieliikennelain 78 § 3 momentti (72 ja 73/30/99).

4.4. Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle

4.4.1. Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset

Yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen

Tuomittu oli samalla kertaa tuomittavina olleista rikoksista tuomittu rikoslain 7 luvun 1 §:n säännöksen vastaisesti kahteen erilliseen vankeusrangaistukseen ja nämä erilliset vankeusrangaistukset oli muunnettu kahdeksi erilliseksi yhdyskuntapalveluksi (13/30/99).

4.4.2. Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on esityksen mukaisesti 27.12.1999 purkanut edellisessä kohdassa mainitun tuomion ja tuominnut teoista yhteisen vankeusrangaistuksen (13/30/99).

5. Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta

5.1. Yleiskatsaus

5.1.1. Kantelut

Oikeudenhoitoon laajemmassa mielessä luetaan syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimi. Eri oikeudenhoitoviranomaisten toimenpiteet, kuten tuomioistuinten toiminnan lisäksi syyttäjän, poliisin ja ulosottoviranomaisten menettely, tulevat usein arvioitaviksi oikeuskanslerinvirastossa tutkittavina olevissa asioissa. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään tässä jaksossa.

Syyttäjätoimintaa koskeviin asioihin ylimmällä tasolla vaikuttanut merkittävä muutos oli valtakunnansyyttäjän toiminnan aloittaminen 1.12.1997. Tämä on vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätoiminnan valvonnassa, koska syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä. Syyttäjän toimintaa koskevia kanteluita on oikeuskanslerinvirastosta siirretty valtakunnansyyttäjälle, silloin kun toiminnan valvonta po. asiassa on yleisistä syyttäjistä annetun lain ja valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen nojalla kuulunut ja sovelnut hänen tehtäviinsä.

Eräät kantelut, ennen muuta vankikantelut, on siirretty eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) nojalla.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 42 sellaista kantelua (63 vuonna 1998), jotka ovat kohdistuneet syyttäjien toimintaan. Vuonna 1999 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 16 asiaa (30 vuonna 1998).

Oikeudenhoitoviranomaisia koskevista kanteluista suuren alaryhmän ovat muodostaneet poliisin menettelyä koskevat kantelut, niin kuin edellisinäkin vuosina. Poliisiin kohdistuneita kanteluita on kertomusvuonna tullut tutkittaviksi 144 (154 vuonna 1998). Niissä on useimmiten ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn ri-

koksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Usein on ollut kysymys myös poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena. Arvioitavana on lisäksi ollut poliisin menettely tilanteessa, jossa on ollut kysymys kokoontumis- ja sananvapautta turvaavien säännösten soveltamisesta mielenosoitusten yhteydessä sekä kiinniotettujen asianmukaisesta kohtelusta.

Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan lukien syyttäjä. Valtakunnansyyttäjä on tätä varten määrännyt syyttäjät ja heidän toimialueensa. Hän voi määrätä yksittäistapauksessa myös muun syyttäjän johtamaan poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa.

Apulaisoikeuskansleri on omasta aloitteestaan puuttunut poliisilaitosten yhteistoimintajärjestelyyn asiassa, jossa Oulun lääninhallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi Kajaanin kihlakunnan poliisilaitoksen ja Kuhmon kihlakunnan poliisilaitoksen kesken. Asiaa käsitellään jaksossa 5.3.2.2.

Kertomusvuoden aikana on 1.12.1996 voimaan tullut kihlakuntauudistus ollut oikeuskanslerinvirastossa muutoinkin arvioitavana. Asiaa käsitellään lähemmin seuraavassa jaksossa.

Ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 44 (sama määrä myös vuonna 1998). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Kuvassa 5 on esitelty lukumäärittäin syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 1997–1999 kohdistuneet kantelut.

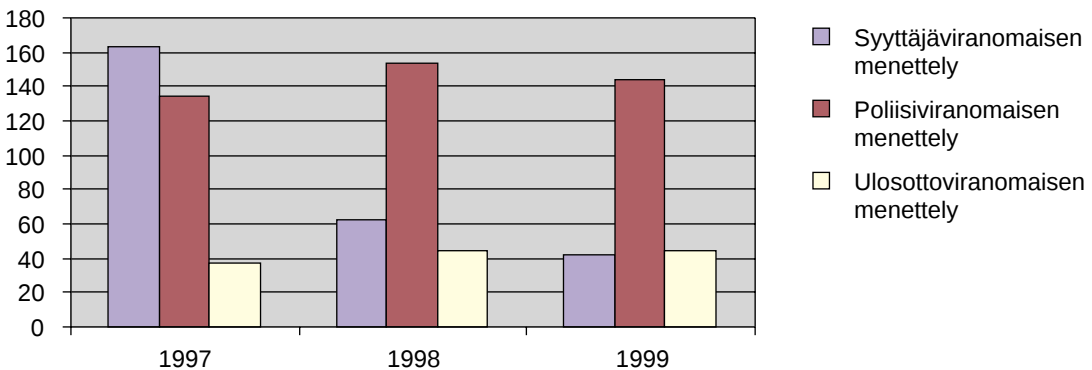
5.1.2. Havaintoja kihlakuntauudistuksesta

Yleistä

Joulukuun 1 päivänä 1996 voimaantullut kihlakuntauudistus on toteutettu melko pitkän valmistelun jälkeen valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetulla puitelaila (126/

Kuva 5.

Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 1997—1999



1992) ja sitä täydentävillä poliisin hallintoa (156/1996) sekä kihlakunnansyyttäjiä (195/1996) ja ulosottomiehiä (197/1996) koskevilla substanssilailla.

Uudistus merkitsi siirtymistä perinteisestä nimismiesjärjestelmästä hallintomalliin, jossa poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto toimi hoidetaan toiminnallisesti itsenäisinä osina joko kihlakunnanvirastossa tai eri asiaryhmiä varten perustetuissa erillisvirastoissa (kaikkiaan 13). Poliisi- ja ulosotto määrä väheni merkittävästi: 233 piiristä nykyiseen 90 poliisi- ja ulosotto piiriin. Jokaisessa kihlakunnassa on oma poliisilaitos. Syyttäjäpiirejä on 77 ja ulosotto piirejä 62. Sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvaa henkilökirjoitustointa hoidetaan 36 maistraatissa.

Edellä mainitun puitelain 2 §:n mukaisia kihlakuntauudistuksen tavoitteita ovat: 1) palvelujen laadun parantaminen, 2) kansalaisten oikeusturvan parantaminen, 3) palvelujen riittävän ja tasapuolisen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa sekä 4) edellytysten luominen a) toimintojen kokoamiselle yhteen, b) päätösvalan siirtämiselle paikallistasolle ja c) palvelujen taloudelliselle tuottamiselle. Puitelain yleisperusteluissa (HE 154/1991 vp) on todettu, että uudelleenorganisoinnin on ollut tarkoitus aluksi koskea poliisi-, syyttäjä- ja ulosotto tointa sekä yleishallintotehtäviä. Muita tehtäviä on ajateltu voitavan kytkeä uudistettuun järjestelmään myöhemmin.

Uudistuksen toimivuudesta yleensä

Yleisinä havaintoina voidaan esittää seuraavaa. Kihlakuntauudistus on tällä hetkellä ollut voimassa noin kolme vuotta. Epävarmuus tulevaisuudesta on koettu henkilöstön keskuudessa taakkana. Toisaalta virastoissa on onnistuttu organisaation ja varojen puitteissa yleensä järjestämään asiat joustavalla ja järkevällä tavalla. Poliisipalvelujen saatavuus on ollut ongelmallinen etenkin maaseudun yhtenäisvirastoissa.

Uusi järjestelmä vaikuttaa ulkopuolelta tarkasteltuna jossain määrin hajanaiselta, etenkin silloin, jos kihlakunnanvirastossa ei ole kaikkia aiemmin mainittuja yksiköitä. Paikallistason näkökulmasta järjestelmä erilaisine yhteistoimintamuotoineen on kuitenkin osoittanut toimintakykynsä.

Esimerkiksi syyttäjillä yhteistoimintaa on ollut aluksi käytännössä vuosilomasijaisuuksien järjestämisessä. Yhteistoiminnalla on voitu myös korjata niitä epäkohtia, joita käräjäoikeuksien tuomiopiiri- ja kihlakuntajaon eroista on aiheutunut. Vuoden 1999 alusta lukien voimassa olleella uudella yhteistoimintamääräyksellä syyttäjäsiköiden välistä työmäärää on ollut mahdollista tasata syyttäjäpiirien toimipaikkoja muuttamatta.

Ulosoton osalta on syytä todeta, ettei ainaakaan kahta kihlakuntaa useampaa yksikköä pitäisi antaa saman voudin johdettavaksi.

Tarkastuskäynneillä tehtyjä havaintoja

Etenkin Lapin lääninä ajatellen uudistuksessa on tullut ottaa huomioon eräitä erityiskysymyksiä, kuten asukasmäärä, harva asutus, alueen laajuus, liikenne yhteydet ja kieliolot. Tämä saa ilmenemismuotonsa siinä, että hallinnollisesti kihlakuntajärjestelmää täydentää mahdollisuus perustaa nimismiehen virka lähinnä Lapin läänin kihlakunnanvirastoihin hoitamaan sekä poliisipäällikön että ulosottomiehen tehtäviä.

Lapin läänin kaikki kymmenen kihlakunnanvirastoa ovat ns. yhtenäisvirastoja, joissa neljässä suurimmassa on kaikissa omat sektorit ja kolmessa lisäksi maistraatti, neljässä nimismies toimii sekä poliisi- että ulosottoviranomaisena ja kahdessa lisäksi syyttäjäviranomaisena. Näitä kahta poikkeusta lukuunottamatta syyttäjät ovat paikallistasolla nykyään päätoimisia. Kihlakunnissa, joissa ulosotosta ja poliisitoimesta vastaa nimismies, syyttäjän tehtävät hoidetaan yhteistoimintajärjestelyin.

Kokonaisuutena uudistusta voidaan arvioida peilaamalla kohdassa 1.4.13 mainittujen apulaisoikeuskanslerin kihlakuntakäyntien yhteydessä tehtyjä havaintoja ja saatuja kommentteja puitelaisa asetettuihin tavoitteisiin.

Havaittavaa on ollut resurssipula etenkin poliisitoimissa. Tämä ei välttämättä johdu uudistuksesta sinänsä, vaan esimerkiksi yleisestä vaikeudesta saada henkilöstöä syrjäseuduille ja virkojen täyttökielloista. Resurssipula on sinänsä vaikeasti yhteensovittavissa palveluiden laadun tai kansalaisten oikeusturvan parantamistavoitteen kanssa. Poliisipartiointi edellyttää tietyn perusmiehityksen. Uudistus on saattanut vaikuttaa palveluiden laatuun tietyn sektorin toiminnan korostumisena. Tämä kuitenkin toisaalta on voinut merkitä samalla muiden sektoreiden heikkenemistä. Kyse on rahanjakoon liittyvästä ongelmasta.

Uudistuksen tavoitteena on ollut myös luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen. Yhteispalveluideaa on toteutettu eri kihlakunnissa eri tavoin. Yhteistoimintaa on ollut mm. KELAn ja verottajan kanssa. Kokonaisuutena yhteispalveluidea kuitenkin hakee vielä muotoaan; kriittisimmin yhtenäisvirastokulttuurijatteluun suhtaudutaan maistraateissa, joiden kanssa yhteistoiminta on saattanut rajoittua lähinnä erilaisten lomakkeiden jakamiseen ja yleisluonteiseen neuvontaan kihlakunnanvirastojen yksiköissä. Lapin asukkaiden kannalta nykyinen järjestelmä palvelutoimistojen perustamismah-

dollisuuksineen vaikuttaa palveluiden tuottamisen näkökulmasta kuitenkin tarkoituksenmukaiselta ja palvelutarjontaa tällä hetkellä sinänsä riittävältä.

Puitelain tavoite palveluiden taloudellisesta tuottamisesta merkitsee tällä hetkellä lähinnä yhteisen henkilöstön ja muiden tukitoimintojen ylläpitämistä. Tässä on ollut mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä, vaikka se toisaalta on voinut myös lisätä byrokratiaa. Yhteisen henkilöstön palkkausta ja asemaa on pidetty ongelmallisena nykyisellään.

Kehittämisenäkymiä

Kaikkien uudistukseen on oltu verraten tyytyväisiä. Ongelmia on ollut, mutta ne eivät välttämättä ole uudistuksesta johtuvia. Kuitenkin voidaan todeta, että yksittäisessä kihlakunnassa esiintyvät johtamis- tai muut ongelmat voivat vaikuttaa uudistusta edesauttamaan perustettuihin yhteistoimintajärjestelyihin, mikäli jonkin kihlakunnan kanssa ei sen sisäisten ongelmien vuoksi haluta olla yhteistoiminnassa. Tällä voi olla kielteinen vaikutus muutenkin resurssipulasta kärsivillä alueilla. Kihlakuntien alueisiin ollaan kuitenkin tyytyväisiä, eikä perusteita muutoksille ole nähty, mikäli asiaa on kysytty poliisi-, ulosotto- ja syyttäjätöiden edustajilta. Sen sijaan maistraattien ja muiden ajateltavissa olevien yhteistoimintaviranomaisten näkemykset voivat olla toisenkinlaisia. Kyse on tällöin esimerkiksi luontaisten toiminta-alueiden ja -kumppaneiden erilaisuudesta.

Valtioneuvoston kihlakuntauudistusta koskevassa selonteossa nro 1/1999 vp on pidetty mahdollisena kihlakuntien määrän vähentämistä nykyisestä 90:stä. Vahvimmin paikkaansa puolustavat sellaiset kihlakunnat, joissa on kaikki puitelaisissa mainitut kolme yksikköä. Apulaisoikeuskanslerin mielestä toimivina voidaan pitää myös sellaisia kihlakuntia, joiden sijaintipaikkakunnalla toimii käräjäoikeuden kanslia. Näin arvioiden myös yhden syyttäjän kihlakuntia voidaan hänen mukaansa pitää elinkelpoisina huomioon ottaen toteutuneet yhteistoimintajärjestelyt. Nimismiesjärjestelmä puolestaan mahdollistaa Lapin läänin erityisolosuhteiden huomioon ottamisen.

Toisaalta pelkän poliisilaitoksen käsittävän kihlakunnan, jossa kaikki muu hoidetaan yhteistoimintajärjestelyin muiden kihlakuntien kanssa, osalta voidaan kysyä, olisiko tällainen

mahdollista yhdistää johonkin toiseen kihlakuntaan. Tällöin samat toiminnot voitaisiin hoitaa palvelutoimistona. Muutos ei kuitenkaan liene tarpeen itsensä vuoksi, jollei sillä samalla saavuteta jotakin merkittävää hyötyä. On myös muistettava, että mikäli jokin kihlakunta nyt lakkautetaan, mutta tämä ratkaisu osoittautuisikin sittemmin vääräksi, uuden kihlakunnan muodostaminen on kovin epätodennäköistä.

5.2. Syyttäjän-toimen laillisuusvalvonta

5.2.1. Syytemääräyksiä

1) Suomen rajojen ylikulkemisesta annettujen määräysten rikkominen

Oikeuskanslerin kertomuksissa 1997 (s. 52) ja 1998 (s. 66) mainitussa asiassa korkein oikeus ei ole päätöksellään 4.3.1999 nro 548 myöntänyt vastaajalle valituslupaa, joten Kouvolan hovioikeuden antama tuomio 9.6.1998 nro 687 on jäänyt pysyväksi (879 ja 898/1/96).

2) Syyte työsopimuslakirikkomuksesta

Oikeuskanslerin kertomuksissa 1997 (s. 52—53) ja 1998 (s. 66) mainitussa asiassa korkein oikeus on 18.1.2000 antanut päätöksensä nro 24. Sen päätöslauselman mukaan Kouvolan hovioikeuden tuomiota 30.6.1998 muutetaan siten, että vastaajaan kohdistettu syyte työsopimuslakirikkomuksesta jätetään tutkimatta. Lausunto vastaajan tuomitsemisesta työsopimuslakirikkomuksesta poistetaan ja hänet vapautetaan hänelle tuomitusta rangaistuksesta. Muilta osin hovioikeuden tuomiota ei muuteta (3/21/97).

5.2.2. Esitys

Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset

Valtakunnansyyttäjän tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin esitys sisäasiainministeriölle poliisin ilmoitusvelvollisuudesta oikeuskanslerin virastoon tuomarin tekemäksi epäillystä virkarikoksesta. Valtakunnansyyttäjää on pyydetty saattamaan esityksen sisältö syyttäjien tietoon, koska vastaavia tapauksia voi tulla paikallissyyttäjän käsiteltäviksi. Ks. myös kohta 4.2.1.1 (38/51/98).

5.3. Poliisitoimen laillisuusvalvonta

5.3.1. Huomautukset

1) Poliisin menettely mielenosoituksen yhteydessä ja henkilön säilöönottamisessa

Kantelussa oli arvosteltu poliisin menettelyä sotilasparaatin aikana pidettyä mielenosoitusta kohtaan. Kantelija ja eräs toinen mies olivat osoittanut mieltään pitämällä koholla banderollia, jossa oli teksti ”Sotilassaappaat pois sivistyskaupungista”. Kantelija oli jättänyt hyvissä ajoin poliisilaitokselle ilmoituksen mielenosoituksesta, ja miehet olivat seisseet ääneti yleisölle varatulla alueella. Miehet olivat kieltäytyneet noudattamasta ylikonstaapelin antamaa poistumiskehotusta, jolloin heidät oli voimakeinoin otettu kiinni ja viety poliisilaitokselle säilöön viideksi tunniksi. Poliisilaitoksella kantelija oli sijoitettu valottomaan, likaiseen päihtyneiden säilytystilaan.

Apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön johdosta asiassa oli toimitettu esitutkinta, jossa oli kuultu syyliseksi epäiltynä seitsemää poliisimiestä ja yhtä vartijaa.

Poliisista paraatitilaisuuden yleisjohtajaksi määrätty komisario oli antanut poliisimiehille mielenosoituksia koskevat ohjeet. Ohjeiden mukaan mielenosoituksessa ei muun muassa saanut esittää epäasiallisia julisteita. Komisario oli määrännyt kiinni otettujen mielenosoittajien pidettäväksi säilössä kunnes paraatitilaisuus oli ohi, koska heidän oli entisyytensä takia syytä epäillä jatkavan paraatin häiritsemistä.

Paraatitilaisuuden aikana kenttäjohtajana toiminut ylikonstaapeli oli määrännyt mielenosoittajat poistumaan, koska hän oli katsonut banderollin tekstin olleen sellainen, ettei se ollut sopiva esitettäväksi kyseisessä paikassa, varsin lähellä paraatin kutsuvierasaitiota. Komisarion käsityksen mukaan ylikonstaapeli oli antanut poistumiskäskyn, koska miehet olivat tulleet niin lähelle kutsuvierasaitiota, että se häiritäisi tilaisuutta ja koska oli oletettavissa, että he alkaisivat mahdollisesti metelöidä. Poliisin mukaan poistumiskäskyn, kiinniottamisen ja säilössä pitämisen perusteena olivat olleet poliisilain 20 §:n 2 ja 3 momentin säännökset. Kaksi poliisimiestä oli avustanut ylikonstaapelia mielenosoittajien viemisessä poliisiautoon. Poliisiautolla paikalle tulleet toiset kaksi poliisimiestä olivat vieneet mielenosoittajat poliisilaitokselle, jossa vartija oli tarkastanut miehet ja sijoittanut heidät vä-

riin, päihtyneiden säilytystiloihin. Toinen poliisi-miehistä oli kirjannut miesten kiinnioton käyttäen väärää lomakkeita ja tietokantaa. Toista mielenosoittajaa myöhemmin kuulustellut vanhempi rikoskonstaapeli oli katsonut, että mies ei tarvinnut kenkiä kuulustelutilanteessa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että mielenosoituksissa on kyse perusoikeutena turvattujen kokoontumis- ja sananvapauden käyttämisestä. Ratkaisun mukaan komisarion antamat mielenosoituksia koskeneet ohjeet olivat saattaneet vaarantaa mielenosoitusoikeuden ja sananvapauden toteutumisen. Erityisesti kielto esittää epäasiallisia julisteita ei ole sopusoinnussa mielenosoitus- ja sananvapautta koskevien periaatteiden kanssa. Komisarion määräys mielenosoittajien säilössä pitämisestä oli perustunut hänen tietoihinsa miesten aikaisemmasta toiminnasta. Kiinniottoaika oli muodostunut tarpeetoman pitkäksi.

Ratkaisussa katsottiin, että mielenosoituksessa esitetty kannanotto oli osaltaan vaikuttanut ylikonstaapelin toimintaan. Mielenosoituksessa esitetyt näkemykset sinänsä eivät saa vaikuttaa poliisin menettelyyn, eikä banderollin teksti ollut sisällöltään lain tai hyvän tavan vastainen. Saa-dun selvityksen perusteella mielenosoittajien ei voitu päätellä aiheuttaneen häiriötä paraatitilaisuudelle tai sitä kutsuvierasaitiossa seuranneille. Näin ollen voitiin pitää kyseenalaisena, oliko ylikonstaapelilla oikeutta antaa mielenosoittajille poistumiskäsäkyä tai ainakaan määrätä näitä kiinniotettaviksi huomioon ottaen poliisilain 20 §:n 2 ja 3 momentin säännökset.

Poliisilaitoksella mielenosoittajat säilytystiloihin laittaneen vartijan olisi tullut varmistaa, että miehet viedään oikeisiin tiloihin. Ratkaisussa todettiin, että yleensäkin lattiasta mären tai valoiltaan viallisen sellin käyttämistä päihtyneiden säilytystilana ei voida pitää asianmukaisena.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa huomautettiin virheellisestä menettelystä komisariota mielenosoituksia koskevien ohjeiden antamisessa ja säilöönottoon määräämisessä, ylikonstaapelia menettelystä paikalta poistamis- ja kiinniottilanteesta sekä vartijaa toiminnasta säilöön-laitossa ja päihtyneiden kiinniottilojen käyttämisessä.

Lisäksi kiinnitettiin poliisilaitoksen huomiota siihen, että henkilökunnalle järjestetään tarpeellista ohjausta tämänkaltaisia tilanteita varten. Kysymys on kokoontumis- ja sananvapautta turvaavien säännösten soveltamisesta mielenosoitusten yhteydessä sekä kiinniotettujen asian-

mukaisesta kohtelusta. Edelleen vanhemman konstaapelin huomiota kiinnitettiin huolellisuu-teen kirjaamistehtävien suorittamisessa ja vanhemman rikoskonstaapelin huomiota kuulustel-tavien asianmukaiseen kohteluun.

Mielenosoittajien poliisiautoon viemisessä avustaneiden poliisimiesten ei katsottu menetel-leen virheellisesti. He olivat menneet avustamaan tilaisuuden kenttäjohtajana toiminutta ylikons-taapelia huomattuaan tämän ehkä tarvitsevan apua (1266/1/98).

2) Viivyttely esitutkinnan toimittamisessa

Työsyryntää koskeneen rikosasian tutkijana toiminut ylikonstaapeli oli esitutkinnan aikana pyytänyt työsuojelupiiriin lausunnon, vaikka syylliseksi epäiltyä oli kuultu vasta alustavasti. Tutkinnan suorittaja oli sallinut syylliseksi epäil-lyn antaa oman kirjallisen kuulustelukertomuk-sensa ilman määräaika. Noin kolmen kuukau-den kuluttua laadittu kuulustelukertomus oli li-säksi jäänyt epähuomiossa lähettämättä työ-suojelupiiriin toimistoon, mistä oli aiheutunut vielä noin kolmen kuukauden tarpeeton viiväs-tys. Viivästysten vuoksi syyteoikeus oli vanhen-tunut noin kuukautta aikaisemmin, kun esitut-kinta-asiakirjat oli toimitettu kihlakunnan-syyttäjälle.

Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut po-liisitutkinnasta vastanneelle ylikonstaapelille ri-kostutkinnan aiheettomasta viivästyisestä. Li-säksi on kiinnitetty tutkinnanjohtajana olleen komisarion huomiota tutkinnanjohtajan ylei-seen velvollisuuteen valvoa esitutkintaa niin, että tutkinta ei siihen kuuluvien perustehtävien takia pitkity (1971/98).

5.3.2. Ohjeet ja käsitykset

5.3.2.1. Poliisiin kohdistuneet kantelut

1) Poliisin menettely kotietsinnän toimitta-misessa

Poliisi oli suorittanut kotietsinnän erään hen-kilön asuintaloon ja varastorakennuksiin. Koti-etsinnän tarkoituksena oli ollut tavoittaa mm. väkivaltarikoksesta tuomittu etsintäkuulutettu-na oleva mies, jonka voitiin perustellusti olettaa

oleskelevan noissa tiloissa. Henkilö itse ei ollut tuolloin ollut asunnossaan paikalla, eikä myöskään etsintäkuulutettua ollut sieltä tavattu. Poliisi ei ollut kotietsinnän jälkeen asianmukaisella tavalla viipymättä toimittanut henkilölle ilmoitusta kotietsinnästä, eikä hänelle muutoinkaan riittävästi selvittänyt kotietsinnän syitä tai siihen johtanutta tapahtumainkulkua.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kotietsinnästä vastanneiden rikoskomisarian ja vanhemman rikoskonstaapelin huomiota siihen, että pakkokeinolain edellyttämät kotietsintään liittyvät jälkitimet on asianmukaisella tavalla viipymättä suoritettava (261/1/98).

2) Tutkinnanjohtajan toimivallasta päättää esitutkinta

Asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajana toiminut henkilö oli tehnyt rikosilmoituksen siitä, että yhtiön varatilintarkastaja oli kertonut kahdelle yhtiön osakkaalle puheenjohtajan vastikkeiden maksun viivästymisestä. Toimitetun esitutkinnan jälkeen tutkinnanjohtaja oli tehnyt päätöksen esitutkinnan lopettamisesta sillä perusteella, että asiassa ei ollut tapahtunut rikosta.

Esitutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä oli viitattu tilintarkastajan salassapitovelvollisuutta koskevaan säännökseen. Tutkinnanjohtaja oli katsonut, että huomioon ottaen syyn, miksi varatilintarkastaja oli ilmaissut tiedon, tietoa ei ollut ilmaistu oikeudettomasti.

Apulaisoikeuskanslerin varamiehen ratkaisussa todettiin, että huomioon ottaen tilintarkastuslain ja rikoslain säännökset asia on ollut oikeuskysymyksen osalta tulkinnanvarainen. Tutkinnanjohtajan ei olisi tullut ratkaista tulkinnanvaraista, teon rangaistavuuden kannalta keskeistä oikeuskysymystä, vaan kysymyksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi asia olisi tullut saattaa syyttäjän harkittavaksi (252/1/98).

3) Esitutkinnan lopettamispäätöksen sisällöstä

Komisarian menettelyä koskeneeseen kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että esitutkinnan lopettamispäätöksessä tulee tutkittuja tekoja luonnehtia ja arvioida vain rikosoikeudelliselta kannalta. Sen sijaan päätökseen ei ole tarpeellista sisällyttää tekojen moraalista tai eettistä arviointia,

mikä on sinänsä kunkin henkilön omista lähtökohdista ja näkemyksistä riippuvaista (240/1/98).

4) Poliisin suorittama liikennevalvonta

Apulaisoikeuskansleri on poliisilaitoksen suorittamaa liikennevalvontaa koskevan selvityksen johdosta antamassaan ratkaisussa todennut, että liikenneturvallisuuden edistämiseen liittyviä valvontatoimia on pidettävä poliisille kuuluvana ensiarvoisen tärkeänä tehtävänä, josta suoriutukseen poliisin tulee varautua asianmukaisin toimitasuunnitelmin sekä riittävin henkilöstö- ja kalustoresurssein.

Poliisilaitos on käytettävissään olevin resurssein valvonut ja pyrkii edelleenkin valvomaan liikenneturvallisuutta. Liikenneturvallisuuden valvominen ja edistäminen muodostavatkin poliisin työtehtävistä niin merkittävän osan, ettei sen vähentämiseen ole aihetta, vaikka poliisin toimintaa muulta osin onkin jouduttu priorisoida muun muassa määrärahojen niukkuuden tai vähenemisen vuoksi. Liikennevalvonnan kannalta on pidettävä tärkeänä myös poliisilaitoksella pitkään suunnitteilla olleiden automaattisten valvontalaitteiden hankkimista ja käyttöönottamista edellyttäen, että laitteiden käyttöön liittyvät tekniset ongelmat ja erinäiset oikeudelliset kysymykset tulevat sitä ennen ratkaistuksi.

Lisäksi ratkaisussa on eräiden poliisimiesten haastattelulausuntojen osalta kiinnitetty huomiota siihen, että poliisimiesten tulisi poliisilaitoksen edustajina haastatteluja antaessaan välttää senkaltaisia lausuntoja, joissa väheksytään liikennevalvonnan merkitystä tai jotka muotoin poikkeavat poliisilaitoksen johdon asettamista toimintatavoitteista ja -linjoista (30/51/98).

5) Rikesakon antaminen liikenne rikkomusasiassa

Henkilön autosta oli katkennut pakoputken pää lyhyehkön ajomatkan aikana. Hän ei ollut saanut autoa tien päällä korjatuksi, vaan oli matkapuhelimella tilannut autoaan varten korjausajan huoltoasemalta seuraavaksi aamuksi. Kun henkilö oli sitten jatkanut matkaansa, hän oli joutunut poliisipartion pysäyttämäksi. Poliisit olivat antaneet hänelle auton epäkuntoisuuden vuoksi 140 markan suuruisen rikesakkomääräyksen. Poliisilaitos on kanteluasiassa antamassaan selvityksessä kertonut, että kysymyksessä

olevan laatusesta ajoneuvon epäkuntoisuudesta annetaan ohjeiden mukaan aina rikesakko.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin varamies on todennut, että poliisimiehillä olisi sanotun kaltaisessa tilanteessa ollut, tieliikennelain 104 §:n säännös huomioon ottaen, mahdollisuus perustellusti päätyä myös siihen tulokseen, ettei henkilölle olisi annettu rikesakkomääräystä, vaan tyydytty vain huomauttamaan hänelle auton epäkuntoisuudesta ja kehoitettu ensi tilassa korjaamaan autonsa.

Poliisilaitoksen selvityksen johdosta ratkaisussa on vielä todettu, että kun toimenpiteistä luopumista koskevassa tieliikennelain 104 §:n 2 momentissa säädetään poliisin oikeudesta antaa rikkomukseen syylistyneelle huomautus, lainsäätäjän on katsottava tarkoittaneen, että huomautuksen käyttöala käsittää kaikentyyppiset tieliikennelain 103 §:ssä säännelty liikenne-rikkomukset, siis myös ajoneuvon kuntoa koskevat lievimmät tapaukset. Poliisiyksikkökohtaisilla hallinnollisilla ohjeilla ei tulisi sulkea pois laissa säänneltyä lievintä toimenpidevaihtoehtoa, huomautusta, joidenkin rikkomustyyppien osalta (475/1999).

6) Ampuma-aseen hallussapitoluvan rekisteröinnistä

Nimismies oli takavarikoinut poliisin haltuunottaman pienoiskiväärin tarvikkeineen ja peruuttanut ampuma-aseen hallussapitoluvan. Kun lupakortistoon ei oltu tehty ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen (34/1933) 31 §:n mukaisesti merkintää hallussapitoluvan peruuttamisesta ja pienoiskiväärin lahjoittamisesta valtiolle, avustava ulosottomies oli myöhemmin ulosmitannut pienoiskiväärin kantelijan omaisuutena. Poliisiviranomaisten huomiota on kiinnitetty ampuma-aselain (1/1998) 113 §:ssä tarkoitetun lupatiedoston täyttämisesä edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen (1199/1/98).

5.3.2.2. Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta

Poliisilaitosten yhteistoimintajärjestely

Valtioneuvosto oli päätöksellään 3.4.1996 poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:n nojalla pe-

rustanut Kuhmon kihlakunnanvirastoon nimismiehen viran poliisi- ja ulosotto-osastojen päälliköiden tehtävien hoitamista varten. Oulun lääninhallituksen lääninpoliisineuvos ja hänen sijaisenaan ollut poliisitarkastaja olivat sitemmin ryhtyneet toimenpiteisiin yhteistoiminta-alueen muodostamiseksi Kajaanin kihlakunnan poliisilaitoksen ja Kuhmon kihlakunnan poliisilaitoksen kesken. Tähän liittyen kahdelle henkilölle oli annettu yhdellä kertaa määräaikaisten nimitykset hoitaa Kuhmon kihlakunnanviraston nimismiehen virkaa, toiselle poliisipäällikön ja toiselle ulosottomiehen tehtäviin. Maaherra oli määrännyt toisen heistä kihlakunnanviraston päälliköksi. Annetut määräykset merkitsivät käytännössä sitä, että Kuhmon kihlakunnan ulosotto- ja poliisitoimi johdettiin Kajaanin kihlakunnanviraston virkamiesten toimesta.

Sisäasiainministeriö oli lääninhallituksen tekemän esityksen mukaisesti poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:n nojalla muodostanut em. kihlakuntien poliisilaitokset käsittävän yhteistoiminta-alueen. Ministeriön toiminta oli selvitykset huomioon ottaen tapahtunut ministeriölle kuuluvan harkintavallan rajoissa. Myöskään maaherran menettelyä ei ollut pidettävä virheelisenä, koska kihlakunnanvirastoon oli ollut asetuksen nojalla määrättävä päällikkö.

Apulaisoikeuskansleri on sen sijaan katsonut, huomioon ottaen mm. poliisin hallinnosta annetun lain 6 ja 6 a §:n säännökset, että edellä mainittu nimismiehen tehtävien jakaminen kahdelle henkilölle hoidettavaksi oli ollut 6 a §:n erityissäännöksen ja siihen perustuvan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen vastaista. Ulosottolain 1 luvun 11 §:n 3 momentin mukaan nimismies toimii tällöin myös paikallisena ulosottoviranomaisena. Kuhmon nimismiehen virka oli perustettu poliisi- ja ulosotto-osastojen päälliköiden tehtävien hoitamista varten. Erityisjärjestelyn tarve ja syyt oli lakiperusteisesti harkittu, ja annettu lainsäädäntö on sitovaa. Lain tarkoituksena on saavutettava sen osoittamien keinojen puitteissa. Sitä, että hallintoviranomainen omalla toiminnallaan pyrkii lainsäätäjän tarkoituksesta ja ylempien viranomaisten, tässä tapauksessa valtioneuvoston yleisistunnon kannanotoista poikkeaviin mielestään parempiin käytännön hallintoratkaisuihin, ei ole pidettävä hyväksyttävänä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt Oulun lääninhallituksen lääninpoliisineuvoksen ja nykyisen poliisiylitarkastajan huomiota poliisin hallinnosta annetun lain 6 a §:n

erityissäännöksen merkitykseen ja oikeaan tulokintaan (29/51/98).

5.3.3. Muu kannanotto

Esitutkintaan tarvitaan riittävä epäily rikoksesta

Osakeyhtiön osakkaana ja hallituksen jäsenenä ollut henkilö oli tehnyt kihlakunnan poliisilaitokselle ja myöhemmin myös keskusrikospoliisin alueyksikölle tutkintapyyntöjä osakeyhtiön asioiden hoitamisesta.

Poliisilaitoksella tutkintapyyntö oli kirjattu asianimikkeellä ”muu tutkinta” ja uudistettu pyyntö taas rikosilmoitukseksi. Koska poliisin taholta sekavaksi ja vaikeaselkoiseksi luonnehditusta tutkintapyyntöstä ei sen uudistamisen eikä pyydettyjen lisäselvityksienkään jälkeen löydetty tarvittavaksi katsottua rikoksen tunnusmerkistöä, tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario ei ollut käynnistänyt esitutkintaa asiassa. Myös keskusrikospoliisin alueyksikön rikoskomisario oli tutkinnanjohtajana päättänyt jättää esitutkinnan toimittamatta.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että pelkkä väite rikoksen tapahtumisesta ei vielä ylitä esitutkintakynnystä, vaan väitteen tueksi pitäisi esittää myös todennäköisiä syitä. Esitutkinnan tarkoituksena on nimenomaan rikosten tutkiminen, ei muiden oikeudellisten erimielisyyksien selvittäminen. Tutkinnanjohtajina toimineet rikoskomisarior eivät siten olleet menettelleet virheellisesti jättäessään esitutkinnan suorittamatta (1002/1/97 ja 1227/1/98).

5.4. Ulosottotoimen laillisuusvalvonta

5.4.1. Virkasyyteasia

Vaihtoehtoisella myyntitavalla toimitettu usean kiinteistön pakkohuutokauppa

Kolmen kiinteistön pakkohuutokauppa oli toimitettu ennen 1.12.1996. Hakijalla oli kiinnitysvakuutteen velkasaatava ja kaikkiin tiloihin oli myös vahvistettu eläkeoikeuden kiinnitys.

Nimismies oli laatiessaan velkojainluetteloa sijoittanut eläkeoikeuden kiinnityksen vastoin kiinnitysasetuksen 22 §:n (77/1939) 2 momentis-

sa ja maakaaren 11 luvun 2 §:ssä (148/1931) säädettyä etuoikeuden määräytymistä yhtä kohtaa liian huonolle sijalle.

Vaikka eläkeoikeuden kiinnitys olisi sijoitettu velkojainluettelossa oikeaan etuoikeusasemaan, se ei olisi sisältynyt alimpaan hyväksyttävään tarjoukseen. Kysymykseen tuli siten ulosottolain 5 luvun 37 ja 38 §:issä säädetty vaihtoehtoinen myynti.

Kun kiinteistöillä oli sama omistaja, kiinteistöt oli tarjottu myyntiin ensin kukin kiinteistö erikseen eläkeoikeus pysyttäen ja eläkeoikeutta pysyttämättä. Tämän jälkeen kiinteistöt oli tarjottu yhdessä myyntiin eläkeoikeus pysyttäen ja eläkeoikeutta pysyttämättä. Kun kiinteistöt oli tarjottu yhdessä myyntiin eläkeoikeus pysyttäen, nimismies ei ollut vastoin ulosottolain 5 luvun 37 §:n 1 momenttia ja 5 luvun 38 §:ää hyväksynyt tarjousta, vaikka kaikki eläkeoikeutta paremmassa etuoikeusasemassa olleet saamiset olisi voitu maksaa.

Eläkeoikeuden haltijoiden pyynnöstä asiamies oli valitusajan kuluessa toimittanut nimismiehelle valitukseksi otsikoidun ja eläkeoikeuden haltijoiden allekirjoittaman kirjelmän, jossa oli kerrottu, että eläkeoikeuden haltijat eivät olleet tyytyväisiä eläkeoikeuden hylkäämiseen kiinteistöjen pakkohuutokaupassa. He olivat vaatineet kirjallista selvitystä menettelytavasta. Nimismies oli ottanut vastaan kirjelmän, vaikka ei ole ollut oikea valitusviranomainen. Nimismies oli asiamiehen kertoman mukaan luvannut toimittaa valituksen eteenpäin, mutta ei ole kuitenkaan näin menettellyt.

Valtionsyyttäjä on määrätty asettamaan nimismies syytteeseen rikoslain 40 luvun 11 §:n nojalla kolmesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (9/50/99).

5.4.2. Esitykset

1) Pesäosuuden ulosmittausta koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Oikeuskanslerinvirastoon on lähetetty otteet Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan pöytäkirjoista kahdessa kurinpitoasiassa, joissa ilmenneiden seikkojen johdosta otettiin tutkittavaksi ulosottoviranomaisten menettely pesäosuuksien ulosmittauksiin liittyvässä asiassa kahdessa kuolinpesässä. Oikeuskanslerinvirastossa ovat olleet nähtävinä kurinpitolautakun-

nan päätösten asiakirjavihot. Ulosottoviranomaiset ovat antaneet heiltä pyydetty selvitykset ja asianajat ovat antaneet heiltä pyydetty tiedot.

Avustava ulosottomies oli ulosmittannut kahden osakkaan pesäosuudet. Perinnönjaon jälkeen oli ollut epätietoisuutta siitä, olisiko velkojan tullut hakea uutta ulosmittausta siihen omaisuuteen, joka velallisen osalle oli tullut pesänjaoissa eli lunastuskorvaukseen. Ulosottolain 4 luvun 11 §:ssä (46/1965), jossa ainoastaan säädetään kuolinpesän osuuden ulosmittauksesta, ei ole säädetty siitä, pitääkö hakea uudestaan ulosmittausta sille osalle, jonka velallinen on pesänjaoissa saanut. Epäselvyyttä oli ollut myös siitä, tulisiko lunastuskorvaus suorittaa ulosottoviranomaisille vai ulosmittausvelallisen asiamiehennä toimineen asianajajan toimiston asiakasvaraintilille. Ulosottoviranomaiset, pesänjakaja ja ulosmittausvelallisen asiamies olivat antaneet kuolinpesän osakkaille asiassa keskenään ristiriitaisia tietoja.

Ulosottolain niukat ja tulkinnanvaraiset säännökset pesäosuuden ulosmittauksesta huomioon ottaen asia ei ole ulosottoviranomaisten menettelyn osalta antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Toisaalta apulaisoikeuskansleri on todennut, että menettelysäännösten puute saattaa käytännön ulosottotoiminnassa aiheuttaa ongelmia, jotka esimerkiksi tässä tapauksessa olivat viivytäneet varojen tilittämistä velkojille. Myös oikeuskirjallisuudessa on useita kertoja arvosteltu ulosottolain 4 luvun 11 §:ssä säädetyn pesäosuuden ulosmittaussäännöksen tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi jäljennös päätöksestä on lähetetty oikeusministeriölle tiedoksi ja samalla harkittavaksi millaisiin lisäselvityksiin, esitykseen tai muihin toimenpiteisiin asia saattaa ministeriön puolelta antaa aihetta (12/51/98).

2) Asiamiehen valtuutus ulosottomenettelyssä

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneen kantelun johdosta on erikseen otettu tutkittavaksi asiamiehen käyttö ulosottomenettelyssä erityisesti valtuutuksen osalta.

Velkoja voi yleensä käyttää asiamiestä ulosottomenettelyssä. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun asetuksen 2 §:n 1 momentissa on kuitenkin kielletty asiamiehen käyttö suoraan ulosottokelpoisten julkisten maksujen osalta. Ulosottolain säännökset velkojan

asiamiehestä ovat varsin niukat. Ulosotto 2000 -toimikunnan periaatemietinnössä on käsitelty laajasti asiamiehen käyttöä erilaisten saatavien perinnässä ulosottomenettelyssä, mutta asiamiehen valtuutukseen ei olla puututtu. Ulosottokäytäntö ei ole saatujen tietojen mukaan yhteneväinen velkojan asiamieheltä edellytettävän valtuutuksen osalta.

Menettelysäännösten puutteellisuus saattaa käytännön ulosottotoiminnassa aiheuttaa ongelmia, jotka kantelun kohteena olleessa tapauksessa olivat esimerkiksi osittain viivytäneet varojen tilittämistä velkojan asiamiehelle. Kun ulosottokäytäntökin on ollut epäyhtenäistä, asiantilaa olisi tarpeen selkiinnyttää lainsäädännöllä. Apulaisoikeuskansleri on esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, antaako asia aihetta selvitys- ja muihin toimenpiteisiin.

Esitystä tehtäessä on oikeusministeriössä ollut vireillä ulosottolain kokonaisuudistus. Ulosottolain yleisiin menettelysäännöksiin, jotka tulevat sijoitetuksi ulosottolain 2 ja 3 lukuun, sisältyvät myös asiamiehen käyttämistä koskevat säännökset. Yleisiä menettelysäännöksiä koskeva ehdotus on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2000 alkupuolella (21/51/98).

3) Yksipuolisen tuomion täytäntöönpano

Yksipuolisen tuomion täytäntöönpanoa koskeneessa kantelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että täytäntöönpanotoimiin oli ryhdytty, vaikka vastaaja ei ollut saanut tietoa ulosottooperusteesta.

Ulosottokäytännöstä saatujen tietojen mukaan käytäntö voi vaihdella sen suhteen, edellytetäänkö ulosottooperusteen todisteellista tiedoksiantamista ennen täytäntöönpanotoimia, vaikka tätä ei voimassa oleva laki edellytä. Avustavat ulosottomiehet saattavat myös oma-aloitteisesti täytäntöönpanotoimien yhteydessä toimittaa tiedoksiannon. Jos näin ei tapahdu, täytäntöönpanoperuste saattaa tosiasiallisesti jäädä tulematta ulosottovelallisen tietoon, mitä ei voida pitää asianmukaisena. Tilannetta voitaisiin selkeyttää sillä, että ulosottolakia täydennettäisiin yksipuolisen tuomion täytäntöönpanoa koskevilla menettelysäännöksillä. Apulaisoikeuskanslerin varamies on esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, antaako asia aihetta lainsäädäntötoimiin (930/1/98).

5.4.3. Käsitykset

1) Ulosottoviraston työjärjestyksen vahvistaminen

Johtavan kihlakunnanvoudin huomiota on kiinnitetty siihen, että uuden organisaation aloittaessa toimintansa on hallinnon muutoksia koskeissa ongelmallisissakin tilanteissa oltava käytettävissä säännösten vaatimukset täyttävä työjärjestys.

Kihlakuntauudistuksen voimaantuloon 1.12.1996 liittyvä marraskuussa 1996 annettu ulosottoviraston väliaikainen työjärjestys oli ollut puutteellinen mm. siitä syystä, että kahden ulosottomiehen virastossa kihlakunnanvoutien työnjakoa ei ollut asianmukaisesti järjestetty. Tähän olivat vaikuttaneet organisaatiomuutoksen ylimenovaiheeseen liittyneet syyt sekä yhteistoiminnan vaikeudet henkilötasolla. Lääninhallituksen puututtua asiaan virastolle saatiin vahvistettua asianmukainen työjärjestys (36/51/98).

2) Ulosottomiehen menettely vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäysasiassa

Ulosottomies oli hylännyt jatkohakemuksen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämisestä vain viittaamalla rangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiin. Päätöksissä ei ole lainkaan mainittu niiden perusteena olevasta tosiseikastosta.

Ulosottomiesten antamissa lykkäyspäätöksissä ei ole kysymys vapaudenmenetyksestä, vaan siitä, onko täytäntöönpanoa poikkeuksellisesti lykättävä. Päätösten perusteleva on tärkeää erityisesti silloin, kun sovelletaan merkityssisällöltään väljiä säännöksiä, jotka jättävät viranomaisille harkintavaltaa. Ulosottomiesten antamien päätösten perusteleva on tärkeää myös siksi, että alistettavissa asioissa oikeusministeriön vankeinhoito-osasto voisi kontrolloida yhdenmukaista käytäntöä. Jos ministeriö joutuu pyytämään alitäytäntöönpanijalta eli ulosottomieheltä asiakirjoja lykkäysasiassa, pyytää ministeriö samalla asiasta lausuntoa ja siihen liittyviä perusteluja. Ministeriö voisi tällöin tarvittaessa kiinnittää ulosottomiesten huomiota päätösten perusteluihin. Asiassa lausuttu käsitys päätösten perustelevuudesta on hallitusmuodon 16 §:n 2 momenttiin ja hallintomenettelylain 24 §:ään viitaten saatettu oikeusministeriön van-

keinhoito-osastolle ja ulosottomiehelle tiedoksi (872/1/98).

3) Täytäntöönpanon viipyminen toimitettaessa palkan ulosmittausta

Ulosottomies oli antanut työnantajalle kirjallisen maksukiellon, jossa oli määrätty pidätettäväksi ulosottoon menevä osa työntekijän palkasta. Työnantaja oli palauttanut maksukiellon merkinnöin, että velallisen palkka ei nouse yli suojaosuuden. Ulosottoviranomaisten olisi tullut maksukiellon palaututtua selvittää, oliko täytäntöönpanoa kohdannut este vai oliko työnantaja toiminut vastoin ulosottolain säännöksiä palkan ulosmittauksesta. Hyvän ulosottokäytännön ja täytäntöönpanotoimilta edellytettävän joutuisuusvaatimuksen mukaista ei ole ollut, että konkreettisiin täytäntöönpanotoimiin oli ryhdytty noin kahdeksan kuukautta maksukiellon palautumisen jälkeen. Tämä ei ole ollut asianmukaista erityisesti velkojen oikeusturvan kannalta. Käsittelyaikaa arvioitaessa oli otettava huomioon myös se, että kihlakuntauudistuksesta huolimatta asiaa oli toimitusmiehenä hoitanut koko ajan sama avustava ulosottomies, jonka huomiota on kiinnitetty täytäntöönpanotoimien edellyttämään joutuisuuteen (339/1/98).

4) Osoitus täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseen

Ulosottomiehen olisi ulosottolain 9 luvun 6 §:n ja 8 §:n nojalla tullut antaa osoitus täytäntöönpanoriitakanteen nostamiseen sekä velkojalle että sivullisille, jotka olivat tehneet ulosottolain 4 luvun 10 §:ssä tarkoitetun väitteen velalliselta ulosmitatun auton omistuksesta. Ulosottomiehen huomiota kiinnitettiin oikeaan menettelytapaan täytäntöönpanoriitakanteen nostamista koskevan osoituksen antamisessa (846/1/97).

5) Kauppahinnan jako ja kauppakirjan antamisen pakkohuutokaupassa

Huutokaupan toimittanut nimismies oli ennen kiinteistön pakkohuutokaupan päättymistä antanut tiedon ajasta ja paikasta, jolloin kaappasumma tultiin jakamaan. Vaikka ulosotonhaltija ei ollut määrännyt valituksen johdosta täytän-

töönpanoa keskeytettäväksi, kauppahinnan jakamista ei toimitettu ulosottolain 6 luvun 9 §:ssä säädettyä aikana. Asiassa oli jäänyt epäselväksi, miksi täytäntöönpano oli keskeytetty. Kun uusi ajankohta kauppahinnan jakamiselle oli määrätty, kihlakunnanvouti ei ollut ilmoittanut siitä ulosottolain 6 luvun 6 §:ssä (389/1973) säädetyllä tavalla. Uudesta ajankohdasta ei ollut toimitettu tietoa asianosaisille eikä siitä ollut kuulutettu. Ostajat olivat peruuttaneet tekemänsä valituksen.

Saadun selvityksen mukaan kihlakunnanvouti oli luottanut lääninhallituksesta toimitettuun kirjalliseen ilmoitukseen valituksen peruuttamisesta ja antanut ostajille kauppakirjan vastoin ulosottolain 5 luvun 48 §:n 1 momentin säännöstä. Vasta lääninhallituksen antamalla päätöksellä lausunnon antaminen valituksen johdosta raukesi ja huutokauppa tuli lainvoimaiseksi. Kihlakunnanvoudin tiedoksi saatettu apulaisoikeuskanslerin esittämät käsitykset menettelyn virheellisyydestä (281/1/97).

6) Ulosmitattujen varojen kohdentaminen

Sosiaalivirasto oli ryhtynyt täytäntöönpanotoimiin elatusapuerien perimiseksi ulosottotoimin elatusvelvolliselta. Vaikka sosiaaliviraston hakemuksessa oli täytäntöönpanoperusteeksi merkitty raastuvanoikeuden 2.4.1973 päätös, avustava ulosottomies oli virheellisesti kohdentanut veronpalautuksen raastuvanoikeuden 22.11.1971 päätökselle ja merkinnyt kertymä- ja estemerkinnät 22.11.1971 päätökselle. Kun hakemuksen liitteenä oli ollut oikeaksi todistamaton jäljennös 2.4.1973 päätöksestä, se ei ole ollut ulosottolain 3 luvun 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla täytäntöönpanokelpoisessa muodossa oleva asiakirja.

Ulosottoviranomaisten huomiota on kiinnitetty virheelliseen menettelyyn ulosmitattuja varoja kohdennettaessa ja täytäntöönpanoperustetta tarkistettaessa (ks. 7.2.3.3.2.) (184/1/98).

7) Kirjelmien käsittely ulosottovirastossa

Ulosottovirastoon oli saapunut ”muutoksenhauksi” otsikoitu kirjelmä sen jälkeen kun määräaika valituksen tekemiselle oli päättynyt. Useiden lisäkirjeiden jälkeen velalliselle oli neljän kuukauden kuluttua vastattu.

Ulosottoviraston menettelyn arvioinnissa oli

olennainen kysymys, olisiko kirjelmää tullut käsitellä muutoksenhakemuksena. Kun valituskirjelmän sisällön arviointi on hakemusasioden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annetun lain 9 §:n nojalla käräjäoikeuden harkinnassa ja kun myöhästyneen valituksen tutkimatta jättämisestä päättää ulosottolain 10 luvun 9 §:n 3 momentin nojalla käräjäoikeus, ulosottomies olisi voinut toimittaa kirjelmän siihen liitettävine tarpeellisine selvityksineen käräjäoikeudelle. Kirjelmä oli kuitenkin niin yleisluontoinen, että sen katsomista valitukseksi voitiin pitää tulkinnanvaraisena.

Kun ulosottovirastosta ei ollut toimitettu kirjelmää valituksena käräjäoikeuteen, asiassa on kiinnitetty asianomaisten virkamiesten huomiota siihen, että ulosottovirastoon toimitettuihin kirjelmiin olisi pitänyt nopeammin vastata. Yleisesti ottaen ulosottovirastossa tulisi kiinnittää huomiota muutoksenhakuoikeuden edellytysten arviointia koskevien säännösten soveltamiseen virastoon saapuneiden kirjelmien käsittelyssä (625/1/98).

5.5. Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto

5.5.1. Esitys

Haastetiedoksiantomenettelyä koskevien säännösten täydentämisestä

Haastemiesten menettelystä toimitettaessa haastetiedoksiantoa on kanneltu oikeuskanslerinvirastoon. Viranomaiskäytännön varassa on tällä hetkellä, että tiedoksianto voidaan toimittaa siellä, missä vastaanottaja tavataan. Apulaisoikeuskansleri on todennut, että menettelysäännösten puute saattaa käytännön tiedoksiantotoiminnassa olla haastemiehen ja tiedoksiannettavan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Tämän vuoksi jäljennös päätöksestä on lähetetty oikeusministeriölle tiedoksi sen arvioimiseksi, antaako asia aihetta hallitusmuodon 8 §:ssä (969/1995) säädetyn kotirauhan suojan kannalta lain-säädäntötoimiin.

Oikeusministeriö ilmoitti 13.12.1999, että haastemiesten toimivaltaa ja kotirauhan suojaa koskeva asia on ministeriössä valmisteltavana. Tiedoksiantoon liittyvä kysymys on ollut ja on jatkossakin esillä haastemiesten koulutuksessa. Myös avustavien ulosottomiesten peruskoulutuksessa asia tullaan ottamaan esille (875/1/97).

5.5.2. Käsitys

Lääninhallituksen menettely maksutalletuslain mukaisessa asiassa

Vuokranantaja oli tallettanut lääninhallitukseen vuokravakuuden vuokralaisen nimiin. Asioidessaan lääninhallituksessa vuokralainen oli katsonut, että vuokrasopimus oli purettu aiheettomasti. Vuokralainen oli pyytänyt lääninhallituksen ylitarkastajaa kirjoittamaan tapahtuneesta todistuksen siltä varalta, että hän esittäisi korvausvaatimuksia vuokranantajaa kohtaan. Ylitarkastajan kirjoittamaan kirjeeseen oli sisällynyt asioita, jotka olivat vuokrasopimuksen purkamiseen liittyviä seikkoja. Saadun selvityksen mukaan ylitarkastaja oli kirjoittanut kirjeen sillä perusteella, mitä hän oli vuokranantajan kertomana ja asiakirjojen perusteella saanut asiasta tietää.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus, josta on säädetty hallintomenettelylain 4 §:ssä, ulottuu vain viranomaisen toimialaan kuuluviin asioihin. Kun kirjeen sisältö oli käsitelty sellaisia asioita, joissa ei ollut kysymys lääninhallituksen toimialaan kuuluvista asioista, ylitarkastajalla ei voida katsoa olleen velvollisuutta kirjoittaa kirjettä. Viranomaisen toimialaan kuulumattomiin asioihin kohdistuvaan neuvontaan on aihetta suhtautua pidättyvästi, sillä tällöin ollaan jo lähellä asiakkaan avustamista. Jos virkamiehet neuvovat viranomaisen toimialaan kuulumattomissa kysymyksissä, on erityisesti kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyyskysymyksiin. Neuvoja annettaessa on toimittava niin, ettei virkamiehen puolueetto-

muus vaarannu. Ylitarkastajan huomiota on kiinnitetty neuvontavelvollisuuden sisältöön ja puolueettomuuden vaarantumiseen (374/1/98).

5.5.3. Muu kannanotto

Kelpoisuus oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen erityistutkijan virkaan

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen erikoistutkijan tehtävänä oli osallistua oikeusoloja koskevan katsauksen suunnitteluun ja laadintaan. Viranhakukuulutuksen mukaan katsauksessa kuvataan mm. keskeisten oikeudellisten instituutioiden toimintaa ja kansalaisten oikeusongelmia.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn maatalous- ja metsätieteiden kandidaatin tutkintoa oli pidettävä kelpoisuusehdot täyttävänä soveltuvana ylempänä korkeakoulututkintona, kun otettiin huomioon toisaalta viranhakukuulutuksen mukainen erikoistutkijan tehtäväkuva ja toisaalta kyseisen viranhakijan tutkinnon aineyhdistelmä ja tutkintoon sisältyneen tutkimustoiminnan menetelmät ja sisältö. Hakijoiden korkeakoulututkinnon jälkeen suorittamalla jatkotutkinnoilla ja tutkimustoiminnalla oli merkitystä vertailtaessa hakijoiden ammattitaitoa ja pystyvyyttä erikoistutkijan tehtäviin. Maatalous- ja metsätieteiden kandidaatti, jonka avioehtosopimusta koskenut vastaväittäjien puoltama väitöskirjatyö oli valmistunut ennen hakuajan päättymistä, voitiin nimittää erikoistutkijan määräaikaiseen virkasuhteeseen (485/1/98).

6. Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

6.1. Yleiskatsaus

6.1.1. Oikeusvalvonnan keinot

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muuhun valtionhallintoon kuin edellä 4. ja 5. jaksoissa käsiteltyihin oikeudenhoitoviranomaisiin. Merkittävä osa opetus-, sosiaali-, terveys- ja ympäristöhallinnosta kuuluu kunnille. Näihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa selostetaan seuraavan jakson kohdassa 7.2.

Valtionhallinnon laillisuusvalvonta tapahtuu ensisijaisesti tutkimalla kansalaisten tekemiä kanteluja. Ne voivat kohdistua useamman kuin yhden hallinnonalan viranomaisten toimintaan. Seuraavassa selostetaan yleispiirteisesti niitä näkökohtia ja periaatteita, joita kanteluasioiden käsittelyssä noudatetaan.

Oikeuskanslerille tehtävät kantelut ovat erilaisia kantelun kohteen ja sisällön osalta. Kantelijana voi olla asianosainen tai sivullinen, myös oikeushenkilö. Kantelu voi kohdistua viranomaisen tai virkamiehen tekemään käytännön toimenpiteeseen ja havaittuun tai epäiltyyn asenteellisuuteen. Kantelun sisältönä voi olla pelkästään se, että kantelija ei koe viranomaisratkaisua oikeudenmukaisena. Toista ääripäätä edustaa asiallisesti yksilöity ja oikeudellisesti perusteltu tutkinta- ja toimenpidepyyntö. Useimmiten kantelu kohdistuu viranomaisratkaisuun, josta on laadittu asiakirja ja johon liittyy muuta saatavissa olevaa aineistoa.

Kantelujen vanhentumisaikaa koskevan säännöksen nojalla tutkimatta voidaan jättää yli viisi vuotta vanha asia, jollei sen tutkimiseen ole erityistä syytä.

6.1.2. Kantelujen käsittely

Kantelujen käsittelyn lähtökohtana on selvittää, mistä niissä on kysymys ja mitä kantelija

haluaa. Ennen kantelun varsinaiseen tutkimiseen ryhtymistä voidaan kantelijaa tarvittaessa pyytää yksilöimään kantelu tarkemmin. Tosiasioiden selvittäminen on moitteettoman oikeudellisen ratkaisun perusedellytys. Kantelijan kyky ja mahdollisuudet selvittää asiaansa otetaan huomioon. Viranomaisten antamiin selvityksiin sisältyviä tietoja arvioidaan ottaen huomioon mm. virkamiehen asema suhteessa selvityksen antamiseen. Kanteluiden tutkintakeinot ovat varsin vakiintuneet ja niiden valinnassa otetaan huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät erityispiirteet.

Tutkintakeinojen valinta on tapauskohtaista, osin säänneltyä, mutta pääasiassa harkinnan varassa. Kantelun johdosta hankitaan useimmiten perusselvitys, jollei sitä ole jostakin erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Tällöin asianomaiselta viranomaiselta tai virkamieheltä hankitaan tarvittavat kirjalliset tiedot tai selvitys. Selvitystä pyydetään yleensä siltä viranomaiselta tai virkamieheltä, jota kantelu koskee tai joka muutoin tuntee asian parhaiten. Selvitystä voidaan pyytää joko suoraan asianomaiselta viranomaiselta tai sitten asianomaista ylemmän viranomaisen kautta, jolloin myös ylempi viranomainen tulee asiasta tietoiseksi. Asiaa koskevaa lausuntoa, varsinkin jos se tarkoittaa kantelun kohteena olevan menettelyn oikeudellista arviointia, voidaan pyytää myös muilta kuin kantelun kohteena olevalta viranomaiselta, kuten esimerkiksi ministeriöltä, keskusvirastolta tai lääninhallitukselta. Kantelijalle varataan yleensä tilaisuus antaa vastine. Vastineen antaminen kantelijan puolelta on vapaaehtoista. Vastinepyynnössä mainitaan, että kanteluasia ratkaistaan, vaikkei vastinetta anneta. Selvityksen, lausunnon ja vastineen toimittamiselle asetetaan määräaika, johon mennessä ne on toimitettava oikeuskanslerinvirastoon.

Asiaa käsiteltäessä riitakohdat monesti täsmentyvät tarkemmin. Jo perusselvitystä hankittaessa voidaan pyytää yksilöity selvitys. Tarvit-

taessa hankitaan lisäselvitys tai selitys. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viipymättä kaikilta viranomaisilta tarvitsemaansa virka-apua. Asian vakavuus saattaa antaa aiheen kuulla virkamiestä henkilökohtaisesti. Vaihtoehtona on lähettää asia poliisille esitutkintaan.

Selvitys vaaditaan virkamieheltä silloin, kun saadun alustavan selvityksen mukaan hänen voidaan katsoa menettelleen ilmeisen virheellisesti ja hänelle sen vuoksi varataan tilaisuus puolustautua. Kun virkamieheltä pyydetään selitys, hänen prosessuaalinen asemansa on rinnastettavissa (virka)rikoksesta epäiltyyn. Tämä tarkoittaa sitä, että häneen on sovellettava epäiltyä koskevia prosessuaalisia säännöksiä ja periaatteita.

Kanteluja tutkitaan ja niistä saatua selvitystä arvioidaan tuomariharkintaa käyttäen: Pyritään harkitsemaan hankitun ja täydennetyt selvityksen valossa, mitä asiassa on pidettävä totena tai ainakin todennäköisenä ja ratkaisu tehdään sen mukaisesti. Kanteluista saadusta palautteesta on toisinaan arvosteltu sitä, että kantelun johdosta ainoastaan pyydetään selvityksiä siltä virkamieheltä, jonka väitetään menettelleen virheellisesti, ilman että oikeuskanslerinvirasto itse tutkisi asiaa. Suomen oikeuden keskeisin menettelyperiaate on kuitenkin se, että henkilöä, johon kantelu kohdistuu, on kuultava asiassa. Kantelua tutkittaessa hankitaan myös muu oikeuskanslerin toimivallan puitteissa saatavissa oleva selvitys.

Kun asia on kaikin puolin valmis päätettäväksi, esitellään se ratkaistavaksi oikeuskanslerille tai apulaisoikeuskanslerille. Kantelut pyritään ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti ja pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä. Kuitenkin asioiden laatu ja niiden merkittävyys ovat viime kädessä priorisoinnissa ratkaisevia. Jotkut asiat käsitellään tällä perusteella kiireellisinä ennen muita. Tietynlaiset asiat, kuten esimerkiksi oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomat yksityisoikeudelliset asiat, käsitellään myös niin nopeasti kuin mahdollista.

Kantelujen aiheuttamista oikeuskanslerin toimenpiteistä voidaan todeta lyhyesti, että kantelu voi johtaa

- virkasyytteen nostamiseen
- huomautukseen lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä vastaisen varalle
- esitykseen viranomaiselle tai tuomioistumelle (purku- tai muu oikaisuesitys)
- käsityksen tai ohjeen lausumiseen viranomaiselle
- lainsäädäntöaloitteeseen

- muuhun toimenpiteeseen tai
- käsittelyn aikana tapahtuneeseen korjaukseen tai oikaisuun.

6.1.3. Kantelujen jakautuminen

Kertomusvuonna tehdyt valtionhallinnon laillisuusvalvontaan liittyneet kantelut ovat kataneet kaikki keskeiset valtionhallinnon alat, kuten tämän kertomuksen loppujakson tilastotietoja koskevassa kohdassa 10.1 on esitetty.

Oikeuskanslerille tehdyt kantelut kohdistuivat suuruusjärjestyksessä lueteltuina seuraavien hallinnonalojen viranomaisten menettelyyn (suluissa vastaavat kantelujen lukumäärät vuodelta 1998): sosiaaliviranomaiset 127 (126), terveyden- ja sairaanhoitoviranomaiset 53 (62), veroviranomaiset 35 (59), työviranomaiset 31 (24), maa- ja metsätalousviranomaiset 24 (25), opetusviranomaiset 22 (14) ja liikenneviranomaiset 19 (15) kantelua.

Valtionhallinnon laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna annetuista ratkaisuista mainitaan eräiden hallinnonalojen osalta seuraavat tavномаista merkittävämmät tapaukset. Osa niistä on selostettu kertomuksen jaksossa 9.

Puolustushallinnon alalla oikeuskansleri on kiinnittänyt puolustusministeriön huomiota tiedon antamiseen kaikille valtioneuvoston jäsenille esittelyasiakirjoihin sisältyvistä puolustustarvikkeiden maastavientiasioissa vaadittavista selvityksistä.

Valtiovarainhallinnon alalla oikeuskansleri on tarkastellut kelpoisuusvaatimusten ilmoittamista viranhakumenettelyssä ja pitänyt tarpeellisenä, että asiasta annetaan selventävät ohjeet. Apulaisoikeuskansleri on ottanut kantaa tulliviranomaisten toimivaltaan pirtun maahantuontia koskevassa asiassa.

Maa- ja metsätaloushallinnon alalla oikeuskanslerin päätös ministeriön osastopäällikön menettelystä viran täyttöä koskevassa asiassa on selostettu 9.5. jaksossa. Siementarkastusasioiden hoitaminen ja sitä koskevat valvontatoimenpiteet ovat antaneet apulaisoikeuskanslerille aiheen käsityksen lausumiseen, samoin kuin metsäntutkimuslaitoksen toiminnan sopeuttamiseen liittyneet ongelmat. Oikeuskansleri on ottanut kantaa karhukannan säätelyyn ja ihmisten turvallisuuteen tässä yhteydessä sekä säädösten sisällöstä ilmoittamiseen.

Liikennehallinnon alalla oikeuskansleri on joutunut kiinnittämään huomiota liikenneministeriön moitittavaan menettelyyn jätettäessä antamatta oikeuskanslerin ministeriöltä kanteluasiassa pyytämä perusoikeuden soveltamista koskeva oikeudellinen arvio.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla apulaisoikeuskansleri on tehnyt esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle vammaispalvelulain soveltamisesta mielenterveyspotilaisiin. Hän on myös lausunut käsityksensä rintamapalvelustuksen myöntämisperusteista miesten ja naisten tasa-arvon kannalta. Tällä hallinnonalalla on jouduttu tarkastelemaan muun muassa kysymyksiä asiantuntijalausunnoista ja asiantuntijoista Terveystieteiden tutkimuskeskuksen osalta sekä kuulemisesta hallintokanteluasiassa.

Ympäristöhallinnon alalla Natura-a koskevat asiat ovat antaneet aiheita kannanottoihin kuten edellisessäkin vuonna. Apulaisoikeuskanslerin käsitys Natura-asiakirjojen täsmällisyydestä sisältyy kertomuksen 9.9. jaksoon. Oikeuskansleri on lausunut käsityksensä Nuuksion yleissuunnitelman valmistelusta.

Tässä jaksossa käsiteltävät valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevat edellä viitatu sekä muut asiat ovat antaneet aiheita seuraaviin jäljempänä tarkemmin esitettäviin toimenpiteisiin tai kannanottoihin.

Kuvasta 6 on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 1997—1999 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät hallinnonaloittain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväät kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuivat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

6.2. Ulkoasiainhallinto

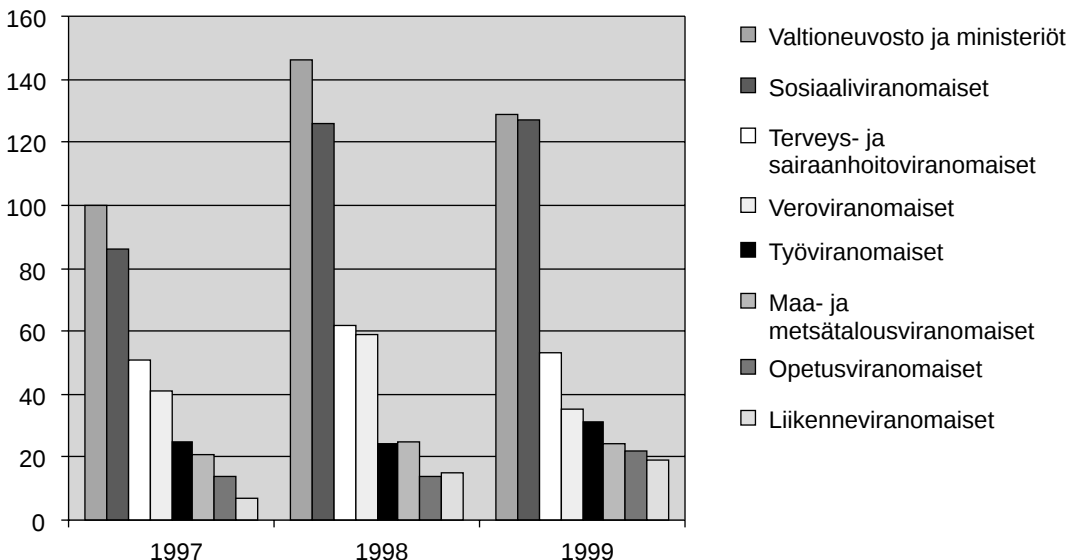
6.2.1. Käsitykset

1) Äänestäjän kohtelusta ennakköäänestyksessä

Suurlähetystön huomiota kiinnitetty äänestäjien ystävälliseen ja selkeään kohteluun äänestyspaikalla, niin ettei äänestysvirkaileijoiden ja heitä järjestyksenpidossa avustavien henkilöiden toi-

Kuva 6.

**Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain
1997—1999**



minnan tarkoituksesta synny epäselvyyttä ja eteivät äänestäjät koe tulevansa epäasianmukaisesti kohdelluiksi.

Suomen Viron suurlähetystössä Tallinnassa äänestyksen järjestyksenpidossa oli avustanut virolainen turvamies. Hän oli kohdellut äänestämään tullutta henkilöä epäasianmukaisella tavalla poistamalla tämän äänestyshuoneesta mitään puhumatta ja mahdollisesti vaatteista kiinni tarttumalla, vaikka tarvetta näin jyrkkään menettelytapaan ei ollut. Asianomaista olisi tullut ensin suullisesti kehottaa odottamaan äänestysvuoroaan toisessa huoneessa. Suurlähetystön tulee valvoa, että äänestyksen järjestyksenpidossa menetellään asianmukaisesti. Sille, että virolainen turvamies toimii lähetystössä sellaisissa vaalien turvallisuuteen ja järjestyksenpitoon liittyvissä tehtävissä, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä, ei ole estettä (266/1/99).

2) Ulkoasiainhallinnon asiakaspalvelu

Ulkoministeriön oikeudellisen osaston ja Suomen edustuston tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin kanteluasiassa antama päätös. Kantelussa oli kysymys edustuston menettelystä liittyen lapsen syntymätodistuksen saamiseen, lapselle valittuun nimeen ja ilmoituksen lähettämiseen Suomen viranomaisille ulkomailla syntyneestä Suomen kansalaisesta.

Päätöksessä on katsottu, ettei edustuston menettelyyn asiassa sinänsä ole ollut aihetta puuttua, mutta että kuitenkin on aiheellista pohtia, olisiko ollut olemassa muunlaista tapaa perustella ja selventää lapsen äidille tilannetta ja sen edellyttämiä menettelytapoja, jotta syntyneestä ongelmatilanteesta johtuneelta istumalakolta ja poliisiviranomaisten paikalle kutsumiselta olisi vältytty (824/1/98).

6.3. Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto

6.3.1. Esitykset

1) Sotilaiden kutsuminen tuomioistuimeen

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s.77—78) on mainittu sotilashenkilöiden tuomioistuimeen kutsumista koskeviin sääntöihin liittyvä apulaisoikeuskanslerin esitys. Puolustusministe-

riö asetti esityksen mukaisesti 25.11.1998 työryhmän selvittämään eräistä sotilas- ja siviiliviranomaisten suhteista rauhan aikana annetun asetuksen (265/1922) ja siihen liittyen erityisesti sotilaiden tuomioistuimeen kutsumista koskevien sääntelyjen uudistustarpeen. Työryhmän esityksen perusteella on 23.12.1999 annettu asetus (1260 ja 1261/1999) edellä mainitun asetuksen kumoamisesta sekä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen muuttamisesta (6/51/98).

2) Arpajais- ja rahapelitoiminnan julkista valvontaa koskevien lisäsäännösten tarve

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s. 78) mainittu arpajais- ja rahapelitoiminnan julkista valvontaa koskevien lisäsäännösten tarve on otettu huomioon hallituksen esityksessä eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/1999 vp). Esityksessä on muun ohella ehdotettu arpajaisten toimeenpanon valvontaa tehostettavaksi ja valvonnan organisaatiota selkeytettäväksi ja vahvistettavaksi. Valvonta koskisi kaikkia arpajaisia (883/1/96).

3) Toimenpiteisiin ryhtyminen kuntalain 7 §:n 1 momentin johdosta

Oikeuskanslerin kertomuksissa 1997 (s. 90—91 ja 181—184) ja 1998 (s. 78) on selostus kunnallisia järjestyssääntöjä koskevasta esityksestä. Esitykseen liittyvää lainsäädäntöhanketta valmistellut sisäasiainministeriön poliisiosaston asettama järjestyslakityöryhmä on 21.1.2000 luovuttanut mietintönsä (nr 1/2000) ministeriölle jatkotoimenpiteitä varten. Mietintö sisältää työryhmän ehdotuksen hallituksen esitykseksi järjestyslaiksi (37/62/96).

6.3.2. Käsitykset

1) Valtion ja kaupungin välinen aluevaihtosopimus

Valtio/puolustusministeriö ja Oulun kaupunki olivat neuvotelleet aluevaihtosopimuksen, joka liittyi Oulun varuskunnan lakkauttamiseen. Sopimuksen hyväksymistä koskevasta kaupunginvaltuuston päätöksestä oli valitettu. Myös eräät maanomistajat olivat esittäneet puolustus-

ministeriön kiinteistöjohtajalle neuvotteluja aikaisemmin omistamiensa alueiden palauttamisesta takaisin.

Oikeuskansleri on todennut, että valtion kanalta olennaista on se, tuleeko kaupunginvaltuuston päätös lainvoimaiseksi ja kaupunkia sitovaksi. Jos kaupunginvaltuuston päätös kumottaisiin lainvastaisena, se merkitsi sitä, että esillä ollut sopimusjärjestely on harkittava uudelleen.

Oikeuskansleri on ilmaissut käsityksensä, että puolustusministeriön harkintaan jää, millaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin se katsoo olevan aiheutta ryhtyä aluevaihdon osalta kunnallisvalitusten johdosta. Jos asia halutaan saattaa valtioneuvoston käsiteltäväksi odottamatta valitusten ratkaisemista, valitukset ja toimenpiteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon esityslistan laatimisessa. Asianomaisten maanomistajien neuvottelupyynnön käsittelemisen osalta oikeuskansleri on lisäksi käsityksensä lausunut, että neuvottelupyynnön olisi väärinkäsitysten syntymisen estämiseksi ollut suotavaa vastata myös kirjallisesti kertomalla asioiden käsittelyjärjestyksestä ja ministeriön kielteisestä kannasta neuvottelujen aloittamisen tuossa vaiheessa, kun neuvottelut kaupungin kanssa olivat kesken (1264/198).

2) Puolustustarvikkeiden maastavientiasioissa vaadittavista selvityksistä

Valtioneuvoston yleisistunto oli 24.9.1998 puolustusministeriön esittelystä myöntänyt hakijayhtiölle luvan viedä ilmatorjuntatykin harjoitus- ja sirpalelaukauksia Turkkiin. Asiaa oli käsitelty hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, joka oli saanut ulkoasiainministeriön lausunnon siitä, oliko venttiluvan myöntämiseen ulko- ja turvallisuuspoliittisia esteitä. Ulkoasiainministeriön kantaa ei ollut kuitenkaan ilmaistu venttilupa-asian valtioneuvostoasiakirjoissa.

Maastavientilupa-asian yhteydessä arvioidaan vastaanottajamaan ihmisoikeustilannetta ja sitä, olisiko luvan myöntäminen Suomen omaksunan ulkopoliittisen linjan vastaista. Puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa (197/1995) edellytetään, että puolustusministeriö selvittää tällaiset asiat erikseen ulkoasiainministeriöltä. Oikeuskansleri on kiinnittänyt vakavasti puolustusministeriön huomiota siihen, että

kaikille valtioneuvoston jäsenille tulee antaa esitelyasiakirjoissa tieto asian ratkaisua varten lain velvoittavan säännöksen nojalla hankitusta asiantuntijalausunnosta (1036 ja 1079/198).

3) Menettely kantelun käsittelyssä

Lääninhallitus oli asianmukaisesti ryhtynyt käsittelemään sille 1990 tullutta kirjoitusta kanteluna. Kirjoituksen laatijan tiedusteluun lääninhallitus oli 1998 vastannut, että asia oli finalisoitu 1993. Asiakirjoja ei kuitenkaan ollut jostain syystä arkistoitu eikä lääninhallituksen mahdollista ratkaisua näin ollen löytynyt. Kirjoituksen aihepiiriin kuuluvia asioita tuolloin käsitellyt virkamies oli jäänyt eläkkeelle.

Apulaisoikeuskanslerin varamies on kiinnittänyt lääninhallituksen huomiota oikeisiin menettelytapoihin kantelun käsittelyn yhteydessä. Kirjoittajalle olisi tullut aikanaan toimittaa vastaus kirjoitukseensa. Tämä lääninhallituksen velvollisuus oli kokonaan riippumaton siitä, miten lääninhallitus arvioi kirjoituksessa esitetyt asiat, esimerkiksi ryhtyikö lääninhallitus asiassa joihinkin toimenpiteisiin vai ei. Lisäksi viranomaisen tulee tehdä sen käsiteltävänä olleesta kanteluasiasta kirjaamismerkinnät ja säilyttää jutun asiakirjat niin että viranomaisen jälkikäteen pystyy selvittämään ainakin sen, mistä on kanneltu ja minkälaisen ratkaisun viranomainen on kantelun johdosta tehnyt (181/198).

6.3.3. Muut kannanotot

1) Ulkomaalaisviraston lausunnon sisällöstä ja sitovuudesta

Kantelija oli arvostellut ulkomaalaisvirastoa siitä, että se oli antanut kahteen eri aikoihin tehtyyn oleskelulupahakemukseen samanasaiset kielteiset lausunnot ottamatta jälkimmäisessä lainkaan kantaa hakijan toimittamiin uusiin näkökohtiin ja selvityksiin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelussa oli kyse siitä, mitä vaatimuksia hyvä hallintotapa mahdollisesti asettaa viranomaisen toiselle viranomaiselle antamalle lausunnonle.

Koskei ulkomaalaislaissa eikä hallintomenettelylaissa ole säädetty viranomaisten antamille lausunnoille asetetuista vaatimuksista, oli apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan viranomaisen omassa harkinnassa, minkä sisältöisen

ja muotoisen lausunnon viranomaisen toiselle viranomaiselle antaa. Koska ulkomaalaisviraston lausunto ei ollut ratkaisijana toiminutta ulkomaanedustustoa oikeudellisesti sitova, siinä ei ollut myöskään välttämätöntä ottaa nimenomaisesti kantaa kaikkiin hakijan esittämiin uusiin näkökohtiin, toisin kuin hallintopäätöksiä perusteltaessa (1169/1/98).

2) Asehankintasopimuksen tulkinta

Julkisuudessa oli herättänyt keskustelua kysymys siitä, oliko Suomen puolustusvoimat rikkonut Suomen ja Neuvostoliiton välistä asekauppasopimusta puolustusmateriaalin varaosahankinnoissaan 1990-luvun alkupuolella, jolloin puolustusvoimien varaosahankintojen välittäjäksi oli kaavailtu erästä unkarilaista yritystä. Sopimuksen katsottiin edellyttäneen, ettei hankintoja voida tehdä muualta kuin Venäjältä. Sopimuksessa mm. kiellettiin ilman SNTL:n hallituksen lupaa Suomeen toimitettavaan materiaaliin liittyvien tietojen luovuttaminen muihin maihin.

Oikeuskansleri otti asian oma-aloitteisesti tutkittavakseen. Hän ei salaiseksi määrittänyt sopimukseen perehdyttyään ollut havainnut siinä määräystä, joka estäisi suomalaista osapuolta hankkimasta sopimuksen alaan kuuluvaa materiaalia muiltakin kuin sopimuksen mukaan määrytyviltä toimittajilta. Selvitysten nojalla oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut tullut ilmi, että puolustusministeriön, pääesikunnan tai puolustusvoimien materiaalilaitoksen palveluksessa olleet virkamiehet olisivat menettelleet asiassa virheellisesti (4/50/99).

6.4. Valtiovarainhallinto

6.4.1. Esitykset

1) Kelpoisuusvaatimuksista ilmoittaminen viranhakumenettelyssä

Valtionhallinnossa oli esiintynyt menettelyä, jonka mukaan viran hakijoilta oli hakuilmoituksessa ”edellytetty” nimettyä tutkintoa niissäkin tapauksissa, joissa tällaista vaatimusta ei ollut kelpoisuusvaatimukseksi säädetty. Suomen Valtiotieteilijöiden Liitto ry on pitänyt menettelyä epäasianmukaisena ja hyvän hallintotavan vas-

taisena sekä mahdollisesti myös laittomana ja kannellut siitä oikeuskanslerille.

Oikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että koska kelpoisuusvaatimukset hallitusmuodon 85 §:n nojalla säädetään joko lailla tai asetuksella ja uuden perustuslain voimaantultua asetuksella, niitä ei voida asettaa viranomaisen päätöksellä viranhakuilmoituksessa. Jos virkaan ei ole säädetty kelpoisuusvaatimukseksi nimettyä tutkintoa tai yleensä tietyn tasoista tutkintoa, hakuilmoituksessa ei tule antaa sellaista käsitystä, että tällainen vaatimus on voimassa. Sanonnaltaan harhaanjohtavat ilmaisutavat ovat hyvän hallinnon vastaisia. Ilmaisuihin ”edellyttää” on po. yhteyksissä käytettynä harhaanjohtava, jollei kysymyksessä ei ole säädetty kelpoisuusvaatimus, vaan ainoastaan viranomaisen käsityksen mukainen virkaan kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen seikka.

Oikeuskansleri on myös tarkastellut sitä, että hakuilmoituksessa täytettävän viran tehtävän kuvauksen yhteydessä muulla tavoin nostetaan esiin sellainen yksilöity tehtävänimike, jota ei ole kelpoisuusvaatimukseksi säädetty. Viran tehtäväkuvaukseen liittyen viranomaisella on sinänsä mahdollisuus ohjata hakuilmoituksessa sopivan muodollisen pätevyyden omaavia henkilöitä hakemaan virkaa. Tämä ei kuitenkaan saa tapahtua muita syrjivästi, mikä voidaan estää mm. siten, että viran työtehtävät kuvataan hakuilmoituksissa niin, että voidaan todeta mahdollisesti ilmoitettujen tutkintojen asianmukaisuus. Silloin kun useampi tutkinto soveltuu viran tehtävien hoitamiseen, yhden tutkinnon painottamista ei ole pidettävä tasapuolisena hallintomenettelynä. Jos kuitenkin jonkun tutkinnon suorittaminen tosiasiallisesti erityisen hyvin edesauttaa viran tehtävien menestyksellistä hoitamista, tästä seikasta voidaan mainita. Tällöin hakuilmoituksesta on käytävä selkeästi ja ymmärrettävästi ilmi, ettei kysymys ole säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta, vaan että tietyn tutkintonimikkeen mainitseminen on tapahtunut esimerkinomaisesti.

Oikeuskansleri on pitänyt tarpeellisenä, että edellä mainitut näkökohdat otetaan virkoja haettaviksi julistettaessa eri hallinnonaloilla huomioon. Menettelystä tulisi antaa selventävät ohjeet. Sanotussa tarkoituksessa oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen päätöksestään valtioneuvostolle saatettavaksi ministeriöiden ja niiden alaisten hallintoviranomaisten tietoon sekä erikseen tiedoksi valtiovarainministeriölle (434/1/99).

2) Tulliviranomaisten toimivalta

Kantelijat olivat tuoneet maahan kumpikin litran Virostä ostettua pirtua eli 96 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää alkoholiuosta. Tulliviranomaiset olivat ottaneet pirtun haltuunsa, koska he olivat katsoneet luoksen olevan nautittavaksi kelpaamatonta väkiviinaa, jonka maahantuonti ilman alkoholilain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettua lupaa oli kiellettyä. Kantelun mukaan tulliviranomaiset olivat toimineet lainvastaisesti, koska Euroopan yhteisön tullittomuusasetuksen mukaan yhteisön ulkopuolelta saapuva matkustaja saa tuoda tullitta muun muassa yhden litran denaturoimatonta etyylialkoholia, jonka alkoholipitoisuus on vähintään 80 tilavuusprosenttia.

Kantelijat olivat valittaneet takavarikoista Uudenmaan lääninoikeuteen, joka oli kumonnut tulliviranomaisen päätökset. Lääninoikeuden mukaan pirtu oli tarkoitettu juotavaksi ja se oli voitu tuoda maahan tullittomuusasetuksen nojalla. Tulliasiamiehen valituksen johdosta korkein hallinto-oikeus oli tutkinut asian ja päättänyt samaan lopputulokseen kuin lääninoikeus.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että oikeutta tuoda maahan pirtua oli voitu kyseessä olevassa tapauksessa pitää tulkinnanvaraisena. Alkoholilain säännösten ja tullittomuusasetuksen yhteensovittaminen ei ollut tullut tällä tavoin aikaisemmin esille. Tulliviranomaisten tulkinnan mukaan pirtu oli väkiviinaa, jonka maahantuontiin ei voitu silloisen tietämyksen mukaan katsoa olleen kiistatonta oikeutta tullittomuusasetuksen nojalla. Näin ollen tulliviranomaiset eivät olleet ylittäneet heille kuuluvaa toimivaltaa ottaessaan pirtun haltuunsa. Tulliviranomaisen päätöksiin oli voitu hakea muutosta. Ratkaisun mukaan annettuja päätöksiä on noudatettava, mutta tullin menettelyyn ei ole syytä jälkikäteen enemmälti puuttua. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymystä tuontirajoitusten ja tavaran tullittoman maahantuonnin keskinäisestä suhteesta on edelleenkin pidettävä oikeudellisesti ongelmallisena. Tämän vuoksi jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi huomioon harkittaessa mahdollisia toimenpiteitä kyseessä olevan lainsäädännön selkeyttämiseksi (981/1/97).

3) Valtion irtaimen omaisuuden luovuttaminen

Oikeuskanslerin kertomuksissa 1997 (s. 93) ja 1998 (s. 80) mainitun esityksen johdosta

valtiovarainministeriö asetti työryhmän, joka muistiossaan (14/98) ehdotti, että valtion irtaimen omaisuuden luovuttamisesta säädettäisiin laintasoisesti. Työryhmän ehdotus otettiin huomioon laissa valtion talousarviota koskevan lain muuttamisesta (217/2000), joka tuli voimaan 1.3.2000. Mainitun lain 24 §:ssä säädetään valtion irtaimen omaisuuden luovuttamisesta (34/51/97).

6.4.2. Käsitukset

1) Verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu

Verovelvollisten yhdenvertaisesta kohtelusta ei voida poiketa sillä perusteella, että verotoimis- tossa tehtävien verotuspäätösten määrä on suuri eikä sillä perusteella, että verotuspäätöksiä tekevät useat eri virkailijat. Hyvä hallintotapa vaatii sitä, että myös isoissa yksiköissä tiedonkulku järjestetään siten, että samanlaisissa tapauksissa ei päädyttäisi erilaisiin lopputuloksiin (482/1/98).

2) Kielisäännösten huolellisesta noudattamisesta

Tullilaboratorio oli toimittanut tutkimustulokset sisältävän asiakirjan sekä siihen merkitylle ahvenanmaalaiselle saajalle että Maarianhaminan piiritullikamarille suomenkielisenä. Tullilaboratorio menetteli tällöin Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n 1 momentin ja 38 §:n 1 momentin vastaisesti.

Selvitysten perusteella oli katsottava, että tullilaboratorion menettely ei ollut perustunut tahalliseen säännöksistä piittaamattomuuteen vaan huolimattomuuteen.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle tullilaboratorion huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain kielisäännösten huolellisen noudattamisen tärkeyteen (736/1/97).

3) Pankin menettely saatettu Rahoitustarkastuksen tietoon

Asianajajan menettelyä koskevan kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että säästöpankki oli kiinteistön määräalan ostajalle kaupantekopäivänä myöntämänsä 50.000 markan kauppahinnan määräisen luoton takaisin maksamisen vakuudeksi hyväksynyt myyjän antaman omavalkaisen takauksen.

Lainan päävelalliset olivat jättäneet lainan lyhennykset maksamatta ja laina oli sittemmin ongelmaluottona siirtynyt omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n hoitoon. Takauksen perusteella takaaja oli kahdella osatuomiolla velvoitettu maksamaan siihen mennessä erääntyneet erät lainasta. Tämän jälkeen pankki oli pannut vireille kanteen, jossa se oli vaatinut takaajan velvoittamista maksamaan lainan maksamatta olevan osan kokonaisuudessaan. Asia oli päättynyt sovintoon, jonka mukaisesti takaaja oli asiassa suorittanut pankille 20.000 markkaa kertakaikkisena suorituksena.

Pankin menettelyä sen hyväksyessä edellä kerrotuissa olosuhteissa myyjän antaman omavelkaisen takauksen, jonka perusteella iäkäs takaaja oli joutunut useassa oikeudenkäynnissä vastaamaan häneen takaajana kohdistettuihin oikeudellisiin vaatimuksiin, voitiin pitää kyseenalaisena. Asia saatiin tämän vuoksi ja kun sillä oli myös yleistä merkitystä Rahoitustarkastuksen tietoon (788/1/98).

6.4.3. Muut kannanotot

1) Paluumuuttajien eläkkeiden verotus

Kantelussa oli arvosteltu Ruotsista Suomeen tulevien paluumuuttajien eläkkeiden verotusta. Kantelija oli esittänyt ryhdyttäväksi toimenpiteisiin lainsäädännön tai verohallituksen ohjeiden muuttamiseksi siten, että Ruotsissa ansaittua ja Ruotsista maksettavaa eläketuloa ei otettaisi huomioon verotusperusteena Suomessa ansaittua ja Suomesta maksettavaa eläketuloa verotettaessa. Kun verolainsäädännön valmistelu kuuluu valtiovarainministeriölle, apulaisoikeuskanslerin päätös lähetettiin tiedoksi valtiovarainministeriölle ja verohallitukselle (598/1/98).

2) Maatilarekisterin tiedot lainhuudoista

Jakamaton kuolinpesä oli vuosina 1991 ja 1992 antamissaan veroilmoituksissa ilmoittanut omistavansa noin viiden hehtaarin suuruisen metsätilan. Kun veroilmoitusten tiedot tilasta olivat olleet yhteneväiset maatilarekisterin tietojen kanssa, verotus oli toimitettu ilmoitettuihin tietoihin perustuvana verotuksena. Kuolinpesää oli näiltä vuosilta verotettu metsän tuotosta.

Maatilarekisterin tiedot olivat olleet virheelliset ainakin syksystä 1990 alkaen, sillä vuonna

1976 jakamattomalle kuolinpesälle tuomiokunnassa virheellisesti myönnetty yhteinen lainhuuto oli korjaantunut viimeistään vuonna 1990 myönnetyllä selvennyslainhuudolla eräälle toiselle henkilölle. Oikeuskanslerinvirastosta tulleen selvityspyynnön ja tiedustelujen johdosta verotoimisto oli viran puolesta oikaissut jakamattoman kuolinpesän verotusta (126 ja 137/1/98).

3) Veronsaajan asiamiehen muutoksenhakuperusteista

Kantelija oli paheksunut veroasiamiehen menettelytapoja muutoksenhaussa hänen ja erään toisen verovelvollisen verotuksissa. Veroasiamies oli hänen mielestään samanlaisissa tapauksissa peruuttanut valituksensa toisen verovelvollisen osalta, mutta jättänyt sen toisen osalta voimaan.

Asiassa on hankittu mm. verohallituksen verotuskeskuksen, veronsaajapalvelun ja verohallituksen lausunnot. Ne olivat ristiriitaiset. Verotuskeskuksen mielestä veroasiamiehen toimenpide, jolla hän oli saattanut verotoimiston päätöksen lainmukaisuuden lääninoikeuden harkittavaksi, oli ollut perusteltu. Valituksen peruuttamiseen toisen verovelvollisen osalta verotuskeskus ei ollut ottanut kantaa. Veronsaajapalvelun mukaan veroasiamies ei ollut loukannut verovelvollisten yhdenvertaisuutta, vaikka olikin peruuttanut toisen valituksistaan. Verohallitus puolestaan oli katsonut, ettei veroasiamiehen olisi pitänyt peruuttaa ko. valitusta.

Apulaisoikeuskansleri on kanteluratkaisusaan arvioinut veronsaajan asiamiehen muutoksenhakuperusteita. Verotukseen liittyvän laillisuusnäkökohdan mukaan veroasiamiehen tehtävänä on ennen kaikkea huolehtia verotuspäätösten lainmukaisuuden varmistamisesta. Muutoksenhakuperusteet liittyvät siihen, että verotuspäätös on asiassa olevan näytön ja verolain säännösten sekä niiden vakiintuneen tulkinnan mukaan oikea. Tarkemmat säännökset puuttuvat siitä, millä perusteilla veroasiamiehen tulee ryhtyä muutoksenhakuun. Joissakin tilanteissa veronsaajan asiamiehen muutoksenhakuarvioon saanevat vaikuttaa muutkin kuin itse verotuspäätöksen oikeellisuuteen liittyvät seikat, esim. verojen perinnän turvaamiseen liittyvät näkökohdat.

Kun esillä olevan tapauksen arvioinnissa otettiin huomioon myös verojen perintään liittyvät

seikat, kyse ei ollut kokonaisuuden osalta samanlaisista asioista, joten veroasiamies ei ollut toiminut yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Kantelu ei johtanut veroasiamiestä vastaan toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri on kuitenkin yleisenä kannanottona todennut, että muutoksenhaussa veroasiamiehen on aina noudatettava yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita (913/1/98).

4) Valtion vakuusrahaston valtuuston menettely

Valtion vakuusrahastosta annetun lain 4 §:n (245/1996) mukaan valtion vakuusrahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo valtion vakuusrahaston valtuusto, jossa on yhdeksän jäsentä. Valtuuston valitsee eduskunta. Lainkohdassa on lueteltu valtuuston tehtävät. Oikeuskansleri on katsonut, että valtion vakuusrahaston valtuuston menettelyn tutkiminen kuuluu hänen toimivaltaansa. Sen johdosta oikeuskansleri on tutkinut valtuuston menettelyä koskevan kantelun (1151/1/98).

5) Verotusmenettelystä tuotaessa tavaroita Ahvenanmaalle

Kolmessa kantelussa oli arvosteltu tullilaitoksen toimintaa, kun kysymys oli verotusmenettelystä tavaroiden tuonnissa Ahvenanmaalle. Kanteluiden mukaan tullilaitos suhtautui tällöin syrjivästi EU:n veroalueen muista osista Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin verrattuna Suomen muista osista Ahvenanmaalle tapahtuvaan tuontiin.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on todennut, että Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 184/1996 vp) mukaan lain tarkoituksena on, että ”Ahvenanmaan ja muun Suomen välisten toimien arvonlisä- ja valmisteverokohtelu muodostuisi käytännössä niin joustavaksi kuin se yhteisöläinsäädännön puitteissa on mahdollista. Yhteisön tullilainsäädännön mukaan asianomaiset viranomaiset voivat ottaa käyttöön yksinkertaistettuja menettelyjä viennissä ja tuonnissa. Nyt ehdotettavat säännökset eivät estä näiden menettelyjen soveltamista Ahvenanmaan ja muun Suomen eikä myöskään Ahvenanmaan ja muiden jäsenvaltioiden välisiin toimiin.”

Tullilaitoksen menettelyä arvioituaan oikeuskansleri on päätenyt siihen, ettei se ollut hallitusmuodon 5 §:ssä tai Rooman sopimuksessa säädettyjen syrjinnän kieltojen vastaista (1032/1/97, 1051/1/97, 54/1/98).

6.5. Opetushallinto

6.5.1. Käsitys

Väitöskirjatyön ohjaajan määrääminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin yliopiston kanslerin ja humanistisen tiedekunnan menettelyä väitöskirjatyön ohjaajan määräämiseen liittyvien asioiden hoidossa. Kantelijalle oli jäänyt epäselväksi, kuka hänen väitöskirjatyönsä ohjaajana virallisesti toimii.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään yliopiston kanslerin ja humanistisen tiedekunnan sinänsä menettelleen kantelijan väitöskirjatyön ohjausta koskevien kysymysten hoidossa voimassaolevien säännösten ja yliopiston vakiintuneen sisäisen käytännön mukaisesti kantelijan esittämien ongelmien aiheutuessa ensisijaisesti tieteellisistä näkemyseroista. Samalla hän kuitenkin esitti yliopiston harkittavaksi, olisiko opinnäytetöiden ohjaajien vaihdoksen dokumentoinnin kehittämistä tarpeen arvioida (209/1/99).

6.5.2. Muut kannanotot

1) Opintotukiasetuksen muutoksen perustuslainmukaisuus

Oikeuskanslerin päätöstä on selostettu aiemmin, ks. jakso 3.3.4. (342 ja 429/1/98).

2) Maksuista yliopisto-opiskelun edellytyksenä

Yliopistolain (645/1997) 40 §:n mukaan kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin, kuuluvat ylioppilaskuntaan. Yliopistolain nojalla annetun ylioppilaskunta-asetuksen 4 §:n mukaan ylioppilaskunnan tarkoituksen toteuttamiseen soveltuvasta toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan muun ohella jäsenmaksuilla, joita ylioppilaskunnan edustajistolla on oikeus määrätä ylioppilaskun-

nan jäsenten suoritettavaksi. Jäsenmaksun vahvistaa yliopiston rehtori. Jäsenmaksun kantamista valvoo yliopisto.

Yliopisto ei näin ollen ollut menetellyt lainvas-
taisesti, kun se oli vaatinut opiskelijalta yliopis-
ton ylioppilaskunnan jäsenmaksun — johon si-
sältyi terveydenhoitomaksu — maksamista edel-
lytyksenä perustutkinto-opinnoille.

Oikeuskansleri on aiemmin käsitellyt korkea-
kouluopiskelijoilta kerättyjen terveydenhoito-
maksujen lainmukaisuutta ratkaisussaan
4.2.1988, dnro 1009/a 1986 (kertomus 1988
s. 113) (88/1/99).

3) Professorin viran täyttämiseen liittyvästä tarkastusmenettelystä

Professorin viran täyttämistä koskevan kante-
lun yhteydessä apulaisoikeuskansleri on lausu-
nut, että korkeakoulun professorin ja apulais-
professorin viran täyttämisestä annetun lain
12 §:n tarkoittamia muistutuksia ei käsitellä erik-
seen eikä niihin anneta erikseen päätöstä, vaan ne
tutkitaan 11 §:ssä säädettyssä tarkastusmenette-
lyssä. Tarkastusmenettely on hallintomenettelyä
(739/1/98).

6.6. Maa- ja metsätaloushallinto

6.6.1. Virkasyyteasiat

Oikeuskanslerin kertomuksissa 1995 (s. 84—
85), 1997 (s. 96) ja 1998 (s. 83) mainitussa Metsä-
keskus Tapion toimihenkilöitä koskevassa asias-
sa korkein oikeus on 30.9.1999 antanut tuomion-
sa nro 2638. Sen tuomiolauselman mukaan hovi-
oikeuden tuomiota muutettiin siten, että metsä-
keskuksen esittämä vahingonkorvausvaatimus
hylätään ja kolme vastaajaa vapautetaan vahin-
gonkorvausvelvollisuudesta. Muilta osin hovioi-
keuden tuomio jäi pysyväksi (411/1/94).

Helsingin hovioikeus oli 15.8.1997 antamal-
laan tuomiolla nro 2763 tuominnut Metsäkeskus
Tapion johtajina ja hallinto-osaston osastopääl-
likkönä toimineet henkilöt 20—60 päiväsakon
rangaistuksiin sekä talouspäällikön varoituk-
seen. Toinen johtaja ja hallinto-osaston osasto-
päällikkö oli velvoitettu yhteisvastuullisesti suo-
rittamaan Metsäkeskus Tapiolle korvaukseksi
rikoksella aiheutetusta vahingosta 3.000.000
markkaa. Toisen johtajan oli heidän kanssaan

yhteisvastuullisesti osallistuttava vahingonkor-
vauksen suorittamiseen 1.000.000 markan osal-
ta.

Korkeimman oikeuden ratkaisun rikosoikeu-
dellisista perusteista ks. KKO 1999:105.

6.6.2. Esitys

Työryhmän asettamisessa huomioon otettavaa

Lohenkalastukseen liittyy voimakkaita vas-
takkaisia etunäkökohtia. Asetettaessa työryhmä
selvittämään yhden intressiryhmän etuja on vaa-
rana, että valittaessa virkamiesjäsenten lisäksi
työryhmään jäseniksi pelkästään kyseisen ryh-
män edustajia työryhmä helposti leimautuu lii-
kaa tuon ryhmän etunäkökohtien ajajaksi.

Apulaisoikeuskansleri on esittänyt maa- ja
metsätalousministeriön harkittavaksi, olisiko lo-
henkalastukseen liittyvien voimakkaiden vastak-
kaisten etunäkökohtien vuoksi soveliaista yleensä
asettaa toimeksiannoltaan yhden intressiryhmän
etuja selvittävää työryhmää. Ministeriön huo-
miota on kiinnitetty siihen, että valittaessa jäse-
niä tällaiseen työryhmään olisi joka tapauksessa
pyrittävä kiinnittämään riittävää huomiota mui-
den intressiryhmien edustuksen turvaamiseen
(835/1/98).

6.6.3. Huomautukset

1) Hakemusten asianmukaisesta käsittelystä, ratkaisemisesta ja asiakirjojen säilyttämisestä

Oikeuskansleri on saattanut huomautuksena
maa- ja metsätalousministeriön tietoon ministe-
riön menettelyä koskevat havainnot ja arvoste-
lun.

Ministeriössä oli vuosina 1986 ja 1992 tehtyjä
kotieläinten tuontilupahakemuksia käsiteltäessä
tultu siihen käsitykseen, ettei lupia voitu myöntää
tuotantopoliittisin perustein. Tämän käsityk-
sen mukaisen kannanoton sisältäviä suullisia il-
moituksia ei voida pitää hakemusten asianmu-
kaisina ratkaisuin. Selvityksestä ei käynyt ilmi
sellaisia hakijoiden toimenpiteitä tai lausumia,
joiden perusteella heidän olisi voitu katsoa luo-
puneen hakemuksistaan, tai muutakaan perus-
tetta sille, että hakemukset olisivat heistä johtu-
vista syistä rauenneet. Hakijoille olisi näin ollen
tullut antaa hakemusten hylkäämisestä tai muus-
ta lopullisesta ratkaisusta kirjalliset päätökset.

Menettelyssä oli osaltaan syrjäytetty myös toinen keskeinen hallinnon järjestämiselle asetettava vaatimus, jonka mukaan asianosaisella on oikeus saada asiansa viivytyksettä käsiteltyksi hallintoviranomaisessa. Tämä vaatimus on vanhastaan velvoittanut virkamiehiä ja viranomaisia, vaikkei siitä ollut tarkempia säännöksiä lainsäädäntöön sisältyntykään. Sen merkitystä kuvaa se, että se on nyttemmin saatettu perusoikeutena voimaan siten kuin hallitusmuodon 16 §:n 1 momentista (696/1995, voimaan 1.8.1995) lähemmin ilmenee.

Myös asiakirjojen käsittelyssä ja säilyttämisessä sekä asioiden käsittelyn seurannassa oli ollut puutteita. Sen vuoksi ei puheena olevien hakemusasiakirjojen olinpaikkaa ole voitu selvittää eikä sitäkään, kenen virkamiehen käsiteltävänä vuonna 1992 tehty hakemus oli viimeksi ollut.

Vuonna 1992 tehdyn hakemuksen käsittelyn osalta voitiin lisäksi todeta, että katsottaessa, ettei lupa Euroopan talousalueesta johtuvan sopimuksen (voimaan 1.1.1994) johdosta ollut enää tarpeen, olisi tämä seikka tullut ottaa huomioon hakemusta käsittelyssä ja ilmoittaa tästä tilanteesta hakijalle. Nyt hakijalta oli vuonna 1994 tiedusteltu, haluaako hän pitää hakemuksen edelleen voimassa (540/1/97).

2) Joutuisuus kalatalousasian käsittelyssä

Rakennusluvan hakija oli 7.6.1996 pyytänyt maaseutuelinkeinopiiriä (kalatalousyksikköä) antamaan lausunnon vireille pantavaa hakemusta varten, joka koski luvan saamista rakennuslain 123 b §:n 2 momentissa tarkoitetun kalastusmajan rakentamiseen. Lausuntoa ei ollut annettu 2.12.1996 mennessä, jonka jälkeen hakija oli jättänyt 3.12.1996 hakemuksensa ilman lausuntoa. Hakemuksen johdosta rakennustarkastaja oli 16.1.1997 pyytänyt puheena olevan lausunnon, joka oli annettu 27.1.1997.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kalatalousyksikkö ei ollut antanut hakijalle tämän pyytämää lausuntoa ja että lupa-hakemuksen jättäminen oli tästä syystä myöhentynyt.

Ratkaisussa katsottiin, ettei kalatalousyksikössä ollut kiinnitetty asianmukaista huomiota viranomaiselle kuuluvaan velvollisuuteen ottaa edellä selostettu säännös huomioon hakijan lausuntopyynnön käsittelyssä. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri on huomauttanut lausunnon

valmistelusta vastuussa ollutta piirikalastusmestaria (597/1/97).

6.6.4. Käsitykset

1) Ministeriön osastopäällikön menettely viran täyttöä koskevassa asiassa

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä ministeriön EU-asioiden ylitarkastajan virantäyttöasiassa on 9. jaksossa, s. 133 (189/1/97).

2) Siementarkastusasioiden hoitaminen ja sitä koskevat valvontatoimenpiteet

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöksestä on 9. jaksossa, s. 146 (158/1/98 ja 37/51/98).

3) Karhukannan säätely ja ihmisten turvallisuus

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä on 9. jaksossa, s. 142 (11/21/98).

4) Toimitusinsinöörin menettely halkomistoimitukseen liittyvissä asioissa

Lainvoimaiseksi tullessa halkomistoimituksessa jako-osakkaat olivat todenneet, että tilalla oli vain yksi rantarakennuspaikka. Sovittiin, että se jako-osakas, jolle jääneellä tilan osalla jo olemassaoleva rakennus sijaitsi, maksaa kummallekin muulle jako-osakkaalle sanotusta rakennusoikeuteen perustuvasta erikoisarvosta. Halkominen suoritettiin jako-osakkaiden sopimusten mukaisesti.

Sittemmin jako-osakkaat, joille muodostetuilla tiloilla ei katsottu olleen rantarakennusoikeutta, olivat hakeneet lupia saada poiketa rakennuslain 123 b §:ssä säädetystä rajoituksesta saada rakentaa uudisrakennus ilman vahvistettua rantakaavaa alueelle, jolle rantakaavan laatimista oli pidettävä tarpeellisenä. Halkomistoimituksen toimitusinsinööri oli avustanut jako-osakkaita alueelliselle ympäristökeskukselle osoitettujen hakemusten teossa ja myöhemmin — ympäristökeskuksen hylättyä hakemukset — valitusten teossa ympäristöministeriölle.

Apulaisoikeuskansleri on — maanmittauslaitoksen keskushallinnon asiassa antamaan lausuntoon yhtyen — katsonut, että halkomisen erikoisarvon tilin käsittelyn ja poikkeuslupahakemusten välillä on nähtävissä epäjohtonmukaisuutta. Tämän vuoksi toimitusinsinöörin olisi tullut pidättäytyä avustamasta poikkeuslupahakemusten ja valitusten teossa, koska halkomistoimituksen asianosaisten silmissä luottamus virkamiehen esteettömyyteen oli tullut epäilyksen alaiseksi, vaikkakaan mitään nimenomaista esteellisyyssäännöstä avustajana toimimisesta ei lainsäädännöstä ollut löydetävissä (983/1/97).

5) Metsäntutkimuslaitoksen toiminnan sopeuttamisesta

Metsäntutkimuslaitoksen palveluksesta irtisanottu henkilö oli kannellut saamastaan kohtelusta. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että kysymys irtisanomisen lainvastaisuudesta on nyttemmin lainvoimaisesti ratkaistu tuomioistuimenmenettelyssä.

Harkittaessa rahoituksen katkaisemista hankkeilta olisi tullut huomiota kiinnittää myös hankkeissa mukana olevan työntekijän asemaan tarkemmin ottaen huomioon, että työntekijä oli vakinaisessa palvelussuhteessa itse laitokseen. Tapaukseen liittyi piirteitä siitä, että irtisanominen olisi johtunut muista kuin taloudellisten tuotannollisista syistä. Irtisanotulle ei ollut löytynyt Metsäntutkimuslaitoksen palveluksesta töitä sen jälkeen, kun laitoksen rahoitustilanne ja henkilöstökehitys olivat valtioneuvoston tarkastajien vuodelta 1998 olevan kertomuksen mukaan olennaisesti parantuneet. Suoranaista näyttöä siitä, että irtisanominen olisi johtunut henkilökohtaisista syistä, ei kuitenkaan ollut käynyt ilmi.

Metsäntutkimuslaitoksen toimivan johdon oli tullut toteuttaa johtokunnan päättämät säästötoimenpiteet asianmukaisesti. Tämä olisi antanut aihetta tarkemmin valmistella kysymystä henkilöstön mahdollisesta irtisanomisesta ja kohdentamisesta siten, että irtisanomisten edellytykset olisivat eri tapauksissa täyttyneet ja irtisanomiset olisi voitu toteuttaa lainmukaisesti. Virheellisten toimien johdosta oli aiheutunut laitokselle menoja, myös muissa kuin kantelussa tarkoitettussa tapauksessa, muun muassa laittomasti irtisanotuille maksettavina vahingonkorvauksina ja muina korvauksina.

Arvioidessaan sitä, mihin toimenpiteisiin Metsäntutkimuslaitoksen menettely antaa aihet-

ta, apulaisoikeuskansleri on viitannut asiasta aikaisempien kanteluiden (dnrot 1116/1/95 ja 274/1/96) johdosta 12.9.1997 antamaansa päätöksen. Päätöksessä oli kiinnitetty laitoksen vakavaa huomiota arvosteluun, johon laitoksen toiminnassa tuolloin ilmenneet, päätöksestä lähemmin ilmenevät seikat ja näkökohdat olivat antaneet aihetta (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1997 sivu 97). Päätöksen jälkeen loppuun saateut oikeudenkäynnit ja muut toimenpiteet olivat osoittaneet tuolloin esitetyn arvostelun olleen oikeutettua. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri on päättänyt saattamaan edellä esitetyt seikat ja johtopäätökset laitoksen tietoon ja kiinnittänyt edelleen laitoksen huomiota toiminnan sopeuttamisen suunnittelun ja siinä asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi valittavien menettelytapojen lainmukaisuuden selvittämisen tarkeyteen.

Lopuksi apulaisoikeuskansleri on todennut, että kysymys siitä, miten Metsäntutkimuslaitoksen toiminnan sopeuttamisessa aiheutuneita taloudellisia menetyksiä tulisi arvioida ja olisiko niiden johdosta ryhdyttävä joihinkin toimenpiteisiin, jää laitosta valvovan maa- ja metsätalousministeriön harkintaan (473/1/98).

6) Viehekalastuskieltihakemuksen käsittelyn arviointi

Maaseutuelinkeinopiiriin toimitetussa 28.4.1997 toimitetussa hakemuksessa oli pyydetty viehekalastuskiellon määräämistä tilaan kuululle vesialueille mm. perusteina, että alueet kuuluivat vahvistetun seutukaavan mukaisille linnustonsuojelualueille ja petokalojen tärkeiden kutupaikkojen suojaamiseksi. Hakemus oli ratkaistu 17.6.1998. Apulaisoikeuskanslerin varamies on katsonut, että hakemuksen käsittely on kestänyt niin kauan, ettei hakija ollut saanut asiaa ratkaistuksi hallitusmuodon 16 §:n 1 momentissa (969/1995) edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivästystä. Samalla on kiinnitetty puheena olevia kieltihakemuksia käsittelevien virkamiesten huomiota siihen, että hakemusten käsittelyä ja lausuntojen saapumisen seurantaa varten tulisi kehittää sellaiset menettelytavat, jotka aikaisempaa paremmin palvelevat asioiden käsittelyä.

Päätöksessä todettiin, että kalatalousyksikön on tullut antaa kalastuslain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu viehekalastuskielto, jos syytä siihen on ollut. Tarkoituksena sellaisten syiden selvittäminen kalatalousyksikkö oli linjaratkaisun saa-

miseksi pyytänyt alueelliselta ympäristökeskuksesta lausuntoa eräistä muista kuin puheena olevasta hakemuksesta. Ottaen huomioon hakemuksen ajankohdan, tarkoituksen ja sisällön, on voitu pitää kohtuullisena tavoitteena, että hakemus ratkaistaan ennen seuraavan kalastuskauden alkamista. Kalatalousyksikön 18.7.1997 päivätyssä lausuntopyynnössä ei ollut asetettu mitään hallintomenettelylain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräaikaa lausunnon antamiselle. Lausuntopyynnöstä ei ilmennyt, että lausuntoa oli haettu linjaratkaisun saamiseksi. Selvityksestä ei liioin käynyt ilmi, että kalatalousyksikkö olisi hyvissä ajoin keväällä 1998 kiirehtinyt lausunnon antamista tai tiedustellut, milloin lausunto annetaan. Kun oli käynyt selväksi, ettei lausuntoa anneta niin, että se voidaan ottaa huomioon hakemusten ratkaisussa ennen vuoden 1998 kalastuskauden alkamista, kalatalousyksikkö oli jatkanut hakemusten käsittelyä, tehnyt linjaratkaisun ja ratkaissut mm. puheena olevan hakemuksen (412/1/98).

6.6.5. Muut kannanotot

1) Säädösten sisällön ilmoittaminen

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 26.5.1999, dnro 928/1/98.

KANTELUKIRJOITUS

Kirjoituksessa arvosteltiin maa- ja metsätalousministeriön tapaa olla ilmoittamatta säädöskokoelmassa julkaisemiensa eräitä päätöksiään koskevien ilmoitusten otsikoissa, mitä asiaa mainitut päätökset koskevat.

Ongelma korostuu etenkin internetin välityksellä julkaistavan valtion säädöstietokannan yhteydessä, koska sitä käytettäessä maa- ja metsätalousministeriön julkaisemien ilmoituksen koko teksti on avattava, ennen kuin käy ilmi, mistä päätöksistä on kulloinkin kyse. Kantelijan mukaan tämä on sekä aikaavievää että kallista. Kansalaisen on voitava nykyisessä säädöstulvasa päätellä nopeasti säädöksen nimestä, mistä asiasta kulloinkin on kyse ja mikä sen merkitys kansalaiselle mahdollisesti on.

HANKITTU SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on oikeusministeriöltä pyydetty selvitystä erityisesti siitä, millaisia käy-

täntöjä ja linjauksia eri ministeriöissä yleensä vallitsee sen suhteen, mitkä asianomaisen ministeriön päätökset julkaistaan säädöskokoelmassa ja mistä puolestaan julkaistaan ilmoitus. Oikeusministeriön kantaa pyydettiin myös siitä, tulisiko kyseisten ilmoitusten yhteydessä julkaista päätöksen nimi joko kokonaisuudessaan etenkin silloin, kun ilmoitus sisältää vain yhden päätöksen, taikka useamman ilmoitettavan päätöksen ollessa kyseessä tai nimikkeen ollessa monimutkainen, asianoihin perustuva tiivistelmä, josta kävisi suoraan ilmi, mitä asioita tai asiaryhmiä ilmoituksessa tarkoitettavat päätökset koskevat.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Lakien ja asetusten julkaiseminen Suomen säädöskokoelmassa perustuu vielä voimassa olevan hallitusmuodon 20 §:n 2 ja 3 momenttiin ja 28 §:n 2 momenttiin (607/1980). Tämän lisäksi Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen (696/1980) 2 §:n 1 momentissa luetellaan ne säädökset, jotka on julkaistava. Tällaisia ovat lakien ja asetusten lisäksi näiden täytäntöönpanoa koskevat valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, säädökset, jotka eduskunta on ilmoittanut julkaistaviksi säädöskokoelmassa sekä muut säädöskokoelmassa julkaistaviksi säädetyt päätökset, kuulutukset ja tiedonannot.

Muu kuin edellä tarkoitettu valtioneuvoston tai ministeriön päätös samoin kuin muu viranomaisen päätös, kuulutus tai tiedonanto, jolla on yleinen merkitys, voidaan mainitun asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön määräyksestä julkais- ta säädöskokoelmassa. Kansainvälisten säädösten julkaisemisesta on säädetty 2 §:n 3 momentin (1043/1982) mukaan erikseen.

Asetuksella Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen muuttamisesta (1364/1993) asetukseen lisättiin uusi 2 b §, jonka 1 momentti sisältää poikkeamismahdollisuuden säädöskokoelmassa julkaisemisesta nimenomaan ministeriön päätösten osalta. Kyseisen säännöksen mukaan edellä selostamani 2 §:n estämättä voidaan siinä tarkoitettu ministeriön päätös julkaista ministeriön määräyskokoelmassa. Tällöin säädöskokoelmassa on kuitenkin julkaistava päätöksestä ministeriön ilmoitus, josta käy ilmi, missä päätös on yleisön saatavissa. Ministeriön mää-

räyskokoelmasta säädetään mainitun 2 b §:n 2 momentin mukaan erikseen.

Tällä hetkellä lepäämässä olevan uuden Suomen perustuslain 80 §:n 3 momentti merkitsee muutoksia säädösten julkaisemista koskevaan sääntelyyn. Sääntely on järjestettävä asetuksen sijasta lailla. Samassa yhteydessä säädösten ja muiden oikeussääntöjen julkaiseminen tulee uudelleen arvioitavaksi laajemminkin.

Asian arviointia

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä on selvitetty päätöksiin liittyvää ilmoituskäytäntöä maatalousosaston, eläinlääkintä- ja elintarvikeosaston sekä metsäosaston toimialoilla. Esimerkiksi maatalousosaston päätökset on julkaistu säädöskokoelmassa kokonaisuudessaan, kun päätöksellä on katsottu olevan yleistä merkitystä. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi sellaiset Euroopan unionin rakennerahastoista maksettavaa ohjelmaperusteista tukea koskevat päätökset, jotka kohdistuvat laajaan joukkoon viljelijöitä, sekä kansallisiin tukiin liittyvät päätökset.

Puheena olevaa ilmoitusmenettelyä on puolestaan käytetty lähinnä silloin, kun päätöksellä ei ole katsottu olevan laajempaa yleistä merkitystä tai kun se on ollut muutoin tarkoituksenmukaista. Tällaisia päätöksiä ovat ministeriön mukaan olleet vain tiettyihin erityisryhmiin kohdistuneet päätökset, kuten maatalouden ympäristötuen erityistukea koskevat määräykset, tai sellaiset päätökset, jotka ovat sisältäneet hyvin yksityiskohtaisia, teknisluonteisia, usein päätösten monisivuisiin liitteisiin sisältyviä täytäntöönpanomääräyksiä.

Totean, että maa- ja metsätalousministeriön säädöskokoelmassa julkaisemista ilmoituksista eräistä ministeriön päätöksistä käy Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla ilmi, mitä kulloinkin ilmoitettavat päätökset sisältävät ja mistä ne ovat saatavilla, vaikka ilmoituksen otsikko sinänsä onkin pelkistetty.

Vastaavat tiedot löytyvät myös oikeusministeriön lokakuussa 1997 avaamasta säädöstietopankista, jonka tietosisältöä on sittemmin asteittain laajennettu. Edellä todetussa on kyse oikeusministeriön ja Edita Oy:n hankkeesta, jonka tavoitteena on ollut helpottaa kansalaisten mahdollisuuksia omatoimisesti saada tietoa voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä. Hanke tukee jo sinällään 1.12.1999 voimaan tulevan uuden

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tavoitteita, kuten julkisuusperiaatteen toteutumista ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Mainitun lain perusteluissa (HE 30/1998 vp) mainitaan yhtenä kansalaisten ja hallinnon välisen tiedonkulun tehostamismahdollisuutena julkisten asiakirjojen julkaiseminen yleisissä tietoverkoissa. Kyse on viime kädessä tiedon saatavuudesta. Totean kuitenkin, että koska tässä käsitellyn säädöstietopankin ylläpitämiseen ei ole lakisääteistä velvoitetta, myöskään sen sisällölle asetettavista vaatimuksista ei ole säädetty erikseen.

Kyseinen tietopankki ei edellytä erillistä kirjautumista ja siten maksullista käyttöoikeutta, vaan sen käyttäminen maksaa saman verran kuin Internetin käyttö muutoinkin. Maksuttomuudella tässä merkityksessä on haluttu turvata säädöstiedon tehokas leviäminen kansalaisten keskuudessa nykyaikaisia tiedonvälityskanavia pitkin.

Kyseisen tietopankin ylläpitoon ja käytännön toteuttamiseen liittyvät seikat eivät sinänsä ole sellaisia, joihin oikeuskansleri voisi puuttua, koska Suomen säädöskokoelman painettu ja julkaistava versio on edelleenkin ainoa virallinen säädöstiedon lähde Suomessa.

Lopputoteamuksia

Kantelun johdosta selvitettiin laajemminkin eri ministeriöiden käytäntöjä niiden tekemien päätösten julkaisemisessa. Ministeriöiden käytännöt niiden mahdollisesta vaihtelusta huolimatta ovat voimassaolevan lainsäädännön mukaisia. Oikeusministeriön selvityksessään mainitsemän suosituksen antaminen ja Finlex-tietopankin informatiivisuuden lisääminen ovat perusteltuja kansalaisten säädöstiedonhallinnan parantamisen kannalta. Eräiden ministeriöiden lausunnoissa myös kannatettiin selvityspyynnössä mainittuja vaihtoehtoja säädöskokoelmassa julkaistavien ilmoitusten otsikoiden informatiivisuuden lisäämiseksi.

Koska asiassa ei ole ilmennyt mitään sellaisia puutteellisuuksia tai virheellisyksiä, jotka antaisivat aihetta enempiin toimenpiteisiin ja koska säädösten ja muiden oikeusohjeiden julkaisemista koskevan sääntelyn uudistaminen on vireillä, lähetän ainoastaan tämän päätöksen oikeusministeriölle tiedoksi ja jaettavaksi edelleen muille ministeriöille.

Oikeusministeriö on sittemmin 27.8.1999 antanut ministeriöille esittelijöiden tietoon saatettavaksi seuraavansisältöisen suosituksen dnro 3489/09/98:

”Julkaistaessa Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen (696/1980) 2 b §:ssä (1364/1993) tarkoitettuja ilmoituksia ministeriöiden tekemistä päätöksistä oikeusministeriö suosittelee, että ilmoitusten nimikkeissä mainitaan päätöksen nimike kokonaisuudessaan tai siten lyhennettynä, että sen aihe voidaan päätellä nimikkeestä. Jos ilmoitus koskee useampia päätöksiä, voidaan nimikkeessä käyttää mainintaa: — ministeriön ilmoitus eräistä ministeriön päätöksistä.”

2) Koe-eläintoiminnasta annettujen säännösten soveltamisen arviointia

Säännösten mukaan edellytyksenä koiran käyttämiselle koe-eläimenä on, että se on kasvatettu koe-eläintoimintaa varten.

Koe-eläinkasvattamolta anastetut koirat oli palautettu takaisin kasvattamolle ja käytetty eläinkokeisiin ja lopetettu. Edellytyksenä tässäkin poikkeuksellisessa tilanteessa oli, että koirien oli edelleen voitu katsoa täyttävän ominaisuuden kasvatukselta koe-eläintoimintaa varten.

Asiassa ei ollut käynyt ilmi sellaisia syitä ja näkökohtia, joiden perustella olisi ollut aihetta epäillä, että koe-eläinkasvattamolla olisi menetetty edellä mainitun säännöksen vastaisesti, kun siellä oli katsottu, että koirien voitiin edelleen katsoa olevan kasvatettu koe-eläintoimintaa varten. Tähän nähden ei voitu todennäköisin syin epäillä, että lääninhallitus sekä maa- ja metsätalousministeriö olisivat laiminlyöneet niille kuuluvan valvontavelvollisuuden.

Asiassa saadun selvityksen mukaan koirien kasvattaminen koe-eläintoimintaan takaa sen, että koe-eläinainees on mahdollisimman samantyyppistä ja vertailukelpoista. Lemmikkieläinten käyttäminen koe-eläintoimintaan olisi jo kokeellisesti syistä epävarmaa. Tähän liittyen apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, miten edellytys kasvattamisesta koe-eläintoimintaa varten toteutuu tilanteessa, jossa alunperin koe-eläinkasvattamossa ollut koira on sattumalta pitkäähkön ajan — kuten eräs koira tässä tapauksessa 10 kuukautta — ollut poissa kasvattamosta. Tällaisessa yksittäistapauksessa saateen myös eläinsuojelun näkökulmasta ja miksei yleiseltäkin kannalta koiriin kohdistuvan kiinty-

myksen vuoksi palauttamista pitää kovana ratkaisuna, edellyttäen, että koira olisi ollut hyvässä hoidossa, kiintynyt uuteen sijoituspaikkaansa ja omaksunut lemmikkieläimen aseman. Kysymys siitä, olisiko tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaista menetellä toisin, ei kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviin asioihin (313/198).

6.7. Liikennehallinto

6.7.1. Käsitykset

1) Ministeriön menettelystä

Oikeuskanslerin pyydettyä ministeriön lausuntoa muun ohella kantelijan esittämästä väitteestä, että kantelussa tarkoitettu asia oli ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n kanssa, ministeriö oli ilmoittanut katsovansa, ettei hallitusmuodon tulkinta viime kädessä kuulunut ministeriön toimivaltaan.

Tämän johdosta oikeuskansleri on todennut yksiselitteisesti, että ministeriön toimivaltaan ja velvollisuuksiin kuuluu esittää arvionsa siitä, onko ministeriön toimialaan kuuluva valtion toimipide sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa. Oikeuskansleri on tässä yhteydessä viitannut myös hallitusmuodon 16 a ja 92 §:ään (831/197).

2) Ilmailulaitoksen menettely asianosaisen kuulemisessa

Apulaisoikeuskanslerin päätöstä on selostettu aiemmin, ks. kohta 3.3.25 (744/198).

6.7.2. Muut kannanotot

1) Asetusehdotus aluksen rakenteesta

Oikeuskanslerin ratkaisua on lähemmin selostettu kohdassa 2.3.2.2. (839/198).

2) Ministeriön toimialaan kuuluvan valtionyhtiön työterveyshuolto

Katsastustoimintaa harjoittava osakeyhtiö on liikenneministeriön toimialaan kuuluva valtionyhtiö. Lain mukaan katsastustoiminta on luvan-

varaista toimintaa, joka on vapautettu kilpailulle. Osakeyhtiön työntekijöiden terveydenhuolto oli toteutettu valtion työntekijöiden ohjesäännön tasoisena ja ehdoin.

Katsastustoimintaa harjoittava osakeyhtiö oli 1.1.1996 alkaen toiminut osakeyhtiönä, joka hoiti lakiin perustuvaa julkishallinnollista toimintaa. Hallitusmuodon 46 §:n 1 momentti huomioiden ottaen yhtiön toiminnan lainmukaisuuden arviointi siltä osin kuuluu oikeuskanslerin toimialtaan. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt sellaista, johon hänellä viranomaisvalvojana olisi ollut aihetta puuttua (431/1/98).

3) Höyryvetureiden luovuttamista koskevan lahjakirjan muutoksista

Rautatiehallitus oli vuonna 1986 eduskunnan suostumuksella lahjakirjalla luovuttanut 70 höyryveturia Keuruun kaupungille sijoitettavaksi pysyvästi näytteille höyryveturipuistoon. Lahjakirjan mukaan vetureiden luovuttaminen veturipuistosta edellytti rautatiehallituksen suostumuksen. Veturipuiston toiminnan lakatessa veturit tuli palauttaa Valtionrautateille. Sitten VR-liikelaitos vuonna 1995 ja VR-Yhtymä Oy vuonna 1996 olivat yhteisymmärryksessä kaupungin kanssa lahjakirjaan tehdyillä muutoksilla pienentäneet veturimäärän 40 veturiin.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on katsonut, että lahjakirja ei ollut sillä tavoin sitova, etteikö sitä ollut voinut muuttuneiden olosuhteiden johdosta molempien osapuolten myötävaikutuksella muuttaa. VR-liikelaitos ja VR-Yhtymä Oy, joille veturit oli VR:n organisaatiomuutoksissa siirretty, ja kaupunki lahjan saajana olivat voineet sopia lahjakirjan muutoksesta. Sen nojalla kaupunki luopui osasta vetureita ja ne palautuivat VR:lle. Palautuneiden vetureiden romutukseen VR-liikelaitos ei ollut tarvinnut eduskunnan lupaa. Veturien romutukseen ja myynteihin VR-Yhtymä Oy ei liioin ollut tarvinnut eduskunnan lupaa. Veturien romutuksista ja myynneistä saadut varat oli käytetty veturipuiston kehittämiseen, minkä voitiin katsoa olevan alkuperäisen lahjakirjan tavoitteiden mukaista (1025/1/97).

6.8. Kauppa- ja teollisuushallinto

6.8.1. Käsitys

Yritystuen maksatuksen keskeyttämisen edellytykset

Kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota on kiinnitetty siihen, että valtionavustuksen saajalla on oikeus perustaa taloudellista toimintaa koskevat odotuksensa myönnetyt tuen maksamiseen viivytyksettä, jollei avustusehtoja rikota. Tämä edellyttää, että tuen saajalle päätösehdossa tai ratkaisun yhteydessä muulla tavoin riittävän tarkoin tiedotetaan myös hänen oikeusasemaansa vaikuttavista sisäisistä viranomaisohjeista ja niihin perustuvista käytännöistä. Erityisen tärkeää ilmoittaminen on silloin, jos niiden nojalla puututaan avustuksen maksatukseen sellaisen toiminnan perusteella, jolla ei ole suoranaista yhteyttä kyseiseen avustusasiaan, mutta kuitenkin johonkin toiseen samaa hakijaa koskevaan tukipäätökseen. Rajoittavien yleisohjeiden antaminen harkinnanvaraisten valtionapujen osalta on sinänsä sallittua. Asia saatettu kauppa- ja teollisuusministeriön tietoon valtionapukäytännön kehittämistä varten (760/1/98).

6.9. Sosiaali- ja terveyshallinto

6.9.1. Esitykset

1) Vammaispalvelulain soveltamisesta mielenterveyspotilaisiin

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Paasan päätöksestä 18.5.1999, dnro 269/1/98

KANTELUKIRJOITUS

Oikeuskanslerille 24.3.1998 osoittamassaan kirjoituksessa JK on todennut kääntyneensä oikeuskanslerin puoleen sen johdosta, että vammaispalvelulain ja -asetuksen tulkinnassa on syntynyt ongelmallinen tilanne. Sosiaalitoimistojen mukaan vain liikuntavammaisuutta pidetään korvauksiin oikeuttavana perusteena. Kuitenkin mielenterveyslaissa mielenterveystyö on määritelty terveyskeskusten ja sosiaalitoimistojen väliseksi yhteistyöksi. Lisäksi sekä sosiaali- ja terveysministeriö että Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES), jotka on

määrätty säännösten tulkintoja hallinnoiviksi elimiksi, ovat asettuneet mielenterveyspotilaiden oikeuksia puolustavalle kannalle, koska mielenterveyslaissa on määräyksiä siitä, että mielenterveyspotilaille kuuluvat samat oikeudet korvauksiin kuin esimerkiksi liikuntavammaisille. Käytännössä mielenterveyspotilaat kuitenkin jäävät vaille korvauksia.

Kirjoituksen mukaan, kun sosiaalitoimistojen kanta liikuntavammaisuudesta ainoana korvausperusteena on vastoin paitsi mielenterveyslakia myös vastoin mielenterveyspotilaiden oikeuksia puolustavien viranomaisten kantaa, oikeuskanslerin tulisi tutkia sosiaalitoimistojen päätösten lainmukaisuutta ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin niin, että mielenterveyspotilaat pääsisivät osallisiksi lainmukaisista korvauksista.

RATKAISU

Vammaispalvelulain ja -asetuksen säännöksistä

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki, 380/1987) 2 §:n mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan vammaispalvelulaissa henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vastuu palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä on kunnalla. Lain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään lain 4 §:n mukaan silloin, kun vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai etuuksia muun lain nojalla tai jos muun lain nojalla annettavan palvelun tai etuuden saaminen viivästyy.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 5 §:n (102/1995) nojalla kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä saattajapalveluja järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia.

Mielenterveyslain säännöksistä

Mielenterveyslain (1116/1990) 5 §:ssä säädetään mielenterveyspalvelujen yhteensovittamisesta. Säännöksen mukaan mielenterveyspalvelujen järjestämisessä on sairaanhoitopiirin kuntainliiton ja sen alueella toimivien terveyskeskusten yhdessä kunnallisen sosiaalihuollon ja erityispalveluja antavien kuntainliittojen kanssa huolehdittava siitä, että mielenterveyspalveluista muodostuu toiminnallinen kokonaisuus.

Pykälän 2 momentin mukaan mielisairautta tai muuta mielenterveyshäiriötä potevalle henkilölle on riittävän hoidon ja palvelujen ohella yhteistyössä asianomaisen kunnan sosiaalitoimen kanssa järjestettävä mahdollisuus hänen tarvitsemaansa lääkinnälliseen tai sosiaaliseen kuntoutukseen liittyvään tuki- ja palveluasumiseen siten kuin erikseen siitä on säädetty.

Sosiaalihuoltolain ja -asetuksen säännöksistä

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 20 §:n mukaan kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.

Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 9 §:n mukaan kotipalveluina järjestetään:

- 1) kodinhoitajan tai kotiaavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista; sekä
- 2) tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita.

Mielenterveyspotilaan oikeudesta etuuksiin

Vammaispalvelulain määritelmä vammaisesta henkilöstä ei rajaa lain soveltamispiirin ulkopuolelle mielenterveyspotilaita. Tämä on todettu myös sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa. Vammaispalvelulaki on kuitenkin toissijainen. Mikäli vastaava etuus on saatavissa muun lain nojalla, tämä laki on ensisijainen ja vammaispalvelulain soveltaminen väistyy.

Mielenterveyslaki edellyttää sosiaali- ja terveyshuollon yhteistoimintaa. Jossain määrin on-

gelmalliseksi kuitenkin jää rajanveto siitä, mitkä palvelut ja tukitoimet kuuluvat sosiaali- ja mitkä terveystoimen vastuualueelle. Tukitoimien selkiinnyttäminen onkin sosiaali- ja terveysministeriön lausunnosta ilmenevin hankkein vireillä. Ministeriö on myös todennut vammaispalvelulain muutostarpeen.

Sosiaali- ja terveystoimen toiminnallisesta kokonaisuudesta

— — — — —
Sen perusteella, mitä kertyneistä asiakirjoista ja erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön lausunnosta on käynyt ilmi, totean, että asiassa ei varsinaisesti ole kysymyksenalaista se, onko mielenterveyspotilas sairautensa perusteella oikeutettu vammaispalvelulain mukaisiin korvauksiin, vaan se, tulisiko kulloinkin esillä oleva korvauskysymys ensisijaisesti ratkaista jonkun muun kuin vammaispalvelulain nojalla. Säännösten soveltamistilanteessa, mikäli korvausta on haettu vammaispalvelulain nojalla ja asiassa on päädytty kielteiseen lopputulokseen, kielteisen päätöksen saajalla on oikeus hakea päätökseen muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä käyttäen ja näin saada selko korvausoidesta vammaispalvelulain nojalla.

Niiltä osin kuin JK on vastineessaan viitannut mielenterveyslakiin, totean, ettei kantelun perusteella ole osoitettavissa tai asiassa muutoinkaan ole ilmennyt, etteikö lain edellyttämä sosiaali- ja terveystoimen toiminnallinen kokonaisuus olisi säännösten soveltamiskäytännössä vakaana tavoitteena. Tätä näkemystä tukee ministeriön lausunnosta ilmenevät hankkeet.

Lopputoteamus

Edellä olevaan viitaten katson, ettei JK:n kirjoitus tässä vaiheessa vaadi muita toimenpiteitä puoleltani kuin että saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsitykseni siitä, että mielestäni vammaispalvelulain soveltaminen käytännössä saattaisi ratkaisevasti helpottua ja myös muutoksenhakemisen tarve sosiaaliviranomaisten tekemiin päätöksiin vähentyä, jos laista selkeästi ilmenisi, että vammaispalvelulain tarkoittama sairaus voi olla joko fyysistä tai psyykkistä sairautta.

2) Terveystoimen ammattihenkilöiden rekisteröinnistä ja osteopaattikoulutuksesta

Kantelussa oli arvosteltu Terveystoimen oikeusturvakeskuksen tekemiä rekisteröintipäätöksiä sillä perusteella, että oikeusturvakeskus oli rekisteröinyt koulutettuina osteopaatteina henkilöitä, joilla ei ollut sovellettavan asetuksen edellyttämää oikeusturvakeskuksen hyväksymää ammattiin johtavaa vähintään nelivuotista yhtenäistä koulutusta.

Arvioidessaan kysymystä koulutetun osteopaatin ammattiin johtavasta koulutuksesta apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan viitannut terveystoimen ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ään, jossa säädetään ammattinimikkeen käyttöoikeudesta. Säännöksen mukaan kelpoisuusehdon täyttää myös asianomaiseen ammattiin johtavaa koulutusta vastaava koulutus. Näin lain säännös alemmanasteista asetuksen säännöstä voimakkaampana antaa asetuksella säädettyä koulutusmääritelmää monipuolisemman vaihtoehdon koulutuksen arvioinnille. Tähän nähden — nykytilanteessa, kun vielä osteopaattikoulutuksen ja rekisteröinnin hyväksymiskriteereitä ei ole selkeästi määritelty — oikeusturvakeskuksella voitaneen katsoa olevan suhteellisen monitahoinen alue, jolla koulutetun osteopaatin pätevöityminen ammattiin ja rekisteröintikelpoisuus on arvioitavissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveystoimen oikeusturvakeskuksen tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin kanteluasiassa tekemä päätös. Ratkaisussa on pidetty tarpeellisena, että niin ministeriö kuin myös oikeusturvakeskus terveystoimen ammattihenkilöiden valvontaviranomaisina omalta osaltaan toimenpiteillään edesauttaisivat osteopaattikoulutuksen vireillä olevan työn etenemistä, jotta mahdollisimman pian koulutettujen osteopaattien rekisteröintiin liittyvät ongelmat saataisiin poistetuiksi ja rekisteröinnin hyväksymiskriteerit selkeästi määritellyiksi (1130/198).

3) Erillisselvitys peruskorvattavista lääkkeistä

Sairausvakuutuslain 9 §:n 4 momentissa (1133/1997) tarkoitettujen sairauksien hoitoon käytettävien merkittävien ja kalliiden lääkkeiden korvaaminen peruskorvattuna edellytti lainkohdan mukaisella erillisselvityksellä osoitettua riittävää hoidollista perustetta. Kun eräät tällaiset lääkkeet oli 1.4.1998 lukien hyväksytty erityis-

korvattaviksi, oli erillisselvityksen esittämismenettelyvelvollisuutta koskeva säännös lisätty myös sairausvakuutusasetuksen 3 §:n 2 momentiksi (734/1998). Kanteluratkaisussaan oikeuskansleri katsoi, että erillisselvityksen esittämismenettelyvelvollisuudesta voitiin säätää asetuksella. Sairausvakuutuslain 9 §:n 4 momenttiin jäänyt maininta peruskorvattavien lääkkeiden erillisselvityksestä voidaan tarpeettomana poistaa (1202/1998).

4) Urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestäminen

Oikeuskanslerin kertomuksessa 1998 (s. 88) on mainittu esitys, joka koskee urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvaa. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan asiaa koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan. Tarkoituksena on siirtää urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvaa koskeva alemmanasteinen sääntely lain tasolle (18/51/98).

6.9.2. Huomautus

Sairauspäivärahan takaisinperintä

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston myöntämä sairauspäiväraha oli perustunut virheellisesti työttömyyspäivärahan määrään. Tämän jälkeen tapahtuneessa virheellisen päätöksen oikaisussa oli vakuutetun suostumus maksun takaisinperittävän summan kertasuorituksena tulkittu laajemmin, mitä hän itse oli tarkoittanut. Päivärahan määrä oli oikaisun jälkeen oleellisesti pienentynyt.

Apulaisoikeuskansleri on huomauttanut Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoa virheellisestä menettelystä. Toimiston tulisi huolehtia, että sen toiminnassa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen terveys- ja toimeentuloturvaosaston yleiset ohjeet niin, ettei luottamus toimiston käsittelemien päivärahahakemusten ja muiden vastaavien asioiden hoitamiseen vähenisi (448/1/98).

6.9.3. Käsitukset

1) Rintamapalvelustunnuksen myöntämisperusteista

Rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen mukaan rintamapalvelustunnus voidaan an-

taa naiselle, joka on toiminut asetuksessa mainituissa tehtävissä vuosien 1939-1945 sotien aikana. Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli katsottu, että säännöksen soveltaminen johti syrjintään sukupuolen perusteella ja oli siten ristiriidassa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain kanssa.

Ottaen huomioon sosiaali- ja terveysministeriön kantelun johdosta antamassaan lausunnossa toteaman selvitystyön ja sen tavoitteet, kantelukirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että sosiaali- ja terveysministeriön huomiota on kiinnitetty siihen, että ministeriön selvitystyö tulisi pyrkiä toteuttamaan nopealla aikataululla.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 150 (309/1/98).

2) Kansalaiskirjeisiin vastaaminen

Sosiaali- ja terveysministeriöön saapuneessa kirjoituksessa oli arvosteltu työttömyyskassan menettelyä. Ministeriön työttömyysturvayksikkö oli pyytänyt työttömyyskassalta asiakirjat ja selvityksen. Vastauksen antaminen ministeriöstä oli siirtynyt osittain sen vuoksi, että kassan menettelystä oli myöhemmin kanneltu myös oikeuskanslerille. Sosiaali- ja terveysministeriön diaarista ei ilmennyt, että kirjeeseen olisi vastattu, vaikka se oli saapunut ministeriöön yli kaksi vuotta sitten.

Hyvän hallintotavan mukaan viranomaisten tulee kohtuullisessa ajassa vastata kansalaisten asiallisiin virkatoimintaan liittyviin kirjeisiin. Vastauksen antaminen oli viipynyt ajan, jota ei voitu pitää kohtuullisena. Myöskään se seikka, että osittain samasta asiasta oli kanneltu myös oikeuskanslerille ei sinänsä saa vaikuttaa siihen, miten kauan asiaa käsitellään ministeriössä erityisesti kun otetaan huomioon, että sosiaali- ja terveysministeriö on työttömyyskassojen valvontaviranomainen. Ks. myös kohta 6.10.1.2. (22/1/97).

3) Rekisterinpitäjän tulkinnasta ja terveydenhuollon tietosuojasta

Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämän tutkimusluvan hakemuksessa tutkimusrekisterin pitäjäksi ilmoitettua Kansanterveyslaitosta oli sekä sosiaali- ja terveysministeriön että tietosuo-

javaluututetun kannan mukaan pidettävä henkilörekisterilaissa tarkoitettuna henkilörekisterin rekisterinpitäjänä. Tähän tulkintaan ei ole vaikutusta sillä, että tutkimuksen osatiedostot tutkimuksen ajan ovat olleet tai ovat edelleen tutkimuksessa mukana olleissa sairaaloissa. Apulaisoikeuskanslerin varamies on ratkaisussaan yhtynyt tähän tulkintaan painottaen, että henkilörekisterilain 3 §:ssä säädetty rekisterinpitäjän huolellisuusvelvoite koski näin ollen Kansanterveyslaitosta.

Omana aloitteena vireille tullessa asiassa oli kysymys myös salassa pidettävien potilastietojen käsittelyyn, muun ohella käytöstä poistettujen tietokoneiden luovuttamiseen liittyvästä ohjeistuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistetaan antama selvitys on apulaisoikeuskanslerin varamiehen mukaan ollut asianmukainen, mutta hän on ratkaisussaan kuitenkin painottanut ministeriön antamien ohjeiden ajantasaisuuden ja muutostarpeen tiiviin seuraamisen tärkeyttä (32/51/97).

4) Kuulemisesta Kansaneläkelaitoksen purkuhakemuksen johdosta

Kansaneläkelaitoksen menettelyä, jonka mukaisesti Kansaneläkelaitos oli vakuutusosoikeudelle tekemässään purkuasiassa toimittanut vakuutusosoikeuden sijasta eläkkeenhakijalle kuulemiskirjeen vakuutusosoikeudelle annettavaa vastinetta varten, ei apulaisoikeuskanslerin kanteluun antaman ratkaisun mukaan ollut pidettävä siten säännösten vastaisena tai virheellisenä, että siihen olisi ollut syytä puuttua. Ratkaisussa on kiinnitetty kuitenkin huomiota kirjeen sisältöön. Sitä on pidetty sikäli puutteellisenä, ettei siitä ilmennyt 30 päivän määräajan alkamisajankohtaa eikä selkeästi kirjeen kuulemistarkoitusta; viimeksi mainitun seikan ilmenemisen ollessa tarpeen, jotta asianosaiselle ei jäisi epätietoisuutta siitä, varaako vakuutusosoikeus vielä hänelle mahdollisuuden vastineen antamiseen.

Kansaneläkelaitoksen tulkintaan kansaneläkelain 26 §:stä, johon myös sosiaali- ja terveysministeriö oli yhtynyt ja jonka vakuutusosoikeus on päätöksissään hyväksynyt, ei ratkaisun mukaan ollut syytä puuttua. Sanotun tulkinnan mukaisesti lisäosatuloksi ei tullut lukea sellaista vapaaehtoisin järjestelyin hankittua eläkettä, jonka vakuutettu oli kokonaan itse rahoittanut, mutta silloin, kun vakuutuksenottajana ja rahoittajana oli ollut eläkkeenhakijan työnantaja sanottu, yk-

silölliseen eläkevakuutuksen perustuva eläke oli tullut ottaa huomioon lisäosatulona (625/1/97).

5) Avoliittotulkinta ja kuuleminen työmarkkinatukiasiassa

Kansaneläkelaitoksen huomiota on kiinnitetty avoliiton toisen osapuolen kuulemiseen. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut saamiensa selvitysten perusteella, ettei Kansaneläkelaitos ollut ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa päätyessään työmarkkinatukiasiassa tulkintaan, jonka mukaan tuenhakija asui avoliitonomaisissa olosuhteissa vuokranantajaksi ilmoittamansa henkilön kanssa. Toisaalta ratkaisussa on katsottu, että vuokranantajaksi ilmoitetusta henkilöstä avoliittotulkinnalla oli tullut asianomainen sikäli, kun asiassa oli kysymys hänen tuloistaan ja hänen verotuksestaan. Tästä johtuen hyvän hallintotavan ja hallintomenettelylain mukaista olisi ollut, että sanottua henkilöä olisi asiassa kuultu (1192/1/98).

6) Sairaankuljetustehtävissä toimivien ammattitaito ja koulutustarve

Kantelussa oli kysymys sairaankuljetustehtävissä toimivien koulutus- ja osaamistasossa olevista puutteista ja siitä, että sairaankuljetuksessa ja ensihoidon tehtävissä toimii myös sellaisia henkilöitä, joilla ei ole terveydenhuollon ammatillista koulutusta. Säännökset edellyttävät ensihoitoon ja kuljetukseen osallistuvalla henkilöltä asianmukaista koulutusta, mutta mitään määritelmää asianmukaisesta koulutuksesta ei ole eikä myöskään kuljetushenkilöstölle annettavien hoitolupien osalta ole olemassa valtakunnallisia suosituksia.

Kanteluratkaisussa on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä oli selvittänyt suhteellisen kattavasti sairaankuljetushenkilöstön koulutuskysymystä ja oikeutta hoitotoimenpiteisiin ja että työryhmä kuten myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskus olivat havainneet puutteita ja muutostarvetta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin ratkaisussaan esittämä näkemys, jonka mukaan potilasturvallisuuden kannalta asiaa arvioiden olisi tarpeen, että kohtuullisen nopealla aikataululla saataisiin sairaankuljetuskysymykseen liittyvät ongelma-alueet poistettua (1122/1/98).

7) Asiantuntijalausunnoista ja asiantuntijoista

Kantelussa oli katsottu, että Terveysturvakeskuksen korkeimmalle oikeudelle tapaturmakorvausasiassa antama lausunto oli ollut harhaanjohtava. Lausunnosta ei ollut ilmennyt, että oikeusturvakeskuksen lausuntoon varten hankkimat pysyvien asiantuntijoiden antamat lausunnot olivat olleet keskenään ristiriitaisia. Siinä oli perustelematta otettu huomioon vain muutoksenhakijalle kielteinen asiantuntijalausunto. Kantelussa oli myös arvoستeltu sitä, että oikeusturvakeskus käyttää lausunnonantajina virastaan eläkkeellä olevia lääkäreitä, joiden tietämys ei voi olla ajantasalla eikä yhtä hyvä kuin työelämässä mukana olevien lääkäreiden.

Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ja Terveysturvakeskuksen oikeusturvakeskuksen tietoon saattamassaan ratkaisussa todennut kantanaan, että olisi asianmukaista, että silloin, kun oikeusturvakeskuksen pysyviltä asiantuntijoilta hankkimat ja oikeusturvakeskuksen lausunnossa mainitut asiantuntijalausunnot ovat olleet johtopäätöksiltään ja lopputuloksiltaan toisistaan poikkeavia, tästä eroavaisuudesta olisi maininta oikeusturvakeskuksen lausunnossa. Samoin oikeusturvakeskuksen lausunnosta tulisi mainitunlaisessa asiantuntijalausuntojen ristiriitatilanteessa ilmetä, mitkä ovat olleet ne nimenomaiset näkökohdat ja syyt, joiden perusteella oikeusturvakeskus oli yhtynyt toisen asiantuntijansa tulkintalinjaan ja millä perusteilla se ei ollut voinut yhtyä toisessa asiantuntijalausunnossa esitettyyn kannanottoon.

Mitä sinänsä tulee oikeusturvakeskuksen pysyvien asiantuntijoiden valintaperusteisiin, ratkaisussa on viitattu terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetun asetuksen 19 §:ään, jossa edellytetään, että pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttava henkilö on ”tunnetusti taitava ja etevä” ja että hän edustaa ”oikeusturvakeskuksen kannalta merkityksellistä tieteellistä tai muuta asiantuntemusta”. Mikäli nämä edellytykset täyttyvät pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttavan kohdalla, säännös ei rajaa eläkkeellä olevaa henkilöä kutsumismenettelyn ulkopuolelle. Kun pysyvät asiantuntijat lisäksi kutsutaan sanottuun tehtävään enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan, apulaisoikeuskanslerin mukaan tämä suhteellisen lyhyt aika on omiaan varmistamaan sen, että asiantuntijoiden tietojen ja taitojen ajantasaisuus on seurannassa ja että asiantuntijaksi kelpoisuuden arviointi näin ajankohtaistuu aina nelivuotiskauden päättyessä (93/1/98).

8—9) Kuuleminen hallintokanteluasian käsitelyssä

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysturvakeskuksen huomiota kiinnitetty siihen, että hallintomenettelylain mukaan pääsääntönä on asianosaisen kuuleminen ja että kanteluasia on ratkaistavissa asianosaista kuulematta vain laissa luetelluissa poikkeustapauksissa. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan lisäksi todennut kuulemisen merkityksestä hallintokantelun käsittelyssä, että hallintokantelun asema oikeusturvakeinona korostuu silloin, kun asiassa ei ole käytettävänä säännönmukaista muutoksenhakutietä ja että kantelun käsittelyssä keskeisenä kysymyksenä asianosaisen oikeusturvan kannalta on asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi se, että kantelun tekijää vielä kuullaan hankittujen selvitysten johdosta (531/1/98).

Vastaavasti on lääninhallituksen huomiota on kiinnitetty vastaisen varalle hallintokantelujen käsittelyssä edellytettävään kuulemiseen. Kantelun käsittelyssä tulee huolehtia erityisesti siitä, että kantelu saa riittävän asianmukaisen käsittelyn, jossa keskeisenä oikeusturvan kannalta on se, että sekä kantelun kohdetta että kantelun tekijää kuullaan asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi. Lähtökohtaisesti kantelun tekijälle tulisi varata mahdollisuus vastineen antamiseen hankittujen selvitysten johdosta soveltaen sitä kuulemisperiaatetta, joka sisältyy hallintomenettelylain 15 §:ään (810/1/98).

10) Lääninhallituksen menettely hallintokantelun käsittelyssä

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysturvakeskuksen huomiota on kiinnitetty siihen, että hallintokantelun johdosta pyytännyt hallintomenettelylain 12 §:n mukaisesti selvitystä kahdelta eri taholta. Toinen selvitys oli saapunut lääninhallitukseen osittain puutteellisenä ja asian esittelijä oli jäänyt odottamaan selvityksen täydentymistä itsestään. Toisen selvityksen saapumisesta ajallaan lääninhallitukseen ei ollut tehty merkintää lääninhallituksen diaariin.

Sosiaali- ja terveysturvakeskuksen antaman selvityksen mukaan määräaikojen ylityksiin ei olla välittömästi puututtu, koska selvitysten saamisessa on ajoittain esiintynyt ongelmia ja viiveitä. Kun asetettujen määräaikojen tarkoituksena on tehostaa asian käsittelyä, apulaisoikeuskansleri on katsonut, että niitä tulee seurata säännöllisesti ja tarvittaessa tiedustella pyydettyä selvitystä.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla oli apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön johdosta ryhdytty toimiin hallintokanteluiden käsitteilyn seurannan tehostamiseksi.

Oikeuskanslerille tehdyn kantelun kohteena olleen hallintokantelun käsittelyssä ei ole ollut asianmukaista se, että asian esittelijä ei ollut kiinnittänyt huomiota määräajan ylittymiseen sekä puutteelliseen selvitykseen. Hän oli alkanut sitä täydentää vasta noin vuoden ja yhden kuukauden kuluttua ensimmäisten selvitysten saapumisesta lääninhallitukseen, kun kantelija oli kirjallisesti tiedustellut kantelun käsittelyvaihetta. Hallintokantelun käsittely oli osittain tämän vuoksi aiheuttomasti pitkittynyt lääninhallituksessa. Lisäksi asian esittelijän tulee viime kädessä varmistua siitä, että diaaritiedot vastaavat asian sen hetkistä käsittelyvaihetta. Lääninhallituksen esittelijän huomiota on kiinnitetty asetettujen määräaikojen puutteelliseen seurantaan. Ks. myös kohta 3.3.20 (555/1/98).

11) Vastuu työttömyyspäivärahojen kustantamisesta

Työttömyyskassan menettelystä oli työttömyyskassan jäsenen puolesta tehty kantelu, kun työttömyyskassa oli perinyt kassan jäseneltä työttömyyspäivärahojen maksamisesta postisiirtona aiheutuneet kustannukset. Apulaisoikeuskansleri on kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa katsonut, että työttömyyspäivärahan saajaa ei voitu asettaa vastaamaan maksutavasta aiheutuvista kustannuksista.

Työttömyyskassan huomiota on kiinnitetty kassan jäsenten yhdenvertaiseen kohteluun ja kassan jäsenille päivärahojen maksuksesta aiheutuvien kustannusten vastuuseen. Ratkaisua on selostettu tarkemmin kohdassa 7.5.1. (352/1/98).

12) Liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvominen

Liikennevakuutuslain 17 §:n (361/1993) mukaan liikennevakuutuskeskus on ensisijaisesti vastuussa vakuuttamattoman, tuntemattoman sekä sellaisen moottoriajoneuvon Suomessa aiheuttamasta liikennevahingosta, jonka pysyvä kotipaikka on muualla kuin Suomessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että liikennevakuutuskeskus hoitaa julkista tehtävää ja tästä johtuen

liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivallan piiriin. Ratkaisua on selostettu kohdassa 7.5.2. (418/1/99).

6.9.4. Muu kannanotto

Terveystenhuollon oikeusturvakeskukselta pyydetty lausunto

Kantelussa oli kysymys työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytyksistä sekä työeläkelaitosten, Kansaneläkelaitoksen ja muutoksenhaku-elinten menettelystä. Kantelun mukaan eläkeasiassa oli toistuvasti perusteettomasti päädytty kielteisiin lopputuloksiin. Kyseinen eläkeasia, jossa oli hakemusten tueksi esitetty varsin runsaasti lääketieteellisiä lausuntoja ja tutkimustuloksia, oli monitahoinen ja vaikea eikä apulaisoikeuskanslerin mukaan voitu osoittaa, että työkyvyttömyyseläkeoikeudesta päätettäessä ja päädyttäessä kielteisiin ratkaisuihin, olisi ylitetty ratkaisijalle kuuluva harkintavalta tai muutoin olisi menetelty virheellisesti.

Asian selvittämisen kannalta ja kantelun tueksi esitetty lääketieteellinen selvitys huomioon ottaen, asiassa oli pyydetty Terveystenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunto. Oikeusturvakeskus oli, hankittuaan kahden pysyvän asiantuntijansa lausunnot, antanut oman lausuntonsa asianomaisen työkyvyttömyydestä. Hankitut lausunnot oli saatettu kanteluntekijän tietoon ja todettu, että hänellä on mahdollisuus käyttää lausuntoja sellaisena uutena selvityksenä, johon vedoten hän voi saattaa työkyvyttömyyseläkeoikeutensa uudelleen arvioitavaksi (676/1/98).

6.10. Työhallinto

6.10.1. Käsitykset

1) Työvoimaviranomaisen neuvontavelvollisuudesta

Kantelijalle oli työvoimatoimistossa pidetyssä ns. alkuinfossa kerrottu myös työmarkkinatuen saamisen tarveharkinnasta. Kantelun johdosta annetussa päätöksessä on todettu, että hyvä hallintotapa olisi edellyttänyt sitä, että kantelijalle olisi vielä myöhemmissä tilanteissa selvitetty työmarkkinatuen tarveharkintaa uudestaan ja entistä seikkaperäisemmin, koska kantelijalle

tarveharkinnasta johtuen oikeus työmarkkina-tukeen ei ollut varaukseton. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti työvoimatoimiston huomiota riittävän oikeaan tapauskohtaiseen neuvontaan (329/1/98).

2) Ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan takaisinperinnästä

Kantelija oli saanut työttömyyspäivärahaa enemmän kuin mihin hänellä oli oikeus. Työttömyyskassa ei ollut varannut ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi vastoin sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvalain 33 §:n (665/1993) nojalla antamia yleisiä soveltamisohjeita. Ministeriötä kehoitettu kiinnittämään työttömyyskassan huomiota asianosaisen kuulemiseen ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä. (22/1/97)

6.11. Ympäristöhallinto

6.11.1. Käsitukset

1) Natura-asiakirjojen täsmällisyys

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Paasasen päätöksestä on 9. jaksossa, s. 156 (733/1/98).

2) Nuuksion yleissuunnitelman (ns. Life-projekti) valmistelu

Metsähallituksen koolle kutsuma työryhmä oli valmistellut koko Nuuksion järviylängön aluetta koskevan yleissuunnitelman. Tarkoituksena oli sovittaa yhteen alueen maankäyttöä koskevat tarpeet ja suunnitelmat luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Yleissuunnitelma on tarkoitettu suosituksiksi mm. asianomaisille maanomistajille.

Kanteluissa oli katsottu, että hankkeen vireiläolosta ei ollut tiedotettu riittävästi. Alueen asukkaita ja maanomistajia ei ollut kuultu henkilökohtaisesti. Tietoa työryhmän asettamisesta ja sen jäsenistä ei ollut. Lausuntoa valmistuneesta yleissuunnitelmasta ei voinut antaa, kun sitä ei ollut pyydetty. Pyydettyjäkin lausuntoja ei otettu huomioon kuin selvien virheiden korjaamiseksi. Tiedusteluihin ei ollut vastattu kohtuullisessa ajassa.

Asiassa hankitun selvityksen mukaan yleissuunnitelman laadintaa aloitettaessa pidettiin kaksi yleisötilaisuutta peräkkäisinä päivinä ja ilmoitus tilaisuuksista oli julkaistu Helsingin Sanomissa samana päivänä kuin ensimmäinen yleisötilaisuus jo pidettiin. Suunnitelman valmistuttua järjestettiin laaja lausuntokierros, jossa kuultiin mm. asukkaita ja maanomistajia edustavia yhteisöjä. Vastaaminen tiedusteluihin oli jossain määrin viivästynyt.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että suunnitteluhanke, johon viranomaisten edustajien ohella osallistui eräitä kansalaisjärjestöjä, oli julkinen tehtävä. Tällaisen tehtävän suorittamisessa tulee ottaa huomioon hallitusmuodon 16 §:n perusoikeussäännös hyvän hallinnon takeista. Niihin kuuluvat säännöksen sanamuodon mukaan myös käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi.

Hyvän hallinnon takeet on perusoikeussäännöksen mukaan turvattava lailla, joten säännöksen välitön soveltaminen puheena olevassa tapauksessa ei ole ongelmatonta. Tähän nähden oikeuskansleri on todennut, että kuulemisen tarkoituksena on ollut saada selville, millaisia mielipiteitä ja ehdotuksia alueen käyttäjillä on yleissuunnitelman laatimista silmällä pitäen. Paikalliset asukkaat ja maanomistajat ovat epäilemättä huomattava käyttäjäryhmä. Suunnitelman mukaisiin suosituksiin liittyvä näkökohta, että suunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia, koskee nimenomaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Suositusten tarkoituksena on kuitenkin vaikuttaa välillisesti tai epäsuorasti. Suosituksiin tultaneen myöhemmin eri yhteyksissä vetoamaan. Tästä välillisestä, mutta tosiasiallisesta vaikutuksesta sekä muista edellä mainituista näkökohdista johtuen olisi — välittömästi sovellettavan oikeussäännöksen puuttuessa — suunnittelutehtävään osallistuneiden viranomaisten edustajien tullut huolehtia asianmukaisista toimenpiteistä niiden tahojen kuulemiseksi, joita suunnitelma koskee.

Oikeuskansleri on edelleen todennut, että yleissuunnitelman laatimisesta ja siitä kuulemisesta on voitu ilmoittaa kuulutuksella. Ilmoitus tuli kuitenkin julkaista hyvissä ajoin, mikä käsillä olevassa tapauksessa ei ole ollut asianlaita. Lausunnon on voinut antaa sellainenkin, jolta sitä ei ollut pyydetty. Lausuntojen merkitystä vähensi se seikka, että pyydettyissäkin lausunnoissa esitetyt mielipiteet ja ehdotukset on suunnitelmassa otettu huomioon vain selvien virheiden korjaamisessa.

Edellä lausutun perusteella oikeuskansleri on päättänyt siihen, ettei yleissuunnitelmaa valmisteltaessa ollut riittävästi paneuduttu alueen asukkaiden ja siellä muutoin maata omistavien henkilöiden kuulemiseen. Asia on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen, koska kuulemista ei voida perustaa hallintomenettelylakiin, vaan hallitusmuodon 16 §:ään, joka taas ensisijaisesti kohdistuu lainsäätäjään. Lausuntokierroksella esitetyt mielipiteet ja ehdotukset tulisi taas liittää suunnitelma-asiakirjoihin, jolloin ne saattavat palvella suunnitelman ohella tausta-aineistona jatkosuunnittelussa. Edelleen oikeuskansleri on todennut, että asiallisiin tiedusteluihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa.

Edellä selostetut käsitykset ja toteamuksen oikeuskansleri on saattanut ympäristöministeriön ja Metsähallituksen tietoon (560, 573, 729 ja 771/198).

3) Viivästyminen selvityksen toimittamisessa

Ympäristökeskus oli vesioikeudessa vireillä olevassa hakemusasiassa antanut vesioikeudelle lausunnon muun ohessa valmisteilla olevasta linnustoselvityksestä saatujen ennakkotietojen pohjalta. Lausunnossa oli luvattu toimittaa selvitys vesioikeudelle ja antaa tarkennettu lausunto. Vesioikeuden tiedusteltua myöhemmin asiaa ympäristökeskuksesta oli ilmoitettu, että selvitys oli valmistunut ja lisälausunnon antamista harkitaan.

Vesioikeus oli antanut päätöksensä noin kuuden kuukauden kuluttua selvityksen valmistumisesta ja noin kolmen kuukauden kuluttua yhteydenotosta ilman, että ympäristökeskus oli toimittanut sille puheena olevaa selvitystä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että selvityksen toimittaminen vesioikeudelle oli viivästynyt ja että viivästymiseen oli vaikuttanut mm. se, että selvityksen toimittaminen oli kytketty mahdollisen lisälausunnon antamiseen. Vesioikeuden tiedustelun jälkeen olisi voitu pyrkiä nopeuttamaan asian käsittelyä niin, että selvitys olisi lähetetty vesioikeudelle tutustumista varten ja jo annettun lausunnon arvioimista varten riippumatta lisälausunnon valmistumisesta. Ratkaisussa on katsottu, ettei voida pitää asianmukaisena sitä, että hanketta varten nimenomaisesti laadittua ajankohtaista selvitystä ei ollut saatu toimitettu vesioikeudelle ajoissa. Ympäristökeskuksen huomiota on kiinnitetty siihen, että tuomioistuimenmenettelyssä vireillä oleviin asi-

oihin liittyvät lausunnot, selvitykset ja asiakirjat tulisi pyrkiä toimittamaan tuomioistuimelle ilman aiheetonta viivytystä (1056/197).

4) Lausunnon viivästyminen

Maatalouselinkeinopiirin kalatalousyksikkö oli 18.7.1997 pyytänyt alueelliselta ympäristökeskukselta lausuntoa eräistä viehekalastuskieltohakemuksista. Lausuntoa oli pyydetty linjaratkaisun saamiseksi asiassa, jossa oli kysymys merilintujen pesinnän turvaamisesta. Lausunnon antamiselle ei ollut annettu määräaikaa. Lausunto oli annettu vasta 15.3.1999.

Alueellisen ympäristökeskuksen tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin varamiehen käsitys lausunnon antamisen viivästymisestä. Samalla on lausuntoasioiden valmistelua käsittelevien virkamiesten huomiota kiinnitetty siihen, että toisen viranomaisen pyytämät lausunnot tulisi käsitellä kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon sen merkityksen, mikä lausunnon saamisella on hakemusasian käsittelyaikaan lausuntoa pyytäneessä viranomaisessa ja sitä kautta myös hakijan oikeusasemalle (412/198).

6.11.2. Muut kannanotot

1) Rantojensuojeluohjelman toteuttaminen

Maanomistaja oli 23.7.1991 jättänyt valtakunnalliseen rantojensuojeluohjelmaan sisältyvän alueensa rauhoittamista koskevan hakemuksen. Lääninhallitus oli toimittanut alustavan korvausarvion noin vuoden kuluessa hakemuksesta. Ympäristöministeriön ohjeiden mukaisesti rauhoitusasiaa ei ollut kuitenkaan toimitettu edelleen ympäristöministeriöön rauhoituspäätöksen tekemistä ja korvauksen maksamista varten, koska läänin alueella oli vireillä lukuisia hakemuksia eikä lääninhallituksella ollut käytettävissä riittävästi varoja hankkeen toteuttamiseen. Seurauksena oli, että hakija luopui rauhoittamisesta ja haki 27.1.1994 rakennuslupaa.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei rauhoitushakemuksen raukeaminen ollut rantojensuojeluohjelman toteuttamista koskevien tavoitteiden mukaista, joissa painotettiin vapaaehtoisen rauhoittamisen merkitystä suojelun toteuttamistapana.

Ks. oikeuskanslerin päätös 29.12.1995 dnro 445/1/94 ja siihen liittyvä esitys valtioneuvostolle

rantojensuojeluohjelman nopeuttamiseksi (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1995 s. 90.) (241/1/98).

2) Ympäristökeskuksen menettely kaavamuutosasiassa

Ympäristökeskus oli tulkinnut kantelijan lähettämät kirjeet valituksiksi ja perinyt ympäristöministeriön valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla antaman päätöksen mukaisen 400 markan maksun päätöstä kohden.

Kantelijan lähettämien kirjeiden sisältö oli ollut tulkinnanvarainen ja niiden katsominen valituskirjeiksi oli ollut ajateltavissa. Ympäristökeskus oli kuitenkin myöhemmin arvioinut kirjel-mät kantelukirjoituksiksi ja viitaten hallintomenettelylain 26 §:n asiavirheen korjaamiseen poistanut tekemänsä kaksi päätöstä. Samalla se oli poistanut kantelijalle määrättyt päätöksiin liittyvät suoritemaksut yhteensä 800 markkaa. Kantelijan kirjoitusten tulkinnanvaraisuudesta johtuen asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin apulaisoikeuskanslerin taholta (100/1/98).

7. Muun hallinnon laillisuusvalvonta

7.1. Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valtionhallinnon valvonnan ohella itsehallintokuntien toiminnan valvonta. Tällöin valvonnan kohteina ovat kunnallinen itsehallinto, uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan maakuntahallinto. Oikeuskanslerin valvonta voi kohdistua ainoastaan menettelyn laillisuuteen. Tarkoituksenmukaisuuden alaan kuuluvat kysymykset eivät kuulu oikeuskanslerin valvontatoimivallan piiriin.

Kertomusvuonna itsehallintokuntien laillisuusvalvonnassa suurimman osan ovat muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin liittyneet kantelut. Kunnallisviranomaisten menettelyä yleensä koskeneiden kanteluiden määrä on edelleen ollut kasvussa. Kertomusvuonna näitä kanteluja on saapunut yhteensä 106 (94 vuonna 1998).

Esteellisyyskysymykset kunnallisissa päätöksenteossa ovat myös kertomusvuonna olleet kantelujen kohteena. Toisaalta on ilmennyt, että kunnissa on entistä huolellisemmin paneuduttu esteellisyysäännöksiin, mikä puolestaan on ollut omiaan vähentämään kunnallisviranomaisien ja luottamusmiesten esteellisyyttä koskeneiden kantelujen määrää.

Kuntien sosiaalitoimen alueen kanteluja on kertomusvuonna ollut suhteellisen paljon, yhteensä 127 (126 vuonna 1998). Huolimatta toimeentulotukijärjestelmän 1.3.1998 voimaan tulleesta uudistuksesta, joka huomattavasti selkeytti toimeentulotukea koskevaa sääntelyä, toimeentulotukikantelujen määrässä ei ole tapahtunut olennaista vähennystä.

Kunnallishallinnon valvonnan eräänä osa-alueena on ollut kuntien holhouslautakuntien toiminta. Holhoustoimen kohdalla toteutui kertomusvuonna merkittävä lainsäädäntöuudistus. Joulukuun alusta 1999 voimaan tulleella lailla holhoustoimesta (442/1999) holhoustoimi siirtyi kunnilta valtion vastuulle. Kuntien holhouslautakunnat lakkautettiin ja paikallisina holhousviranomaisina vastedes toimivat maistraatit, Ahvenanmaalla kuitenkin holhousviranomaisena

toimii lääninhallitus. Toisaalta kunnat pääsääntöisesti vastaavat jatkossakin siitä, että holhous-toimilain mukaisia edunvalvoja kunnassa on saatavilla. Kunnissa voi olla yleisen edunvalvojan (entisen virkaholhoojan) virkoja tai toimia tai sitten kunta voi hankkia edunvalvontapalveluja ostopalveluna ulkopuolisilta. — Vertailun vuoksi todettakoon, että edellisenä vuonna eli 1.6.1998 voimaan tulleella lailla yleisestä oikeusavusta (104/1998) myös yleinen oikeusapu oli siirtynyt kunnilta valtion vastuulle.

Hyväksyessään hallituksen esityksen kunta-laiksi, joka laki (365/1995) tuli voimaan 1.7.1995, eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksesta kuntien hallintoon ja toimintaa sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä vuoden 1999 loppuun mennessä. Valtioneuvosto on 23.9.1999 antanut siltä edellytetyt selontekonsa (VNS 3/1999 vp) eduskunnalle.

Kanteluratkaisuissa laillisuusvalvonnan toimenpiteinä ovat kertomusvuonna olleet virheellisestä menettelystä annettu huomautus kolmessa tapauksessa ja käsityksen lausuminen yhdessätoista tapauksessa. Huomautuksen antamiseen on johtanut puutteellinen kuuluttamismenettely, rakennustarkastajan menettely ja virheellisyys toimeentulotuen takaisinperinnässä. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi huomiota kiinnitetty esteellisyysäännösten noudattamiseen ja asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten oikeaan soveltamiseen.

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittavaksi 4 (9 vuonna 1998). Vuoden aikana ratkaistut kantelut ovat liittyneet kaikki evankelisuterilaiseen kirkkoon. Kahdessa kantelussa on ollut kysymys tuomiokapitulien ja yhdessä kirkolliskokouksen menettelystä. Yksi kantelu on käsitelty tuomiokapitulien asemaa lainkäyttöeliminä. Kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista neljä on liittynyt Ahvenanmaan maakuntaan. Kertomusvuonna ratkaistuista Ahve-

nanmaan maakuntaan liittyneistä kanteluista kaksi on antanut aiheen käsityksen lausumiseen ja kannanottoon.

Lisäksi on otettu kantaa työttömyyskassan ja liikennevakuutuskeskuksen menettelyyn sikäli kuin niille on kuulunut julkisia tehtäviä.

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärän kehitys vuosina 1995—1999 on nähtävissä kuvassa 7.

7.2. Kunnallishallinto

7.2.1. Yleishallinto

7.2.1.1. Käsitykset

1) Epäilty ikäsyryntä

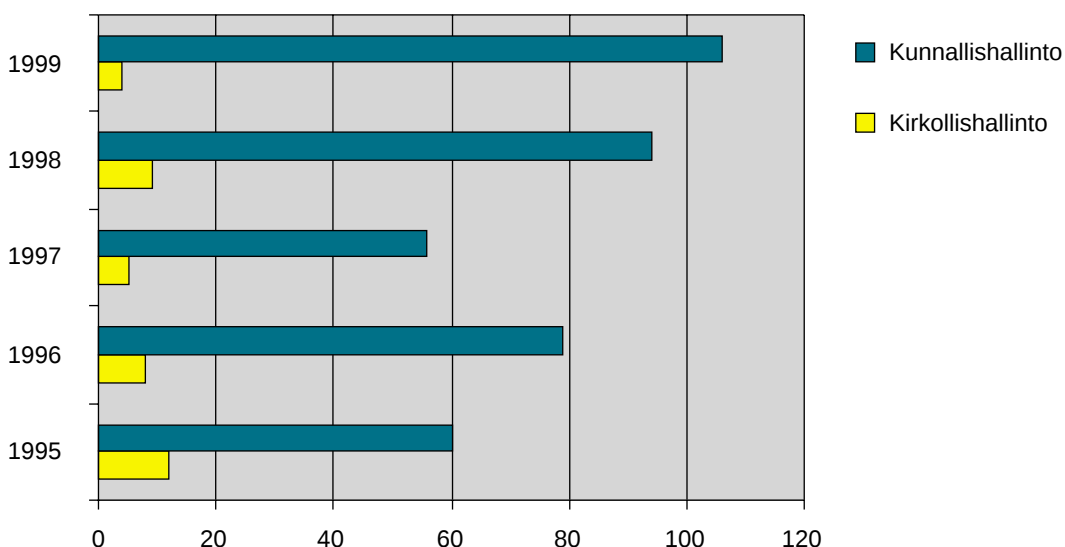
Kunnanhallituksen vakavaa huomiota on kiinnitetty siihen, että kunnanhallitus ja kunnan johtavat viranhaltijat toimisivat niin, etteivät

kunnan toimielinten menettelytavat antaisi aiheutta epäillä ikäsyryntää. Kunnanhallituksen puheenjohtaja sekä kunnan johtavat viranhaltijat olivat sanomalehdille antamissaan lausunnoissa todenneet, että kunnanhallitus oli julistessaan kunnanjohtajan viran uudelleen haettavaksi viitannut siihen, että yli 50-vuoden iällä saattoi olla viranhaltijaa valittaessa sellaista merkitystä, että senikäiset henkilöt joutuivat viranhakijoina muita epäedullisempaan asemaan.

Viran julistamiseen uudelleen haettavaksi tuli virkasäännön mukaan olla perusteltu syy. Kunnanhallitus ei selvityksessään väittänyt, että hakijat olisi olleet virkaan kelpoisia. Hakijoiden korkeahko ikärakenne ei ilman selkeästi esilletuotuja ja virkaan kuuluviin tehtäviin välittömästi perustuvia vahvoja asiasyitä voinut olla sellainen perusteltu syy viran julistamiselle uudelleen haettavaksi kuin laissa ja virkasäännössä edellytettiin (5/50/99).

Kuva 7.

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1995—1999



2) Kunnallisen viranomaisen menettely asiakirja-julkisuutta koskevassa asiassa

Kunnan koulutoimenjohtaja oli laiminlyönyt huolehtia siitä, että hänelle toimitettu asiakirja olisi merkitty asianmukaisesti kaupungin diaariin. Hän oli lisäksi katsonut, että hänen hallussaan pitämä asiakirja ei ollut julkinen. Samoin hän oli kieltäytynyt antamasta kirjallista päätöstä kantelijan esittämään pyyntöön saada kieltäytymispäätös kirjallisena.

Apulaisoikeuskansleri on käsityksensä saatantanut koulutoimenjohtajan ja kaupunginhallituksen tietoon, että yleisten asiakirjain julkisuuslain 8 §:n perusteella on asianomaisen pyynnöstä annettava hänelle kieltäytymispäätös kirjallisesti, jotta hän voisi käyttää lain mukaista muutoksenhakuaikaa (390/1/98).

7.2.1.2. Muut kannanotot

1) Apulaiskaupunginjohtajan valinta

Kantelussa oli kerrottu, että kaupunginjohtajan valinnan yhteydessä kaksi puoluetta oli sopinut siitä, että korvauksena toiseen puolueeseen kuuluvan kaupunginjohtajan valinnalle kaupunkiin perustettaisiin apulaiskaupunginjohtajan virka. Siihen valittaisiin vastavuoroisesti toisen puolueen nimeämä henkilö. Viran perustamisen yhteydessä oli tehty päätös, että virkaan voidaan valita henkilö, joka ei ole sitä hakenut, mutta on antanut suostumuksensa. Suostumuksensa antaneista valtuutetuille ei ollut jaettu etukäteen eikä valittua lukuunottamatta myöhemminkään minikäänlaista ansioluetteloa eikä nimilistaa.

Kaupunginhallitus on selvityksessään esittänyt, että kaupungin virkasäännön mukaan kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan virkaan voidaan suostumuksensa nojalla valita myös sellainen henkilö, joka ei ole virkaa hakenut. Tämä oli katsottu tarpeelliseksi, koska kaikki kaupunginjohtajien virkoja hakevat henkilöt eivät halua nimeään julkisuuteen. Suostumuksensa antaneista ei vakiintuneen käytännön mukaan laadita hakijaluetteloa.

Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että kuntalaissa ei ole säännöstä siitä, että kunnanjohtajaksi tai apulaiskunnanjohtajaksi voidaan valita, paitsi siihen hakenut, myös siihen suostumuksensa antanut henkilö. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virkasääntöön on mahdollista ottaa kunnanjohtajan viran täyttä-

mistä koskevia erityisiä määräyksiä esim. viran täyttämisestä suostumuksen perusteella. Eräiden korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan valtuustoryhmät ovat noudatettavien säännösten puitteissa valmistelevasti voineet sopia kunnan johtavien virkamiesten valinnasta. Ennakollisen sitoutumisen mahdollisuus sisältyy edustukselliseen kunnalliseen demokratiaan osana kunnallista itsehallintoa (190/1/99).

2) Kaupungin vuokra-asuntojen muuttoilmoitusvelvoitteesta

Julkisuudessa esiintyneiden tietojen johdosta apulaisoikeuskansleri on tiedustellut Helsingin kaupunginhallitukselta, miten aiotaan korjata syntynyt epäkohta, että kaupunki ei aina ole tietoinen siitä, keitä sen vuokraamissa asunnoissa asui. Kysymys oli huomattavaa yhteiskunnan tukea saavista asunnoista, joiden osalta tuki ei aina kohdistunut oikein. Kotikuntalain (201/1994) voimaantultua oli muuttoilmoitusmenettely uudistettu. Tämän vuoksi talonomistajat ja vuokranantajat eivät muuttoilmoitusten laiminlyöntien yleistyttyä aina tienneet, keitä huoneistossa todella asui. Muutos oli lisännyt asukkaiden mahdollisuuksia toimia vilpillisesti viranomaisia kohtaan ja vaikeuttanut täytäntöönpanoviranomaisten toimintaa.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan, kun kunnilla on lakisääteinen vastuu siitä, miten ne omistamassaan asuntotuotannossa toimivat, kaupunginhallitus oli asuntolautakunnan esityksestä kehottanut ottamaan käyttöön vuokrasopimukseen perustuvan talonkirjajärjestelmän.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että kaupunginhallituksen taholta oli ryhdytty asian edellyttämiin parannuksiin. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin, kuin että kaupunginhallitus edelleen seurannee tilannetta, jotta selvityspyynnössä kuvatut epäkohdat voitaisiin torjua (39/51/98).

3) Aravavuokratalon vuokrien korottamiseen kohdistuva valvonta

Aravavuokrakiinteistö oli VVO Oy:n omistama, aravalainoitettu kiinteistö, jonka vuokran määräytymiseen sovelletaan lakia aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta (1190/1993). Lain 7 §:n 4 momentin mukaan kunta valvoo

vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriöllä, valtion asuntorahastolla, valtiokonttorilla ja kunnalla on oikeus valvoa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että aravavuokrakiinteistö on julkisella rahoituksella lainoitettu vuokra-asunto. Asiassa oli kysymys lakisääteisestä korotusmenettelystä, jota julkinen hallinto valvoo. Aravavuokratalojen vuokrien korottamisen valvominen, etenkin korottamisen perusteiden osalta, kuuluu oikeuskanslerin toimivallan piiriin (39/1/99).

7.2.2. Opetushallinto

7.2.2.1. Käsitykset

1) Huolellisuus hakemusasiakirjojen käsittelyssä

Konservatorion lukukausimaksun maksamista koskeva kaupunginhallitukselle osoitettu hakemus oli siirretty toimivaltaiselle koulutuspalvelukeskukselle, jossa hakemus oli kuitenkin joutunut hukkaan. Kiinnitetty koulutuspalvelukeskuksen huomiota huolellisuuteen hakemusasiakirjojen käsittelyssä (925/1/97).

2) Opettajalle annettu työnjohdollinen huomautus

Musiikkiopiston opettaja oli kannellut hänelle va. rehtorin ja kaupungin henkilöstöpäällikön toimesta annetusta suullisesta varoituksesta. Asiassa järjestetystä kuulemistilaisuudesta oli tehty kirjallinen muistio. Kantelijan oli katsottu menetelleen epäasiallisesti opiston toista opettajaa kohtaan toimittamalla tälle toistuvasti uskonnollista materiaalia tämän kiellosta huolimatta.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan menettelyyn oli pyritty puuttumaan esimiehen suullisella huomautuksella, joka on rinnastettavissa työnjohdolliseen toimenpiteeseen. Kuulemistilaisuudessa ja siitä laaditussa muistiossa oli kuitenkin käytetty virheellistä ilmaisua suullinen varoitus. Kanteluun annetussa ratkaisussa on kiinnitetty va. rehtorina toimineen soitonopettajan ja kaupungin henkilöstöpäällikön huomiota siihen, että työnjohdollisena toimenpiteenä an-

netusta suullisesta huomautuksesta ei olisi tullut käyttää ilmaisua suullinen varoitus (727/1/97).

7.2.3. Sosiaali- ja terveystieteiden hallinto

7.2.3.1. Esitys

Vastuu potilaan hoidosta ja lääkityksestä

Terveyskeskuksen hoitohenkilökunnan menettelystä tehdyn kantelun johdosta apulaisoikeuskansleri on esittänyt Terveystieteiden hallituksen ammattihenkilöiden valvontatehtävässään arvioida kantelussa esiin tullutta kysymystä lääkkehoidosta ja varsinkin sitä, miten olisi määriteltävissä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännökset huomioon ottaen vakavissa tautitilanteissa se raja, milloin hoitotoimenpiteet voidaan jättää potilaan tai hänen omaistensa vastuulle ja milloin ei. Sanotulla seikalla on merkitystä varsinkin silloin, kun on kysymys lääkityksestä, jonka ottamisen laiminlyöminen voi johtaa potilaan hengenvaaraan (1038/1/98).

7.2.3.2. Huomautus

Toimeentulotuen takaisinperintä

Kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden hallituksen toimien perusteettomasti maksetun toimeentulotuen takaisinperinnästä sosiaalihuoltolain 34 §:n 2 momentin mukaista tuen myöntäneen toimielimen päätöstä. Takaisinperintä oli toteutettu keskeyttämällä toimeentulotuen maksu joulukuussa 1996. Menettely perusteettomasti maksetun toimeentulotuen takaisinperinnässä ei vastannut sitä, mitä perintämenettelyssä sosiaalihuoltolaissa oli säädetty.

Apulaisoikeuskansleri huomautti sosiaali- ja terveystieteiden hallituksen menettelyssä olleesta virheellisyydestä ja totesi, että myös voimassa oleva toimeentulotukea säätelevä laki, laki toimeentulotuesta (1412/1997), edellyttää vastaavaa menettelyä takaisinperinnän osalta. Sosiaali- ja terveystieteiden hallituksen huomiota kiinnitettiin vielä siihen, että toimeentulotuen takaisinperintä edellyttää nimenomaista päätöstä ja että perintää ei saa kohdistaa vastaisiin toimeentulotukiin. Toimeentulotuen hakijan hakemusta ei saa hylätä sillä perusteella, että aiemmin myönnetty toimeentulotuki voitaisiin periä takaisin (26/1/98).

7.2.3.3. Käsitykset

1) Toimeentulotuen saamisen perusteiden selvittämisestä

Perusturvalautakunnan tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin toimeentulotukikanteen antama ratkaisu. Ratkaisussa on esitetty käsitys siitä, että toimeentulotukihakemusten käsittelyssä tulisi pyrkiä siihen, että hakemusta käsittelevä viranhaltija riittävän selkeästi kehoittaisi tuen hakijaa toimittamaan jo hakemuksen liitteeksi kaikki tukipäätöstä varten tarvittavat selvitykset. Näin menetellen asian käsittely nopeutuisi ja muutoksenhakutarve päätökseen useimmiten poistuisi (152/1/98).

2) Sosiaaliviraston menettely elatusavun perinnässä

Lasten huoltaja oli vuonna 1976 hakenut silloista elatusavun ennakkoa, nykyistä elatusukea sosiaalivirastolta. Hakemuksen liitteenä oli ollut raastuvanoikeuden 22.11.1971 päätös täytäntöönpanokelpoisessa muodossa. Kun sosiaalivirastolla ei ole ollut tietoa muista tuomioistuimen päätöksistä, sosiaalivirasto oli tuon päätöksen perusteella ja lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain 22 §:n nojalla ryhtynyt toimenpiteisiin elatusapuerien perimiseksi ulosottotoimin elatusvelvolliselta.

Sosiaalivirasto oli vuonna 1995 saanut tiedon 2.4.1973 annetusta elatusavun määrää alentaneesta raastuvanoikeuden päätöksestä ja oikaisut elatusapurästin tämän päätöksen mukaiseksi. Sosiaaliviraston olisi tullut saatuaan oikeaksi todistamattoman jäljennös 2.4.1973 päätöksestä kiinnittää huomiota siihen, että se ei ole ollut ulosottolain 3 luvun 23 §:ssä tarkoitettu täytäntöönpanokelpoinen tuomioistuimen päätös. Sosiaaliviraston olisi tullut myös ryhtyä toimiin, että elatusavun hakija olisi toimittanut sille päätöksen täytäntöönpanokelpoisessa muodossa. Sosiaalivirasto ei olisi enää tämän jälkeen saanut toimittaa ulosottoviranomaisille 22.11.1971 päätöstä, koska elatusapusaatava oli koko ajan kohdentunut 2.4.1973 päätökselle. Sosiaaliviraston täytäntöönpanohakemuksessa 15.9.1997 ulosottoviranomaisille oli virheellisesti merkitty täytäntöönpanoperusteeksi 22.11.1971 päätös, joka oli myös ollut hakemuksen liitteenä.

Sosiaaliviraston huomiota on kiinnitetty virheelliseen menettelyyn tarkastettaessa täytäntöönpanoon toimitettavan päätöksen muodollis-

ta puolta ja laadittaessa täytäntöönpanohakemusta. Ks. myös kohta 5.4.3.6. (184/1/98).

3) Huolellisuus potilasasiakirjoista tietoja luovutettaessa

Potilas oli saanut jäljennöksiä toisen henkilön potilasasiakirjoista omista asiakirjoistaan pyytämiensä jäljennösten mukana. Terveyskeskuksen johtavan lääkärin ja henkilökunnan huomiota kiinnitetty potilasasiakirjojen huolelliseen säilyttämiseen ja erityisesti siihen, ettei niistä asianosaiselle tietoja luovutettaessa muiden potilaiden yksityisyys vaarannu (927/1/97).

7.2.3.4. Muu kannanotto

Puhelinosakkeiden huomioon ottaminen toimeentulotukiasiassa

Oikeuskanslerille osoitetussa kantelussa oli pyydetty tutkimaan kunnallisen sosiaaliviranomaisen toimenpiteitä ja päätöksiä toimeentulotukiasioissa. Sosiaalitoimen viranomaiset olivat virkатыönä laaditun sisäisen valmisteluohjeen nojalla evänneet toimeentulotuen tai vähentäneet sitä sellaisilta hakijoilta, jotka omistivat tai jotka olivat myyneet puhelinosakkeensa. Kantelun mukaan kyseinen ohje ja siihen perustuva toiminta olivat lainvastaiset.

Oikeuskansleri on todennut antamassaan ratkaisussa, että toimeentulotuki on lain mukaan viimesijainen toimeentulon muoto. Se tulee kysymykseen vain silloin, kun henkilö ei millään muulla tavoin kykene turvaamaan tarpeen mukaista toimeentuloaan. Puhelinosakkeiden kohdalla oli kysymys helposti ja yksinkertaisesti myytävissä olevista varoista. Toimeentulotukilainsäädäntö edellyttää niiden ottamista huomioon tuen tarvetta harkittaessa. Kyseinen ohje ei ollut lainvastainen, joten viranomaiset eivät olleet ylittäneet harkintavaltaansa toimiessaan sen edellyttämällä tavalla (179/1/98).

7.2.4. Ympäristöhallinto

7.2.4.1. Huomautus

Rakennustarkastajan menettelyn arviointia

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöksestä on 9. jaksossa, s. 159 (597/1/97).

7.2.4.2. Käsitykset

1) Virheellisyysdet kuuluttamismenettelyssä

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöksestä on 9. jaksossa, s. 156 (733/1/98).

2) Seutukaavan selostuksen sisällön arvioiminen

Maakuntaliiton hallituksen laatiman seutukaavaehdotuksen selostuksessa oli selvitetty puutteellisesti luonnonsuojelulain 66 §:n sisältöä jättämällä siitä pois sanat ”eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole”. Mainitsematta jäänyt oikeudellinen edellytys on olennainen osa säännöstöä ja sillä on keskeinen merkitys säännöksen soveltamiselle. Näin ollen selostuksesta voi saa virheellisen käsityksen valtioneuvoston oikeudellisen harkintavallan rajoista. Merkitystä tällä seikalla on ainakin siinä tapauksessa, että hankkeen voitaisiin katsoa luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettulla tavalla heikentävän Natura-kohteen luontoarvoja, jolloin asia etenisi valtioneuvoston harkittavaksi.

Kannanottonaan apulaisoikeuskanslerin varmies on lausunut pitävänsä tärkeänä, että seutukaavaehdotuksen kaltaisessa merkittävässä suunnitteluasiakirjassa myös oikeudellisia edellytyksiä koskevat selostukset ja viittaukset muotoillaan tavalla, joka ei ole omiaan johtamaan harhaan. Todennäköisiä syitä epäillä, että selostus olisi ollut tarkoituksellisesti puutteellinen, ei ollut kuitenkaan käynyt ilmi. Ilmoituksen mukaan puutteellisuus on tarkoitus korjata tekemällä oikaisunluonteinen korjaus kaavaselostuksen tekstiin (1078/1/98).

3) Kunnan teknisen johtajan esteellisyys

Kunnan tekninen johtaja oli osallistunut alueen maankäyttösuunnitelman alkuvalmisteluihin, vaikka hänen aviopuolisonsa omisti alueella maata. Hän oli sittemmin jäävännyt itsensä kunnanhallituksen alkukokouksen jälkeen, jossa suunnitelma merkittiin tiedoksi.

Teknisen johtajan olisi tullut ennalta varoa osallistumasta neuvotteluihin, joissa käynnistyi hankesuunnitelma, jossa oli kysymys tulevista kaavoitukseen liittyvistä aluerajauksista ja suunnitelmaluonnoksista. Kunnan teknisenä johtajana hänen asemansa oli myös sellainen, että hänellä oli suuret mahdollisuudet vaikuttaa hankesuunnitelman laajuuteen ja laatuun. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt tekni-

sen johtajan huomiota esteellisyysäännösten noudattamiseen (737/1/98).

4) Viranomaisen menettely asiakirjain julkisuutta koskevassa asiassa

Rakennustarkastaja oli kieltäytynyt luovuttamasta toisen henkilön rakennuspäätökseen liittyviä piirustuksia kantelijalle. Kieltäytymisestä rakennustarkastaja ei ollut antanut kirjallista päätöstä. Kantelijan oli tosin sallittu tutustua lupapäätökseen ja sen liitteinä oleviin piirustuksiin rakennusneuvonnan toimipisteessä.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 8 §:n perusteella rakennustarkastajan olisi tullut ilmoittaa kieltäytymispäätöksensä kirjallisesti, jotta kantelija olisi voinut, niin halutessaan, valittaa siinä järjestyksessä kuin rakennustarkastajan päätöksiin yleensä haetaan muutosta. Rakennustarkastajan huomiota kiinnitetty yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain säännösten oikean soveltamisen tärkeyteen kansalaisten kannalta (1057/1/97).

5) Sopimusehtojen kohtuullisuus

Kaupungin rakennusviraston ympäristötutointo oli tehnyt sopimuksesta kiinteistöjen vastuulle kuuluvia talvikunnossapito- ja puhtaana-pitotöitä. Työt perustuivat kiinteistöjen ja ympäristötutointannon välisiin sopimuksiin ja olivat kiinteistöille vapaaehtoisia. Sopimusehdoissa oli kuitenkin eräitä kohtia, joiden ei voitu katsoa olevan kuluttajansuojalain mukaisia. Kuluttajasiemies oli lähettänyt sopimusehtoja koskevan kirjjeensä tiedoksi oikeuskanslerille.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on hankkimansa selvitysten perusteella todennut, että kansalaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että julkisen hallintoviranomaisen käyttämät sopimusehdot eivät ole ristiriidassa kuluttajansuojalain eikä kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien käyttämien sopimusehtojen kanssa. Rakennusviraston huomiota on kiinnitetty siihen, että mainitut sopimusehdot ovat kuluttajansuojalain mukaisia eivätkä kuluttajien kannalta kohtuuttomia (17/51/98).

6) Katujen kunnossapito sekä kunnossapidon valvonta

Useiden havaintojen mukaan huono katujen

kunnossapito haittasi viime talvena kaduilla liik-kumista. Tiedotusvälineet kertoivat lukuisista loukkaantumisista liukkailla tai huonosti hoide-tuilla kaduilla. Jos kaupunki oli huolehtinut ajo-radan auraamisesta, oli aurattu lumi ja jää yleen-sä kasautunut jalkakäytävälle. Jalankulkijoille jäi usein vain kapea polku lumikasojen ja seinän väliin. Kesän aikana kadut olivat pitkään epä-siistejä ja kuivan kauden aikana pesemättömiä.

Oikeuskansleri pitää kokemuksista katujen huonosta kunnosta ja siitä liikenteelle ja liikku-miselle aiheutuneita haittoja ja vaaroja vakavina. Sen vuoksi hän on kiinnittänyt asiasta vastuussa olevien huomiota heidän lakisääteisiin velvoittei-siinsa. Kiinteistönomistajien on huolehdittava siitä, että lumi ja jää poistetaan kadulta. Kuntien on vastaavasti hoidettava auraus ja viranomais-ten on valvottava, että kunnossa- ja puhtaanapi-tovelvoitteet täytetään. Kunnossapitoon kuuluu myös roskien ja lian poistaminen kesäaikana (11/50/99).

7) Kaupungin vuokra-asunnoista vastaavan yhtiön menettely

Kantelu koski kaupungin vuokra-asunnoista vastaavan yhtiön hallituksen päätöstä vuokrata huoneisto omalle toimitusjohtajalleen. Kaupun-gin kokonaan omistamissa osakeyhtiöissä ei voi-nut olla ristiriitaa kaupungin ja yhtiön välillä. Merkitystä oli sillä, oliko yhtiön hallituksen jäse-nille annettu valinnan yhteydessä tai muutoin kaupungin taholta menettelyohjeita. Muutoin kuin edellä mainitussa tapauksessa kunnan edus-tajien toiminta yhtiössä ei voinut kuulua virka-vastuun piiriin ja yhtiön osalta vastuukysymyk-set olivat ratkaistavissa osakeyhtiölain asian-omaisten säännösten nojalla.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on to-dennut, että vaikka osakeyhtiön hallintotehtävi-en sinänsä ei voitu katsoa kuuluvan yhtiön toi-mintaan osallistuneiden viranhaltijoiden tai luot-tamusmiesten virka- tai luottamustehtäviin siten, että he olisivat niistä virkavastuussa, niin yhtiön hallituksen menettelyä voitiin arvostella. Tällai-nessa toiminnassa, jossa oli kysymys kaupungin ja samalla kuntalaisten yhteisten varojen hoidos-ta, olisi menettelyn tullut olla järjestetty siten, ettei luottamus kaupungin hallintoon vähentyisi. Asuntolautakunnan tulisi huolehtia, että sen toi-mialueella olevien yhtiöiden toiminnassa otetaan huomioon kaupunginhallituksen antamat ohjeet (274 ja 712/1/98).

7.2.4.3. Muu kannanotto

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen kunnan hallinnossa

Kantelija katsoi, että yhdenvertaisuusperiaate ei ollut toteutunut kunnan rakennusvalvonnas-sa. Hänet oli määrätty poistamaan autotalli, jon-ka hän oli rakentanut ilman rakennuslupaa ja muutoinkin vastoin kunnan rakennusjärjestystä siten, että se sijaitsi istutettavaksi määrättyllä ton-tin osalla noin 0,6 metrin etäisyydellä naapurin rajasta.

Toisaalta kunnan viranomaiset olivat vuonna 1998 puoltaneet vielä uuden poikkeuslupan myöntämistä voimassa olevassa rakennuskaa-vassa puistoalueella sijaitsevalle poikkeusluvalla vuonna 1980 pystytetylle lomarakennukselle sen pysyttämiseksi vielä viisi vuotta paikallaan. Kuit-tenkin korkein hallinto-oikeus oli jo vuonna 1991 antamassaan päätöksessä kaavoituksesta tehtyyn valitukseen todennut, ettei laillisia edel-lytyksiä ollut rakennuspaikan muuttamiseksi loma-asuntojen korttelialueeksi. Kirjoituksessa on epäilty, mikä merkitys asiassa on ollut sillä seikalla, että rakennuksen omistajataho osallis-tuu kunnan hallintoon.

Asiaa selvitellessä ilmeni, että lääninhallitus oli vuonna 1985 ja vielä vuonna 1992, korkeim-man hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, myöntänyt poikkeuslupan lomarakennuksen paikalleen pysyttämiseksi viiden vuoden ajaksi. Ympäristökeskus oli vuonna 1998 hylännyt poikkeuslupahakemuksen. Ympäristöministeriö on vuonna 1999 myöntänyt poikkeuslupan riittä-vän ajan varaamiseksi tilapäisen lomarakennuk-sen siirtämiseksi pois paikaltaan hyläten muu-toin valituksen ympäristökeskuksen päätökses-tä. Kunnan ilmoituksen mukaan se oli puoltanut poikkeuslupahakemusta, koska sillä ei ole lähi-vuosina aikomusta lunastaa puistoaluetta. Pui-stovaraus ei edellytä kuntaa ryhtymään toimenpi-teisiin ennenkuin uusi poikkeuslupahakemus-käsittely on saanut lainvoiman.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kat-sonut, että kaavoitusasian vuonna 1991 saaman käänteen johdosta voidaan asettaa kysymyksen-alaiseksi, missä määrin kunnan toimenpiteet poikkeuslupan saamiseksi erityisesti kunnassa myönnetyn viimeisen rakennuslupan määräajan päätyttyä vuonna 1997 ovat olleet perusteltuja.

Siihen nähden, että kysymys oli ollut raken-nuslain 132 §:ssä tarkoitettusta tilapäisestä raken-nuksesta, saattavat kunnan taholta suoritettut

toimenpiteet asiassa siitäkkin huolimatta, että kunnalla on ollut kaavoituksen sisällön ja toteuttamisajankohdan suhteen omat näkemyksensä, esitetystä rakennuksen omistajatahon kunnallishallintoon osallistumisesta johtuen olla omiaan herättämään epäilyksen siitä, etteivät kuntalaisten asiat ole keskenään samanarvoisessa asemassa kunnan kohdentaessa voimavarojaan eri asioiden hoitamiseen. Kirjoituksissa ei ollut kuitenkaan tuotu esiin sellaista, jonka johdosta olisi perusteltua aihetta epäillä kunnan toimenpiteillään pyrkineen epäasiallisesti suosimaan asianomaista jäsentään (934/1/98).

7.3. Kirkollishallinto

7.3.1. Muu kannanotto

Tuomiokapitulien asemasta lainkäyttöeliminä

Kantelussa oli katsottu, että kirkkoa ja sen henkilöstöä koskeva lainkäyttö tulisi siirtää tuomiokapituleilta oikeuslaitokselle.

Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi ensiksi, että tuomiokapitulien lainkäyttötehtävät oli määritelty kirkkolain (1054/1993) 19 luvun 5 §:ssä. Kirkkolaki oli säädetty kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti. Tuomiokapitulien nykyinen lainkäyttövalta perustui siis eduskunnan lainsäädäntövaltansa nojalla tekemään päätökseen. Toiseksi oikeuskansleri viittasi tuomiokapitulilaitosta koskeviin lukuisiin uudistuksiin ja uudistuspyrkimykseen, eduskunnan menettelyyn eräissä tuomiokapituleja koskevissa lainsäädäntöasioissa ja hallinto-oikeuslain säätämiseksi sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon kirkkolain säätämisen yhteydessä.

Näillä perusteilla ja kun tuomiokapitulien tehtävät, lainkäyttö mukaan luettuna, olivat parhaillaan kirkolliskokouksen harkittavina, oikeuskanslerilla ei ollut aihetta asiassa mihinkään toimenpiteisiin (582/1/98).

7.4. Ahvenanmaan itsehallinto

7.4.1. Käsitteet

Kielisäännösten huolellisesta noudattamisesta

Tullilaboratorio oli toimittanut tutkimustulokset sisältävän asiakirjan sekä siihen merkitylle

ahvenanmaalaiselle saajalle että Maarianhaminan piiritullikamarille suomenkielisenä. Tullilaboratorio menetteli tällöin Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n 1 momentin ja 38 §:n 1 momentin vastaisesti.

Selvitysten perusteella oli katsottava, että tullilaboratorion menettely ei ollut perustunut tahalliseen säännöksistä piittaamattomuuteen vaan huolimattomuuteen.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt vastaisen varalle tullilaboratorion huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain kielisäännösten huolellisen noudattamisen tärkeyteen (736/1/97).

7.5. Eräät muut tahot

Oikeuskanslerin toimivalta käsittää vuodesta 1990 alkaen myös eräät virkakoneiston ulkopuoliset julkista tehtävää hoitavat tahot. Tästä on kysymys seuraavissa tapauksissa.

1) Vastuu työttömyyspäivärahojen kustantamisesta

Työttömyyskassan menettelystä oli työttömyyskassan jäsenen puolesta tehty kantelu, kun työttömyyskassa oli perinyt kassan jäseneltä työttömyyspäivärahojen maksamisesta postisiirtona aiheutuneet kustannukset.

Apulaisoikeuskansleri on kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa todennut, että työttömyysturvalakiin tai sen täytäntöönpanosta annettuun asetukseen ei sisälly säännöstä siitä, kuka vastaa maksutavasta aiheutuvista kustannuksista. Kun otettiin huomioon työttömyyspäivärahojen luonne, niin työttömyyspäivärahan saajaa ei voitu asettaa vastaamaan maksutavasta aiheutuvista kustannuksista. Päivärahan saajien yhdenvertainen kohtelu edellyttää sitä, että riippumatta siitä muodosta, jolla päiväraha heille maksetaan, maksutavasta johtuvia kustannuksia ei peritä päivärahan saajilta, vaikka aiheutuvat kustannukset maksatuskohtaisesti saattaisivat nousta korkeammiksi kuin muuta kautta tapahtuvasta maksatuksesta aiheutuvat kustannukset. Tähän nähden edun saajilta ei tulisi myöskään periä postisiirron kautta tapahtuvasta maksatuksesta aiheutuvia kustannuksia.

Tämän vuoksi on työttömyyskassan huomiota kiinnitetty kassan jäsenten yhdenvertaiseen kohteluun ja kassan jäsenille päivärahojen mak-

satuksesta aiheutuvien kustannusten vastuuseen (352/1/98).

2) Liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvominen

Hallitusmuodon 46 §:n 1 momentin (969/1995) mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. Hallituksen esityksessä n:o 72/1990 on todettu, että yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat monia lakisääteisiä elä-

ke- ja vahinkovakuutusjärjestelmiä, ja niiden on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtälailla asianmukaisesti kuin, jos kysymys olisi viranomaisen päätöksestä. Esimerkkinä on mainittu pakollinen liikennevakuutusjärjestelmä.

Liikennevakuutuslain 17 §:n (361/1993) mukaan liikennevakuutuskeskus on ensisijaisesti vastuussa vakuuttamattoman, tuntemattoman sekä sellaisen moottoriajoneuvon Suomessa aiheuttamasta liikennevahingosta, jonka pysyvä kotipaikka on muualla kuin Suomessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että edellä mainituilla perusteilla liikennevakuutuskeskus hoitaa julkista tehtävää ja tästä johtuen liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivallan piiriin (418/1/99).

8. Asianajalaitoksen valvonta

8.1. Yleisiä näkökohtia

8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä

Kertomuksen tässä jaksossa selostetaan asianajalaitokseen kohdistuvaa valvontaa. Suomessa voi periaatteessa kuka tahansa ammatikseen edustaa, avustaa ja neuvoa yleisöä oikeudellisissa asioissa, kunhan hän täyttää oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ssä säädettyt oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleiset kelpoisuusvaatimukset. Ammattinimitystä ”asianajaja” saa kuitenkin käyttää ainoastaan Suomen Asianajajaliiton jäsen.

Asianajajista 12.12.1958 annetun lain (496/1958) mukainen oikeuskanslerin valvonta kohdistuu asianajajiin. Lain 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 (312/1985), että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajien valvonta kuuluu ensisijassa ja pääasiallisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille. Asianajajaliiton hallituksen ohella valvonnasta huolehtii (laissa 197/1992) kurinpitolautakunta, jonka jäsenenä on, paitsi asianajajia, myös kaksi asianajajakuntaan kuulumatonta henkilöä. Oikeuskanslerilla on asianajajien valvonnassa osa yleisen edun valvojana. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menettänyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun 5 §:n mukaan asianajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajan yleisiä velvollisuuksia on otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin määritellyt Suomen Asianajajaliiton vahvistamisessa hyvää asianajajatapaa koskeissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

8.2. Valvonta ja kurinpitojärjestelmä

8.2.1. Kurinpitolautakunta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 6 a §:n (197/1992) mukaan kurinpitoasiat käsittelee ja ratkaisee

Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen kurinpitolautakunta. Yhdistyksen jäsenen erottamista koskeva päätös on kuitenkin hallituksen vahvistettava. Asianajajaliiton valtuuskunnan valitsemaan kurinpitolautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Kahden jäsenen tulee olla asianajajakuntaan kuulumattomia ja heidän soveltuvuudestaan lautakunnan jäseniksi on ennen valintaa saatava oikeusministeriön lausunto.

8.2.2. Valvonta- ja kurinpitoasiat

Asianajajien kurinpitoasiat ja muut valvonta-asiat on eroteltu toisistaan (203/1992).

Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajan päämiehen kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset. Kurinpitoasiat käsittelee kurinpitolautakunta. Muut kantelut sekä epäilykset ja arvelut siitä, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti, tulevat liiton hallituksen käsiteltäviksi valvonta-asioina. Valvonta-asiana tulee siten käsiteltäväksi myös vastapuolen avustajaa koskeva kantelu. Hallitus voi joko päättää, että valvonta-asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin tai että kysymyksessä on kurinpitoasia, joka on käsiteltävä kurinpitolautakunnassa.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkunutta kurinpitomenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

8.2.3. Kurinpitojärjestelmästä

Jos asianajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, hänet on tuomittava kurinpitorangaistukseen. Kurinpidollisia rangaistuksia ovat asianajajista annetun lain 7 §:n mukaan huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja liitosta erottaminen.

Asianajaja, joka tahallisesti tekemällä vääryyttä tai muutoin menettelemällä epärehellisesti asianajajana syyllistyy törkeään rikkomukseen, on erotettava liitosta. Ainoastaan asianhaarojen ollessa lieventävät voidaan hänelle erottamisen sijasta antaa varoitus.

Lievemmistä rikkomuksista, esimerkiksi lain tai sopimusvelvollisuuden rikkomisesta, tapauksin vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä taikka muusta asianajajalle kuuluvan velvollisuuden rikkomisesta, seuraa varoitus tai huomautus. Asianhaarojen ollessa raskauttavia, asianajaja on erotettava liitosta.

Eräissä tapauksissa, joissa kurinpitolautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen kurinpitorikkomukseen menetellyt toisin kuin olisi ollut paikallaan, kurinpitolautakunta on kiinnittänyt asianajan huomiota oikeaan menettelyyn.

8.2.4. Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Oikeuskansleri on 4.6.1986 ylimpänä syyttäjänä virallisille syyttäjille antamissaan yleisohjeissa edellyttänyt, että syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajajaa on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjäntämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Konkurssipesän hoitajana toimineen asianajan menettelyä koskeneessa rikosasiassa virallinen syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjäntämispäätöksen, jonka hän oli toimittanut oikeuskanslerinvirastoon. Asianomistajatahon kanteeseen annetussa Imatran käräjäoikeuden tuomiossa oli todettu, että asianajaja oli menetellyt hyvän pesänhoitotavan vastaisesti ja laiminlyönyt velvollisuuksiaan, mutta rikosoikeudelliset vaatimukset oli hylätty, koska asianajan menettelyssä ja laiminlyönneissä ei voitu osoittaa tahallisuutta. Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunta antoi samoista asioista asianajajalle kurinpidollisen varoituksen. Kyseinen yksittäistapaus osoittaa, että oikeuskanslerille lain mukaan kuuluvan asianajajavalvonnan toteuttamisen kannalta on tärkeää, että oikeuskanslerille edelleen lähetetään tieto asianajajaa koskevista syytteistä ja tuomioista samoin kuin syyttämättäjäntämispäätöksistä (659/199).

Vuonna 1999 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille kolme ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä ja kolme ilmoitusta syyttämättäjäntämispäätöksistä. Vastaavat luvut vuonna 1998 olivat seitsemän ja kahdeksan.

8.3. Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältö

8.3.1. Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä

Asianajajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että edellä selostettuun valvonta- ja kurinpitojärjestelmään. 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, hallitukselle ja hallituksesta riippumattomalle kurinpitolautakunnalle.

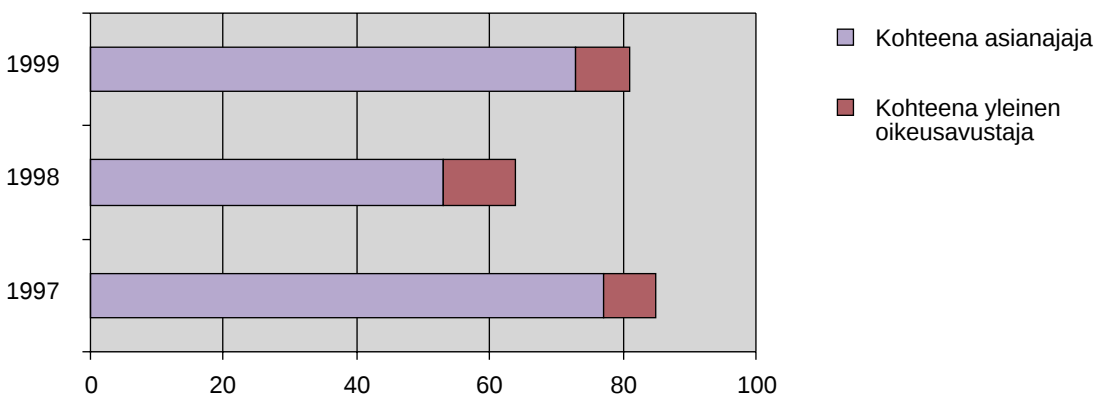
Asianajajan itsenäinen asema heijastuu myös oikeuskanslerin suorittaman valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua itse asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta. Oikeuskanslerin on kuitenkin katsottu voivan asianajajakantelun ratkaisussa lausua käsityksensä asianajajan toimeksiannon hoitotavasta ja tällä tavoin kiinnittämällä asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn omalta osaltaan edistää hyvän asianajajatavan sisällön määrittelyä.

Asianajajiin kohdistuva valvonta- ja kurinpitojärjestelmä on kehitetty eräänlaiseksi tutkintamenettelyksi, jossa muutoksenhakuoikeutta on muiden paitsi oikeuskanslerin osalta rajoitettu. Kurinpitomenettelyn kohteena olleella asianajajalla on muutoksenhakuoikeus ainoastaan sellaiseen päätökseen, jolla hänelle on määrätty julkinen varoitus tai hänet on erotettu Asianajajaliitosta. Henkilöllä, joka on tehnyt kantelun tai ilmoituksen asianajajaa vastaan, ei ole asianosaisasemaa kurinpitomenettelyssä eikä hänellä ole muutoksenhakuoikeutta kurinpitoasiassa annettuun päätökseen.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta jäsenyyttä koskevista asioista ja kurinpitoasioista annettuihin päätöksiin. Kurinpitoasioiden valvontaa varten oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton kurinpitopäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että kurinpitoasiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua kurinpitopäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakupäätöksiä varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä kurinpitolautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Kuva 8.

Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kantelut 1997–1999



Oikeuskansleri saa tiedon myös kaikista Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistuisista valvonta-asioista. Valvontapäätösten lisäksi hankitaan tarvittaessa käyttöön valvonta-asian asiakirjat. Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistuihin valvonta-asioihin ei voida hakea valittamalla muutosta, mutta oikeuskansleri voi saattaa hallituksen päätöksellä ratkaistun asian edelleen liiton kurinpitolautakunnassa käsiteltäväksi.

8.3.2. Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Oikeuskanslerin yleiseen laillisuusvalvontaan liittyvä asianajajavalvonta toteutuu lähinnä asianajajakanteluiden yhteydessä. Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajajaliiton kurinpito- ja valvontapäätöksistä ja kansalaisten oikeuskanslerille lähettämistä kantelukirjoituksista voidaan saada kuva hyvän asianajajatavan sisällöstä ja toteutumisesta.

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä ja joita oikeuskansleri ei suoraan ratkaise, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta kurinpitomenettelyn käynnistämisessä ja myös toimivalta jäsenyysasioissa. Oikeuskanslerin vaatimuksesta Asianajajaliitossa vireille tulevat asiat menevät liiton kurinpitolautakunnan käsiteltäviksi. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskevat sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut kurinpitolautakunnan tutkittavana. Tässä yhteydessä on huomattava, että asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiaa ei voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Kuvassa 8 on esitetty asianajajiin ja yleisiin oikeusavustajiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärät kolmen viime vuoden ajalta. Kantelujen aikaansaamien toimenpiteiden osuudet prosentteina selviävät kuvasta 9.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoituksien perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Niistä voidaan mainita mm. konkurssivelallisten tekemät konkurssiasioiden pitkittymistä ja muuta konkurssipesän toimihen-

kilöiden menettelyä koskevat kantelut. Tyypillisiä ovat myös kuolinpesien selvittämisen ja perinnönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä siviiliasioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menettelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti. Tämänäyttypiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistui-
men menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä yhdeksän kappaletta.

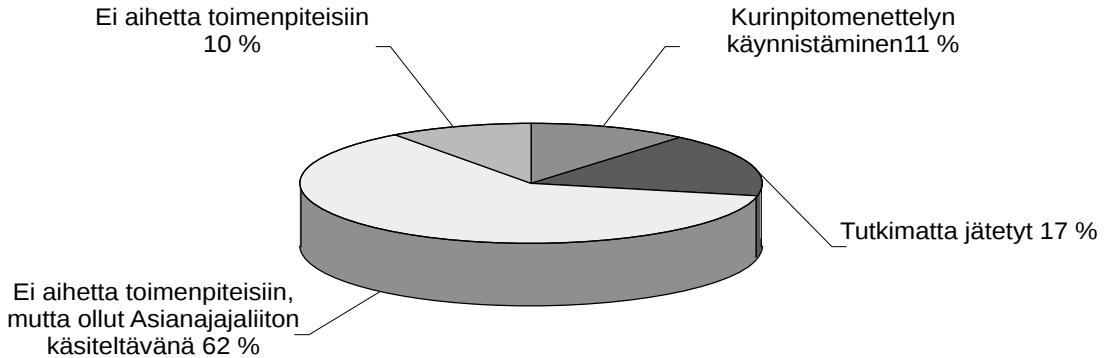
Lisäksi kurinpitomenettely on käynnistetty seuraavissa kahdessa asiassa.

1) Valvontamenettelyn kulujen periminen kantelijalta

Asianajaja oli valvonta-asiaan Suomen Asianajajaliitolle antamassaan selityksessä todennut, että kuolinpesän osakkaan kantelu oli perusteen ja asianajajaa loukkaava ja hän oli joutunut sen vuoksi tutkimaan pesänselvitykseen ja pesänjakoon liittyvän aineiston ja laatimaan selityksen Asianajajaliiton hallitukselle. Asianajaja oli sen vuoksi vaatinut kantelun tekijää maksamaan asiasta aiheutuneet ”oikeudenkäyntikulut” 3 660 markkaa selityksen liitteenä olleen laskun mukaisesti. Asianajajaliiton hallituksen valvontaratkaisussa 4.10.1999 ei ollut otettu kantaa asianajajan korvausvaatimukseen hyvän asianajajatavan kannalta.

Kuva 9.

Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 1999



Apulaisoikeuskansleri otti valvonta-asian tutkittavaksi Asianajajaliiton hallituksen asianajajavalvontapäätösten kokouskohtaisen tarkastuksen yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri päätti 30.11.1999 saattaa liiton hallituksen päätöksellä 4.10.1999 ratkaistun asian Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi. Kirjeessään apulaisoikeuskansleri totesi, että asianajajalakiin perustuvassa asianajajien valvonta- ja kurinpitojärjestelmässä ei ole kysymys miltei osin asianosaissuhteesta. Asianajajien ammatillisen valvonta- ja kurinpitojärjestelmän perusluonteeseen ei ylipäätään kuulu kysymys oikeudenkäyntikuluista ja niiden korvausvelvollisuudesta. Valvontamenettelyn yhteydessä esitetty asianajajan korvausvaatimus ja lasku olivat saataneet johtaa valvontamenettelyn vireillepanijana ollutta maallikkoa harhaan tai aiheuttaa ainakin epätietoisuutta hänen velvollisuudestaan suostua asianajajan vaatimuksiin. Kun korvausvaatimuksen ja laskun saajana oli yli 82 vuotias vanhus, voitiin asiaa tarkastella myös hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 2 §:n 2 momentin valossa (57/41/99).

2) Konkurssipesän toimitsijamiehen laiminlyönti kutsua koolle velkojain kokous

Konkurssiasiamiehen toimeksiannosta oli suoritettu erityistarkastus kahdessa konkurssipesässä, jonka toimitsijamiehenä oli toiminut

kantelun kohteena oleva asianajaja. Tarkastuksessa ei ollut havaittu sellaisia laiminlyöntejä tai väärinkäytöksiä, jotka olisivat antaneet aiheetta enempiin toimenpiteisiin. Konkurssiasiamies oli kuitenkin tarkastuskertomuksesta ilmenevien pesänhoitajan ratkaisujen ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden arviointia varten kehoittanut toimitsijamiestä kutsumaan määräajassa koolle velkojainkokouksen. Koska konkurssiasiamiehen toimistosta saadun selvityksen mukaan toimitsijamies ei ollut määräajassa noudattanut kehoitusta, tämän menettely saatettiin Suomen Asianajajaliiton tietoon (372/1/98).

8.3.4. Muita toimenpiteitä

1) Toimitsijamiehen menettely konkurssipesän lopettamistoimissa

Konkurssipesän lopputili oli esitetty velkojien tarkistettavaksi ja hyväksyttäväksi loppukokouksessa, jossa oli 12.11.1997 todettu, että velkojille ei muodostunut jako-osuuksia. Oikeuskanslerin virastosta on kanteluasiain käsiteltäessä oltu yhteydessä konkurssiasiamiehen toimistoon, koska asiassa saadun selvityksen mukaan konkurssihallinto ei ollut tehnyt ilmoitusta lopputilityksen antamisesta ja osakeyhtiön purkamisesta rekisteriviranomaisille. Vasta kun konkurssiasiamiehen toimistosta oli tiedusteltu asiaa, toimitsijamies oli 16.2.1999 tehnyt asianmukaisen

ilmoituksen patentti- ja rekisterihallitukselle. Konkurssipesän toimitsijamiehen huomiota on kiinnitetty siihen, että konkurssipesän lopettamistoimet on tehtävä viivytyksettä (963/1/97).

2) Kurinpitomenettelystä aiheutuneiden kustannusten velkominen kuolinpesältä

Kuolinpesän seitsemästä osakkaasta kolme olivat oikeuskanslerilta pyytäneet kuolinpesän pesänselvittäjäksi ja -jakajaksi määrätyn asianajajan menettelyn tutkimista. Apulaisoikeuskanslerin siirtokirjeellä Suomen Asianajajaliitossa vireille tullut kurinpitoasia ei ollut aiheuttanut toimenpiteitä asianajajaa kohtaan. Yhden osakkaan oikeuskanslerille osoittamasta lisäkirjoituksesta ja sen liitteinä olleesta asianajolaskusta ilmeni, että asianajaja oli laskuttanut kuolinpesää myös perehtymisestä asianajajaliitolta tulleen kanteluun, vastineen laatimisesta kanteluun sekä siihen liittyvistä kopiointikuluista yhteensä ainakin 4 000 markkaa.

Kuolinpesän osakkaan kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, että asianajajien palkkiolaskutusasiat eivät kuuluneet asianajajavalvonnan piiriin. Osakas osoitettiin kääntymään Asianajajaliiton hallituksen puoleen, jotta palkkiolaskutusasia voitaisiin tutkia Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 34—35 §:n (502/1961) mukaisessa välimiesmenetellessä (1069/1/98).

3) Pankin menettely takausvelan perinnässä

Asianajajan menettelyä koskevan kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että säästöpankki oli kiinteistön määrälainan ostajalle kaupantekopäivänä myöntämänsä 50.000 markan kauppahinnan määrällisen luoton takaisin maksamisen vakuudeksi hyväksynyt myyjän antaman omavelkaisen takauksen.

Lainan päävelalliset olivat jättäneet lainan lyhennykset maksamatta ja laina oli sittemmin on-

gelmaluottoon siirtynyt omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy:n hoitoon. Takauksen perusteella takaaaja oli kahdella osatuomiolla velvoitettu maksamaan siihen mennessä erääntyneet erät lainasta. Tämän jälkeen pankki oli pannut vireille kanteen, jossa se oli vaatinut takaaajan velvoittamista maksamaan lainan maksamatta olevan osan kokonaisuudessaan. Asia oli päättynyt sovintoon, jonka mukaisesti takaaaja oli asiassa suorittanut pankille 20.000 markkaa kertakaikkisena suorituksena.

Pankin menettelyä sen hyväksyessä edellä kerrotuissa olosuhteissa myyjän antaman omavelkaisen takauksen, jonka perusteella iäkäs takaaaja oli joutunut useassa oikeudenkäynnissä vastaamaan häneen takaaajana kohdistettuihin oikeudellisiin vaatimuksiin, voitiin pitää kyseenalaisena. Asia saatettiin tämän vuoksi ja kun sillä oli myös yleistä merkitystä Rahoitustarkastuksen tietoon. Ks. myös kohta 6.4.2.3 (788/1/98).

8.4. Yleiset oikeusavustajat

Lailla yleisestä oikeusavusta (104/1998) ja siihen liittyvällä lainsäädännöllä luotiin uusi yhtenäinen oikeusapujärjestelmä. Laki, jolla korvattiin aikaisemmat maksutonta oikeudenkäyntiä ja yleistä oikeusapua koskevat säännökset, tuli voimaan 1.6.1998. Oikeusapu on luonteeltaan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Yleisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena. Lisäksi on todettava, että yleiset oikeusavustajat ovat jo aikaisemmin kunnallisina virkamiehinä kuuluneet myös oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan piiriin. Uuden lainsäädännön mukaan yleiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän valvontaan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

8.5. Tilastot

Suomen Asianajajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat v. 1999

Kanteluista ja aloitteista				Määrätyt seuraamukset				
käsitelty	tutkimatta	hylätty	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	varoitukset	huomautus	Olisi ansainnut varoituksen	Olisi ansainnut huomautuksen
110	1	48	61	1	25	31	1	3

Suomen Asianajajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 1999

Kanteluista	Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi	Ei ollut aihetta enempään toimenpiteisiin
131	44	87

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 1999

Kante-luita	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet				
käsitelty	asian-ajaja	yleinen oikeus-avustaja	Siirretty Suomen Asian-ajajaliiton käsiteltäväksi		Tutkimatta jätetyt	Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
			asian-ajaja	yleinen oikeus-avustaja		asian-ajaja	yleinen oikeus-avustaja
81	72	9	8	1	14	50	8

9. Eräitä oikeuskanslerinvirastossa syntyneitä asiakirjoja

9.1. Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskevasta ehdotuksesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 22.10.1999, dnro 25/20/99

Oikeusministeriö on 30.6.1999 päivätyllä kirjeellään, dnro 3719/08/9OM, pyytänyt lausunnon 11.5.1999 päivätyistä Ahvenanmaan itsehallintolain tarkistamista koskevasta mietinnöstä, jonka Ahvenanmaan työryhmä 1998/1999 on laatinut.

1 YLEISTÄ

Oikeusministeriö asetti 17 joulukuuta 1997 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus itsehallintolain eräiden säännösten muuttamiseksi. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää kolmetoista erikseen mainittua kysymystä sekä valmistella tarvittavat itsehallintolain muutoksia koskevat ehdotukset. Lisäksi työryhmällä oli valtuudet tuoda esille tarpeelliseksi katsomiaan muita muutoksia koskevia ehdotuksia. Mietinnössä selvitettyjen kysymysten taustalla on lähes yksinomaan Suomen jäsenyys Euroopan yhteisössä. Oikeusministeriön on tarkoitus valmistella hallituksen esitys työryhmän mietinnön pohjalta.

Mietintö on laadittu siten, että kysymyksiin liittyvät ongelmat ja työryhmän ehdotukset on käsitelty 16 pääotsikon alla. Seuraavassa esitän eräiden pääotsikkojen alla esitettyihin ehdotuksiin liittyviä näkökohtia, ottaen erityisesti huomioon laillisuusvalvonnan ja yksilön oikeussuojan asettamat erityisvaatimukset.

2 EUROOPAN YHTEISÖN VAROJEN BUDJETOINTI

Työryhmä lähtee siitä, että maakunnan lainsäädäntövalta ratkaisee EY:n varojen kanavoinnin ja budjetoinnin. Kokonaan maakunnan toi-

mivaltaan kuuluviin tavoiteohjelmiin ja yhteisöaloitteisiin liittyvät varat olisi budjetoitava ainoastaan maakunnan talousarviossa.

Työryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta ottaa itsehallintolakiin pykälä, jossa perustuslain (731/1999) 84 §:ssä olevan säännöksen mukaisesti säädettäisiin, että maakuntahallituksen hallinnoimat EY:n varat siirrettäisiin suoraan maakuntaan. Työryhmä ei kuitenkaan ollut yksimielinen tällaisen säännöksen tarpeellisuudesta. Sivulla 4 esitetty ehdotus mahdolliseksi 44 a §:ksi on laadittu siten, että se koskee yksinomaan varojen kanavointia huolimatta sen läheisestä yhteydestä budjetointiin.

Joka tapauksessa on todettava, että tyydyttävä ratkaisu edellyttää lisäsääntelyä sekä valtakunnallisella että maakunnallisella tasolla. Perustuslain edellä mainitun 84 §:n säännös lähtee täydellisyyssperiaatteesta, mikä tarkoittaa sitä, että "talousarvion tulisi sisältää täysimääräisesti arviot kaikkiin tiedossa oleviin vuotuisiin tuloihin ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin" (HE 1/1998 vp, s. 136). Jos työryhmän esittämä varojen kanavointi toteutuu, olisi erikseen harkittava sitä, pitäisikö ainakin Ahvenanmaalle kanavoituja varoja koskeva selvitys sisällyttää valtion talousarvioon.

3 VAHINGONKORVAUSVASTUUN JA EY:N VAROJA KOSKEVA VASTUUN

Työryhmä on ansiokkaasti käsitellyt EY:n varoja koskevaan vastuuseen liittyviä ongelmia. Vastuunjakoa koskeva sääntely voidaan myös hyväksyä. Sen sijaan voidaan kysyä, ovatko työryhmän esittämät vastuun toteutumista koskevat ehdotukset parhaat mahdolliset.

Jäsenvaltioilla on aina vähintään toissijainen vastuu EY:n varoista yhteisöön päin. Suomen osalta tämä koskee myös Ahvenanmaalle kanavoituja varoja. Mahdollisessa takaisinmaksutilanteessa Suomi vastaa Ahvenanmaan puolesta komission edessä. Ehdotus lähtee aivan oikein siitä, että se, joka kansallisesti hoitaa tai valvoo varoja, vastaa niiden takaisinmaksusta.

Työryhmä pitää lähtökohtana sitä, että maakunnan toimivaltaan kuuluviin toimintoihin kannavoituja varoja valvovat viime kädessä maakunnan viranomaiset sen mukaan kuin maakuntalainsäädännössä säädetään. Valvontaa koskevan oikeuden ja velvollisuuden osalta voi kuitenkin syntyä ongelmia esim. jos toimenpide maakunnan lisäksi koskee myös muita alueita. Työryhmän mielestä tällaisista tilanteista voitaisiin säätää sopimusasetuksella.

Valtakunnan ja maakunnan välisen vastuunjaon säätämiseksi työryhmä ehdottaa, että itsehallintolakiin lisättäisiin uusi 59 f §. Jos EY:n tuomioistuin on tuominnut Suomen maksamaan vakiorahamäärän, uhkasakon tai muun vastaavan rahamäärän, valtakunta voisi pykälän 1 momentin mukaan vaatia maakunnalta korvausta siltä osin kuin rahamäärä tai uhkasakko on tuomittu maakunnan toimenpiteen tai laiminlyönnin takia.

Pykälän 3 momentin mukaan Ahvenanmaalta voitaisiin vastaavasti vaatia takaisin varoja, jotka Suomi Euroopan unionin jäsenvaltiona on velvoitettu maksamaan takaisin Euroopan yhteisöille, jos maakunta hoitaa tai valvoo kysymyksessä olevia varoja.

Ehdotuksessa todetaan, että valtakunnan ja maakunnan välinen vastuunjako eri vastuutilanteissa saattaa olla monimutkainen. Siksi työryhmä on perustellusti sitä mieltä, että vaikka on epätodennäköistä että ristiriitoja syntyisi usein, olisi laissa säädettävä ristiriitojen ratkaisemista koskevasta menettelystä. Huomioon ottaen vaadittavan itsehallintolakia koskevan asiantuntemuksen ja tällaisissa kysymyksissä tarvittavan sovittelun osuuden, paras tällaisten kysymysten käsittelyelin olisi työryhmän mielestä Ahvenanmaan valtuuskunta. Valtuuskunnan päätöksistä voitaisiin valittaa. Näitä näkökohtia vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi itsehallintolain 62 §:n uuteen 2 momenttiin.

Ehdotuksen lähtökohtana on, ettei Ahvenanmaan valtuuskunta voisi tehdä kohtuusarviointia siitä, tulisiko vahingonkorvausta sovitella vai ei. Harkintavalta olisi rajoitettu käsittämään objektiivisten kriteerien tutkimisen, joita ovat vahingon suuruus, tuottamuksen aste jne.

Huolimatta näistä ainoastaan perusteluissa mainituista harkintavallan rajoituksista voidaan kuitenkin kyseenalaistaa se, onko asianmukaista että tällainen luonteeltaan asiantuntijaelin tutkii näitä kysymyksiä, jotka lisäksi välillisesti voivat koskea yksittäisen henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisia huomautuksia voidaan esittää

siitä huolimatta, että oikeus muutoksenhakuun korkeimmassa oikeudessa takaa asianosaiselle oikeuden saada asia tuomioistuimen tutkittavaksi.

4 VASTUUN KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN RIKKOMISESTA AIHEUTUVASTA VAHINGOSTA

Yhteisöoikeuden mukaan jäsenvaltio voi olla vahingonkorvausvelvollinen yhteisöoikeudellisten määräysten puutteellisesta tai väärästä soveltamisesta. Vahingonkorvausvastuuseen voivat vedota yksityiset henkilöt, jotka ovat kärsineet vahinkoa menettelyn johdosta. Työryhmä lähtee siitä, että maakunnalla olisi ensisijainen vastuu tällaisesta vahingosta toimivaltansa rajoissa. Tämän mukaisesti on ehdotuksen 61 a §:ssä säännös, jonka mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvalla alueella yhteisöoikeuden tai kansainvälisen velvoitteen puutteellisesta tai väärästä toteuttamisesta johtuvaa vahinkoa koskeva korvausvaatimus osoitettaisiin maakuntahallitukselle. Säännös ei siis koske ainoastaan yhteisöoikeuden rikkomista, vaan kansainvälisten velvoitteiden rikkomista yleensä. Säännöksellä, joka merkitsee sitä että kannetta on ajettava maakuntahallitusta vastaan, on otsikossa mainittujen vastuunjakoseuraamusten lisäksi myös prosessuaalisia seuraamuksia. Ensisijaisesti herää kysymys valtakunnan asemasta maakuntahallitusta vastaan ajettavassa riita-asiassa. Käytännössä voi syntyä erilaisia tilanteita, joissa valtakunnan etuja tulisi valvoa. Mitä mahdollisuuksia antavat silloin oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 8—10 §:n (1052/1991) väliintuloa koskevat säännökset näiden etujen valvomiseen kaikissa tilanteissa. Tässä yhteydessä olisi myös otettava huomioon EY:n tuomioistuimen n.k. ennakkoratkaisun hakemista koskeva menettely. Näistä ongelmista, kuten myös kumulaation mahdollisuudesta, olisi säädettävä lailla.

5 EUROOPAN UNIONIA KOSKEVAT ASIAT

Ehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin sekä lainsäädäntövallan (59 a §) että hallintovallan (59 c §) jaosta yhteisöoikeuden soveltamisesta.

Lainsäädäntövallan jakoa koskevan 59 a §:n perussäännöksen mukaan valta jaettaisiin maakunnan ja valtakunnan kesken siten kuin itsehal-

lintolaissa säädetään. EU:n jäsenyys ei vaikuta tähän jakoon.

Ehdotuksen 59 c §:ssä vahvistetaan sama periaate maakunnan ja valtakunnan välisen kansallisen hallintovallan jaon osalta. Lainkohta koskee tapauksia, joissa EY on jo tehnyt päätökset, mutta niiden toimeenpano edellyttää kansallisia päätöksiä. Hallintovallan käsite sisältää myös vallan nimetä hallintotehtäviä hoitavat viranomaiset.

Maakuntahallitus päättää 59 c §:n 3 momentin mukaan viranomaisten EU:n asioita koskevien päätösten ja toimenpiteiden sisällöstä siltä osin kuin asia koskee maakuntaa. Tämä itsehallintoperiaatteen mukainen säännös vaatisi täydentämistä valtakunnan ja maakunnan välisen vastuunjaon selvittämiseksi tällaisissa tilanteissa tehtävien päätösten ja toimenpiteiden osalta.

Maakunnan osallistumisesta yhteisössä tehtäviä päätöksiä koskevien kansallisten kannanottojen laatimiseen säädetään 59 b §:ssä. Säännöksen on otettu uusi, osallistumista tarkemmin määrittelevä momentti. Säännöksessä säädetään myös maakunnan oikeudesta olla suorassa yhteydessä EY:n komissioon. Lainkohdassa olisi ehkä tarpeen säätää velvollisuudesta ilmoittaa tällaisten suorien yhteyksien olemassaolosta valtakunnalle.

6 LAILLISUUSVALVONTA

Vallitsevan oikeuden mukaan presidentin veto-oikeuden katsotaan sisältävän toisaalta juridisen valvonnan ja toisaalta poliittisen valvonnan. Juridinen valvonta merkitsee sitä, että presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos presidentti katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa. Poliittinen valvonta merkitsee sitä, että presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntalaki koskee valtakunnan ulkoista tai sisäistä turvallisuutta.

Työryhmä toteaa, ettei ole ollut selvää missä laajuudessa presidentillä on oikeus tai velvollisuus käyttää veto-oikeuttaan, jos hän katsoo maakuntalain olevan ristiriidassa EY-oikeuden kanssa. Työryhmän mielestä EY-oikeudella on oma järjestelmänsä jäsenmaissa tapahtuvan soveltamisen valvomiseksi ja tätä järjestelmää tulisi soveltaa myös Ahvenanmaan maakuntalakeihin. Järjestelmän mukaan valvonnan suorittaa EY:n komissio ja oikeusharkinnan tekee viime kädessä EY:n tuomioistuimien. Työryhmän mielestä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että tasa-

vallan presidentti kantaisi vastuun yhteisöoikeuden soveltamisesta. Työryhmä toteaa myös, että vaikka yhteensopivuutta EY-oikeuden kanssa olisi mahdollista valvoa, valvonta ei poistaisi periaatteellisesti tärkeitä sopimusrikkomuksia, nimittäin tilanteita, joissa maakunta kokonaan on laiminlyönyt EY-oikeuden soveltamisen.

Ehdotuksessa omaksutun jaon mukaisesti 19 §:n 1 momentti sisältää maakuntalakien juridista valvontaa koskevat säännökset. Pykälän 2 momentissa ovat vastaavasti poliittista valvontaa koskevat säännökset.

Mietinnön mukaan pykälän 1 momentin uuden sanamuodon tarkoitus on painottaa veto-oikeuden merkitsevän sen valvomista, ettei maakuntapäivät ole ylittänyt itsehallintolain mukaisista toimivaltaansa. Lain mahdollinen ristiriita kansallisten velvoitteiden kanssa ei ensisijaisesti olisi tämän valvonnan piirissä.

Voidaan kysyä, ilmentääkö ehdotettu sanamuoto yksiselitteisesti sitä tavoitetta, että maakuntalakien yhteensopivuutta EY-oikeuden kanssa koskeva valvonta ei kuuluisi laillisuusvalvonnan piiriin, ottaen huomioon lakiehdotuksen kokonaisuudessaan sekä sen seikan, että siihen sisältyy nimenomainen säännös maakunnan lainsäädäntövallasta EY-oikeuden soveltamisessa.

Pykälän 2 momentin säännöksen mukaan presidentillä olisi lisäksi veto-oikeus, jos hän katsoo maakuntalain koskevan Suomen ulkoista tai sisäistä turvallisuutta. Työryhmän mielestä voimassa olevaa lakia vastaava säännös olisi säilytettävä, vaikkakin sitä voitaisiin soveltaa ainoastaan äärimmäistapauksissa. Ehdotuksessa todetaan, että säännöstä voitaisiin periaatteessa soveltaa, jos maakuntapäivät säätäisi kansainvälisen velvoitteen kanssa ristiriidassa olevan lain ja tämä sopimusrikkomus olisi niin ilmeinen ja vakava, että se voisi koskea valtakunnan ulkoista turvallisuutta.

Vaikka osittain voitaisiinkin yhtyä työryhmän näkemyksiin maakuntalakien yhteensopivuutta EY-oikeuden kanssa koskevasta valvonnasta ja vastuusta, voidaan suhtautua kriittisesti siihen, ettei valtakunnan viranomaisille anneta mitään mahdollisuutta puuttua asiaan, ottaen huomioon EY-oikeuden luonteen ja valtakunnan ensisijaisen vastuun oikeuden jäsenvaltioille suoraan asettamista velvoitteista.

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan eräät maakuntalait voisivat astua voimaan jo ennen presidentin päätöstä veto-oikeutensa käyttämisestä, on sinänsä ymmärrettävä talousarvion toi-

meenpanon näkökulmasta katsottuna. Ehdotuksen toteuttaminen merkitsi kuitenkin periaatteellisesti merkittävää muutosta presidentin asemaan ja presidentille niin voimassa olevan kuin uudenkin perustuslain mukaan kuuluvaan lainsäädäntövaltaan. Havaintojeni mukaan työryhmä ei ole ottanut huomioon tätä periaatteellista näkökohtaa. Talousarvion noudattamiseen liittyvät ongelmat voitaneen ratkaista tyydyttävästi muilla keinoin.

Työryhmän ehdotusta raukeamaan määrätyn lain oikeusvaikutusten peruuntumisesta ei ole selvitetty tarkemmin. On mahdollista, etteivät oikeusvaikutukset voi peruuntua ilman kolmannen osapuolen suostumusta tai jopa ilman oikeusseuraamuksia. Tällaisten tapausten varalta tarvittaisiin yksiselitteisiä oikeussääntöjä. Näiden sääntöjen lainsäätämisyjärjestys saattaa myös olla ongelmallinen. Työryhmän kyseistä ehdotusta olisi mielestäni syytä vielä tarkistaa huomioon ottaen sekä esitetty valtio-oikeudelliset että yksilön oikeussuojan turvaamisen edellyttämät näkökohdat.

Tässä yhteydessä haluan myös kiinnittää huomiota itsehallintolain 76 §:n säännökseen. Säännös merkitsee sitä, että virkasyytetä maaneuvosta sekä maakuntahallituksen jäsentä ja esittelijää vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa. Oikeusministeriössä on parhaillaan työryhmä laatimassa ehdotusta, jonka mukaan korkeampien virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikka olisi käräjäoikeus. Siksi olisi ehkä tarpeellista, että Ahvenanmaan työryhmä selvittäisi mahdolliset vastaavat lainmuutokset Ahvenanmaan osalta.

9.2. Pääministerin menettely vahingonkorvauksesta sopimista koskevassa asiassa

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 4.2.1999, dnro 1028/1/98

Korkein oikeus oli velvoittanut 4.7.1997 antamallaan kahdella tuomiolla entisen pankinjohtajan Ulf Sundqvistin ja eräät muut henkilöt eriaikaisesti yhteisvastuullisesti suorittamaan Omaisuudenhoito Oy:lle vahingonkorvausta yhteensä 9 miljoonaa markkaa ja oikeudenkäyntikuluja 2,2 miljoonaa markkaa, kaikki summat 16 prosentin korkoineen tammi-kuusta 1994 alkaen. Silloinen ministeri Arja Alho

oli 18.9.1997 hyväksynyt Omaisuudenhoito Oy:lle Arsenal-Silta Oy:n ja Sundqvistin välisen sopimuksen, jolla alennettiin Sundqvistin maksettavaksi tuomittuja korvauksia 1,2 miljoonaa markkaan.

Perustuslakivaliokunta oli tutkinut eräiden kansanedustajien tekemän muistutuksen Arja Alhon edellä mainittuun sovintoratkaisuun liittyvien virkatoimien lainvastaisuudesta (PeVM 6/1998 vp), minkä jälkeen eduskunta oli 29.9.1998 päättänyt, että asia oli raukeava.

Kansanedustajat Toimi Kankaanniemi ja Päivi Räsänen olivat oikeuskanslerille osoittamassaan 14.10.1998 päivätyssä kirjoituksessa kertoneet, että julkisuudessa olleiden väitteiden mukaan pääministeri Paavo Lipponen olisi toiminut Ulf Sundqvistin vahingonkorvauksen sopimista koskevassa asiassa toisin kuin pääministeri Paavo Lipponen oli kertonut eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Ristiriita eduskunnalle 1.10.1998 annetun pääministerin ilmoituksen 2/1998 ja sittemmin esille tulleiden väitteiden välillä oli niin vakava, että asia kantelijoiden mielestä olisi selvitettävä. Niin ikään olisi selvitettävä perustuslakivaliokunnan hallitukselta ja asianosaisilta saamien tietojen totuudellisuus.

12. RATKAISU

Vastineessaan Lipposen, Alhon ja Westlundin lausuntoihin kansanedustaja Kankaanniemi on esittänyt lisäselvityksen hankkimista. Ratkaisuni perustuu näiden lausuntojen lisäksi asiassa kertyneeseen muuhun selvitykseen, mihin edellä on viitattu ja jota edellä on asiaan vaikuttavilta osin selostettu.

12.1. Tutkimistoimivallasta

12.1.1. Kansanedustaja Alho

Kantelukirjoituksessa on paitsi muuta pyydetty selvittämään perustuslakivaliokunnan asianosaisilta saamien tietojen totuudellisuus.

Perustuslakivaliokunta on tutkinut eräiden kansanedustajien tekemän muistutuksen silloisen ministeri Arja Alhon virkatoimien lainvastaisuudesta (PeVM 6/1998 vp), minkä jälkeen eduskunta on 29.9.1998 päättänyt, että asia on oli raukeava. Tämän johdosta oikeuskanslerin asiana ei ole tutkia Alhon menettelyä, mikäli sitä on kantelukirjoituksessa tarkoitettu.

12.1.2. Pääministeri Lipponen

Kansanedustajien Toimi Kankaanniemen ja Päivi Räsäsen kirjoituksen tulkitsen muilta osin tarkoittavan sitä, että pääministeri Lipposen menettely Sundqvist-asiassa olisi tutkittava sen johdosta, että entisen ministeri Alhon eri yhteyksissä esittämät lausumat näyttäisivät olevan ristiinriidassa sen kanssa, mitä Lipponen on kertonut Sundqvistin kanssa tehdyn sopimuksen syntymisestä.

Kantelijoiden on katsottava tältä osin viittavan hallitusmuodon 36 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen tulee olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu. Totean, että hallitusmuodon mainittuun säännökseen sisältyvästä vaatimuksesta on kirjallisuudessa esitetty erilaisia mielipiteitä. Toisaalta on esitetty, ettei vaatimuksella ole käytännössä vaikutusta. Toisaalta on korostettu vaatimuksen tärkeyttä merkitystä samalla tosin myöntäen, että sen soveltamista vaikeuttaa suuri harkinnanvaraisuus. Hallitusmuodon 36 §:n 2 momentin vaatimukseen sisältyy ministerin virka-asemaan kuuluva totuudespäpysymisvelvollisuus.

Muutoin katson, että pääministeri Lipposen menettelyä on arvioitava eduskunnassa käsitellyn Alhoon kohdistetun ministerivastuulakiin perustuvan muistutuksen pohjalta.

12.2. Tapahtumista

12.2.1. Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 6/1998 vp)

Mietinnön mukaan Alho oli keskustellut heinäkuun lopulla 1997 apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kanssa yleisellä tasolla siitä, voitiinko ylipäänsä tehdä sopimus korkeimman oikeuden tuomitsemasta vahingonkorvauksesta. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään tältä osin lausunut, että vaikka tässä keskustelussa ei ollut ollut erikseen kysymys Sundqvistin vahingonkorvauksesta, valiokunta on pitänyt varsin todennäköisenä, että Alhon käynnistämän keskustelun taustasyinä olivat olleet juuri alkukuussa annetut STS-Pankin tuomiot.

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön Klaus Helmisen kanssa Alho oli keskustellut 28.8. ja tuolloin Alho oli viittannut nimenomaan kysymyksessä olevia Sundqvistiä ja muita vastaajia koskeviin korkeimman oikeuden tuomioihin.

Pääministeri Lipposen osalta on mietinnössä esitetty, että samana päivänä, jolloin Alho oli keskustellut kansliapäällikkö Helmisen kanssa, Alho oli informoinut asiasta Lipposta. Pääministerin mukaan Alho oli kertonut hänelle valtioneuvoston istunnon jälkeen, että Sundqvistin korvauksen sopimiseksi on tarkoitus ryhtyä neuvottelemaan. Pääministeri oli kertomansa mukaan korostanut valtion kannalta mahdollisimman hyvän ratkaisun saavuttamista, mutta ei ollut antanut ohjeita mistään markkamääristä tai muista yksityiskohdista.

Edellä mainitun päivämäärän 28.8.1997 ja sen, että tapaaminen Alhon kanssa oli ollut valtioneuvoston istunnon jälkeen, on perustuslakivaliokunnalle kertonut pääministeri Lipponen.

Alho on kantelun johdosta oikeuskanslerille antamassaan lausunnossa esittänyt, että hän oli informoinut Lipposta sekä oikeuskanslerinviraston kanssa käymänsä keskustelun että virkamiestapaamisen jälkeen. Tapaaminen ei siis tämän mukaisesti olisi ollut 28.8., vaan 29.8., jolloin oli ollut virkamiestapaaminen ministeri Alhon kanssa. Tässä tilaisuudessa ja siis ennen tapaamistaan Lipposen kanssa Alho oli todennut, että Sundqvistin kanssa pyritään sovintoratkaisuun ja korvausmääräksi pyritään neuvottelemaan 1,5 miljoonaan markkaa, niin kuin perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan. Lipposen Alho oli tavannut normaalien kokousruutiinien jälkeen.

Totean, että valtioneuvoston yleisistunto on ollut 28.8.1997 ja seuraavana päivänä tasavallan presidentin esittely.

12.2.2. TV 2:n Musta laatikko -ohjelma 29.9.1998

Ohjelmassa toimittaja Timo Harakka oli muun ohella kysynyt Alholta, oliko pääministeri Lipponen ollut Sundqvist-asiassa aloitteentekijä. Alho oli vastannut tähän: ”Sinä kysyt sitä ehkä vähän hieman turhan dramaattisesti, se ei nimitäin ole sitä, mutta kyllä se tietysti pitää paikkansa, mutta kaksi asiaa täytyy muistaa: tämä asia lähti liikkeelle myöskin virkamiestietä pitkin ja valmisteltiin sitä kautta.”

Alho on kertonut, että pääministeri Lipponen olisi keskustelussa toivonut, että Alho etsisi ratkaisua Sundqvist-asiassa. Toimittaja Harakan kysyttyä, oliko Alho käsittänyt sen kehotukseksi ryhtyä tutkimaan Sundqvist-sopimusta, Alho oli vastannut kieltävästi. Alho oli lähtenyt siitä, että

hänen tehtävänään olisi perehtyä asiaan, koska se tulee hänen käsiteltäväkseen.

12.2.3. Pääministerin 1.10.1998 antama ilmoitus 2/1998

Pääministeri Lipponen oli ilmoituksessa kertonut keskustelleensa Alhon kanssa jo 20. tai 21.8.1997 edellytyksistä löytää ratkaisu Sundqvistin vahingonkorvausasiassa. Keskustelussa Alho oli informoinut asian valmistelutilanteesta, eikä Lipponen ollut tehnyt hänelle sen johdosta mitään aloitetta.

Ilmoituksen johdosta käydyssä keskustelussa Alho esitti, että Lipposen ilmoituksen ja hänen lausuntojensa välillä Musta laatikko -ohjelmassa ei ollut mitään ristiriitaa. Lipposen ja Alhon käsitteet käydyistä keskusteluista ja niiden sisällöstä olivat yhtenevät.

Lipponen puolestaan kertoi Musta laatikko -ohjelman vastaavan hyvin sitä, mitä Alho oli eduskunnassa ilmoittanut sanoneensa.

12.2.4. Iltalehdessä 14.10.1998 julkaistu teksti

Iltalehdessä julkaistun tekstin on kerrottu olevan lyhennelmä Alhon ja toimittaja Timo Harkan välisestä puhelinkeskustelusta. Alholle osoittamassani lausuntopyynnössä olen tiedustellut, oliko hän käynyt tekstin mukaisen puhelinkeskustelun. Alhon vastauksen perusteella ei näyttäisi olevan syytä epäillä puhelinkeskustelun sisältöä.

Keskustelussa on ollut esillä kysymys siitä, että Lipposen mukaan ”Alho informoi.” Alhon vastaus toimittaja Harakalle oli tähän: ”En tienynyt siitä mitään. Voihan hän ajatella, että informoin häntä korkeimman oikeuden päätöksestä. En ollut voinut tietää, että on alkanut prosessi, jossa haetaan sopimusta.”

13.2.5. Keskustelu eduskunnassa 15.10.1998

Pääministeri Lipponen oli kertonut pitäytyvänsä asiasta antamaansa ilmoitukseen.

12.2.6. Pääministerin vastaus 22.10.1998 kirjalliseen kysymykseen 1024

Pääministeri Lipponen oli edelleen maininnut, että Alho oli informoinut häntä asiasta.

12.3. Kantelun johdosta annetuista lausunnoista

12.3.1. Arja Alho

Lausunnossa Alho on kertonut hänen ja Lipposen tapaamisesta 20. tai 21.8. samalla tavalla kuin Musta laatikko -ohjelmassa ts. että keskustelussa Lipponen oli pyytännyt etsimään ratkaisua Sundqvistin asiassa. Lipponen ei ollut esittänyt markkamääräistä sovintoratkaisua. Alho on esittänyt, että hän ei ollut voinut eduskunnassa puuttua pääministerin ilmoituksessa käytettyyn keskustelun kuvaukseen ”informoi minua”. Alhon näkökulmasta katsottuna se ei ollut onnistunut ilmaisu.

12.3.2. Paavo Lipponen

Lipponen on toistanut sen, että Alho oli 20. tai 21.8. informoinut häntä asian valmistelutilanteesta. Lipposen tiedot korvausasiasta olivat perustuneet Alhon kanssa käytyihin keskusteluihin. Keskusteluissa Lipponen ei ollut esittänyt sopimuksen tekemistä tai tehnyt muutakaan aloitetta sopimuksen tekemiseksi. Lipponen ei myöskään ollut antanut ohjeita markkamääräistä tai muista sopimuksen yksityiskohdista tai ylipäinsä vaikuttanut mitenkään sopimuksen materiaaliseen sisältöön. Lipponen oli kylläkin korostanut, että Alhon tuli pyrkiä valtion kannalta mahdollisimman hyvään ratkaisuun.

12.3.3. Jorma Westlund

Westlundin kertoman mukaan mitään ehdotuksia tai vetoomuksia Sundqvist tai kukaan muu ei ollut hänelle esittänyt. Westlund oli oma-aloitteisesti saattanut Alhon tietoon Sundqvistin rahoitusmahdollisuuksiin liittyvät näkökohdat. Westlund ei ollut tehnyt esityksiä ulosotto- tai vahingonkorvausasioissa.

12.4. Arviointia

Eduskunnan käsiteltäessä Alhon virkatointen lainvastaisuutta koskevan muistutuksen on TV 2:n Musta laatikko -ohjelman perusteella käynyt ilmi, että pääministeri Lipponen ja Alho olivat keskustelleet Sundqvistin vahingonkorvuksesta 20. tai 21.8.1997. Tästä keskustelusta

Lipponen ei ollut kertonut perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan käsitellessä Alhoa kohtaan tehtyä muistutusta, mutta Lipponen on oma-aloitteisesti selvittänyt keskustelua pääministerin ilmoituksessa eduskunnalle.

Mainitun ohjelman jälkeen on Iltalehdessä 14.10.1998 julkaistu teksti, jonka on kerrottu olevan lyhennelmä Alhon ja toimittaja Harakan välisestä puhelinkeskustelusta. Alhon oikeuskanslerille antaman lausunnon perusteella näyttää siltä, että Alhon ja Harakan välinen puhelin keskustelu on käyty. Huomioon on kuitenkin otettava, että Lipponen ja Alhon 20. tai 21.8.1997 käymästä kahdenkeskisestä keskustelusta voidaan saada selvitystä vain heiltä itseltään.

Elokuun 20 tai 21 päivänä 1997 käydyin keskustelun sisältöä on käsitelty Musta laatikko -ohjelmassa ja pääministerin 1.10.1998 eduskunnalle antamassa ilmoituksessa ja silloin käydyssä keskustelussa sekä keskustelussa eduskunnassa 15.10.1998.

Keskustelun sisältöä on tällöin kuvailtu käytämällä osaksi erilaisia ilmaisuja. Pääministerin ilmoituksessa Lipponen on kertonut hänen ja Alhon keskustelleen edellytyksistä löytää ratkaisu Sundqvistin vahingonkorvausasiassa. Alho on ilmoituksen johdosta käydyssä keskustelussa selvästi kertonut, että Lipponen ilmoituksen ja hänen lausuntojensa välillä Musta laatikko -ohjelmassa ei ollut mitään ristiriitaa. Eduskunnassa 15.10.1998 käydyssä keskustelussa Lipponen on toistanut sen, että hän ja Alho olivat keskustelleet edellytyksistä löytää ratkaisu Sundqvist-asiassa.

Alho on kertonut, että Lipponen oli pyytänyt Alhoa etsimään asiassa ratkaisua. Alhon mielestä keskustelulla ei ollut ollut vaikutusta virkavalmisteluun. Tämä oli käynnistynyt jo aiemmin elokuussa, ja 18.8.1997 virkamiestasolla yhdessä Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtajan kanssa pidetyssä kokouksessa oli päätetty hankkia ministeri Alhon kanta Ulf Sundqvistin esittämään sovintoratkaisuun yhden miljoonan markan kertakaikkisesta korvauksesta. Sundqvist on perustuslakivaliokunnassa 23.10.1997 kertonut, että hän on neuvotellut sopimuksesta vain Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtajan kanssa, eikä hän ole muiden kanssa neuvotellut eikä keskustellut.

Siitä kumman toimesta keskusteluun oli ryhtytty, Lipponen ei ole maininnut. Alhon lausunnon mukaan Lipponen olisi pyytänyt hänet keskustelemaan. Näin oli kerrottu myös Iltalehden tekstissä. Alho on toisaalta huomauttanut, että

Sundqvistin vahingonkorvausta koskevaa asiaa oli hoidettu myös virkamiesten taholla.

Oikeuskanslerille antamissaan lausunnoissa sekä Lipponen että Alho ovat yhtenevästi kertoneet, että Lipponen ei ollut esittänyt markkamääräistä sovintoratkaisua, mitä pidän tämän asian arvioinnin kannalta olennaisena tietona.

12.5. Johtopäätös

Asiaa oikeudelliselta kannalta arvioitaessa, ottaen myös huomioon, mistä menettelystä Alhoa vastaan oli tehty muistutus, on oleellista, mitä Lipponen on esittänyt Alholle Sundqvistin vahingonkorvauksesta.

Kummankin kertomukset ovat olleet yhtenevät siinä, että 20. tai 21.8.1997 käyty keskustelu oli koskenut korvauksen sopimisen edellytyksiä. Lausunnossaan oikeuskanslerille Alho kertoo, että Lipponen oli pyytänyt häntä etsimään Sundqvistin asiassa ratkaisua. Lipponen on esittänyt samoin pääministerin ilmoituksessa kertoessaan, että asianomaiset olivat keskustelleet edellytyksistä löytää ratkaisu.

Asiassa kertynyt selvitys ei osoita, että Lipponen olisi vaikuttanut sellaisen sopimuksen syntymiseen, joka johti eduskunnassa Alhon menettelyn tutkimiseen ministerivastuulain nojalla. Alhon ja Lipponen lausumista käy selville, ettei Lipponen ollut esittänyt tietyn markkamääräisen sopimuksen tekemistä Sundqvistin kanssa. Näin ollen pelkästään se, että Lipponen oli keskustellut Alhon kanssa vahingonkorvauksen sopimisen edellytyksistä tai, Alhon sanoin, pyytänyt Alhoa etsimään asiassa ratkaisua, ei mielestäni anna perusteita menettelyn moittimiseen. Heidän lausumissaan ei ole myöskään ilmennyt sellaisia eroja, että toimivallassani olisi syytä niihin puuttua.

Elokuun 20 tai 21 päivän keskustelusta Lipponen ei ollut kertonut perustuslakivaliokunnassa eikä eduskunnassa, mutta hän on oma-aloitteisesti kertonut siitä pääministerin ilmoituksessaan eduskunnalle myöhemmin. Menettelyä arvioitaessa on otettava huomioon se, että Lipponen ei esitetyn selvityksen mukaan ole esittänyt Alholle tietynlaisen vahingonkorvaussopimuksen tekemistä. Keskustelusta ilmoittamatta jättämisen ei siten voida katsoa olevan yhteydessä eduskunnan tutkittavana olleeseen ministerivastuukysymykseen. Kysymyksessä olevaa menettelyä ei näin ollen ole pidettävä sellaisena, joka vaatisi oikeuskanslerin toimenpiteitä.

Edellä esitetyn perusteella ja kun asiassa ulosoton keskeyttämisen osaltakaan ei ole ilmennyt sellaista, johon oikeuskanslerin olisi puututtava, kantelu ei johda enempiin toimenpiteisiin.

9.3. Kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyys

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto opetusministeriölle 15.2.1999, dnro 10/20/99

Kysymys valtion liikuntaneuvoston jäsenen esteellisyydestä hänen käsiteltä samanaikaisen rahoitushankkeen rahoituspäätöstä Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston jäsenenä

1 SÄÄNNÖKSISTÄ

Tammikuun 1 päivänä 1999 voimaan tulleen uuden liikuntalain (1054/1998) 4 §:n mukaan (opetus)ministeriön asiantuntijaelimenä liikuntalain mukaisissa tehtävissä on valtion liikuntaneuvosto, jonka valtioneuvosto asettaa eduskunnan toimikaudeksi. Neuvoston ja sen jaostojen tehtävänä on mm. antaa lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä.

Lain 8 §:ssä on säädetty liikuntapaikkojen valtionavustuksista. Pykälän 3 momentin mukaan valtionavustuksista on voimassa mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään valtionavustuksesta perustamishankkeisiin. Liikuntalain 8 §:n 4 momentin mukaan ministeriön on myöntäessään avustuksia liikuntapaikkarakentamiseen pyydettävä asianomaisen lääninhallituksen ja valtion liikuntaneuvoston lausunto.

Niin ikään 1.1.1999 voimaan tulleen liikuntaasetuksen (1055/1998) 6 §:n mukaan valtion liikuntaneuvoston tehtävänä on käsitellä liikunnan ja liikuntapolitiikan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita sekä erityisesti:

2) antaa lausunto valtion talousarvioon otettavista liikuntamäärärahoista;

4 c) antaa lausunto liikuntapaikkojen perustamiskustannuksiin myönnettävistä avustuksista.

Asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan liikuntaneuvoston ja sen jaostojen tulee antaa lausunnot ministeriön asettaman määräajan kuluessa.

2 ASIAN KÄSITTELYVAIHEITA

Helsingin kaupunginvaltuusto oli 27.5.1998 (171 §) päättänyt kaupunginhallituksen esityksen (Khs 1998-64) mukaisesti hyväksyä yhteistyömallin Töölön jalkapalloareenan toteuttamiseksi esityslistalla selostetuin periaattein. Kaupunginhallituksen esityksen mukaan Töölön jalkapalloareena on tarkoitus toteuttaa asiakirjoissa olevan rahoitussuunnitelman mukaan. Pääosa hankkeen 110 Mmk:n kokonaisrahoitustarpeesta olisi yksityistä rahoitusta. Helsingin kaupungin rahoitusosuudeksi oli rahoitussuunnitelmaan kirjattu 32 Mmk ja valtion rahoitusosuudeksi 18 Mmk. Kaupunginhallituksen esitysasiakirjan mukaan ”projektin toteutumisen edellytyksenä on, että valtio osallistuu hankkeeseen 18 milj. mk:lla”.

Kaupunginhallituksen tarkoituksena oli, mikäli kaupunginvaltuusto hyväksyi päätösesityksen, valtuuston päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä pyytää valtiota osallistumaan hankkeen rahoitukseen. Asiasta oli kaupunginhallituksen esitysasiakirjan mukaan neuvoteltu opetusministeriön kanssa.

Kansanedustaja Arto Bryggare on Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston jäsen.

Arto Bryggare on myös valtion liikuntaneuvoston jäsen. Liikuntaneuvosto oli käsitellyt Helsingin jalkapalloareena-asiaa kokouksessaan 6.11.1998, jolloin Bryggare oli katsonut itsensä esteelliseksi päätöksentekoon. Asian toisessa käsitelyssä 16.12.1998 hän oli osallistunut asian käsittelyyn. Näiden kahden kokouksen välissä Bryggare oli saanut asiakirjoissa olevan Helsingin kaupunginkanslian lainopillisen osaston lausunnon 17.11.1998. Kaupunginkanslian lainopillisen osaston lausunnossa oli viitattu siihen, että Arto Bryggare ei kuulunut hakijayhtiön Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy:n hallintoeliiniin. Liikuntaneuvosto oli siirtänyt asian käsittelyn kokoukseensa 12.1.1999.

Valtion liikuntaneuvosto oli kokouksessaan 12.1.1999 käsitellyt perusteellisesti asiaa. Bryggare oli osallistunut keskusteluun ja päätöksentekoon. Bryggaren puheenvuoron mukaan hankkeen kipuraja on 14 miljoonan markan kohdalla, jotta hanke voidaan toteuttaa. Liikuntaneuvoston pöytäkirjasta 1/99 ilmenevässä äänestyksessä (1. äänestys 5—4) Bryggaren 14 miljoonaa markkaa koskeva esitys oli voittanut äänin 8—5. Sen mukaisesti liikuntaneuvosto oli päättänyt esittää lausuntonaan Helsingin

jalkapalloareenahankkeeseen myönnettäväksi 14 Mmk:n avustuksen ja hankkeen sisällytettäväksi vuosien 1999–2002 liikuntapaikkarakentamisen rahoitussuunnitelmaan.

3 ESTEELLISYYSKYSYMYKSEN ARVIOINTIA

3.1 Bryggare kaupunginhallituksen jäsenenä

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan (543/1997) mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka ... sellaisessa yhteisössä ... joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Pykälän 3 momentin mukaan esteellisyysperusteita sovelletaan sellaiseenkin henkilöön, joka muuten kuin virkamiehenä käsittelee asioita viranomaisessa.

Hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1981 vp) erityisperustelujen mukaan hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa yhteisöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia oikeushenkilöitä, jotka voivat olla asianosaisena hallintomenettelyssä. Kysymyksen voivat siten tulla myös julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten kunnat. Asiakirjoissa olevasta 27.12.1998 päivätystä liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaluonnoksesta ilmenee, että valtion liikuntaneuvoston käsiteltävänä on ollut useita Helsingin kaupungin liikuntapaikkahankkeita ja lähikuntien saman liikuntamuodon kilpailevia hankkeita.

Valtion liikuntaneuvosto on lakiin perustuva valtioneuvoston asettama opetusministeriön asiantuntijaelin liikuntalain mukaisissa tehtävissä. Sen jäseniin sovelletaan hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä.

Bryggare on kyseisenä ajankohtana ollut Helsingin kaupunginhallituksen jäsen ja on sitä edelleen. Kaupungin taloudellisesti merkittävimmät liikuntapaikkahankkeet tulevat monessakin yhteydessä kaupunginhallituksen (ja edelleen valtuuston) käsittelyyn. Taloudellisesti merkittävän liikuntapaikkahankkeen rahoitusosuuksien jakaantuminen (kunta/valtio) määräytyy asianomaisen kunnanhallituksen ja -valtuuston päätösten sekä toisaalta valtion liikuntaneuvoston lausunnon ja opetusministeriön valtionapupäätöksen perusteella. Joissain tapauksissa, kuten asiakirjojen mukaan Helsingin jalkapalloareenahankkeen kohdalla, valtion puolelta tehtävän

perustamisavustuspäätöksen lopputulos voi vaikuttaa ratkaisevasti koko hankkeen toteutumiseen. Ministeriön asiantuntijaelimen, valtion liikuntaneuvoston lausunnolla on merkittävä painoarvo päätettäessä valtion liikuntamäärärahoista ja liikuntapaikkojen perustamiskustannuksiin myönnettävien avustusten jakaantumisesta. Määrärahojen kokonaismäärän ja toistensa kanssa kilpailevien rahoitushankkeiden avustusten osalta asianomaisella kunnalla ja kaupungilla on kyseessä huomattavat taloudelliset intressit.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteossa on muun muassa raha-automaattivavustusten jakopäätöksissä katsottu, että avustuksen hakijayhteisön merkittävässä luottamustehtävässä oleva ministeri on esteellinen käsittelemään miltään osin avustuksen jakoasiaa. Kysymys ei siis ole vetäytymisestä pelkästään asianomaisen yhteisön osalta. Ministeri ei voi myöskään osallistua avustusten jakoa koskevan asian valmistavaan käsittelyyn ministerivaliokunnassa. Kokonaisesteellisyys johtuu siitä, että asianomainen voisi välillisesti edistää etutahonsa avustushakemusta osallistumalla kilpailevia rahoitushankkeita koskevaan päätöksentekoon.

Esteellisyysskysymyksen ratkaisee lähtökohteisesti asianomainen henkilö itse. Tässä tapauksessa kaupunginhallituksen jäsen on tehtävässä osallistunut kaupungin taloudellisesti merkittävimpien liikuntapaikkahankkeiden rahoittamista koskeviin päätöksiin. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisena menettelynä ei voida pitää sellaista, että sama henkilö osallistuu samojen tai niiden kanssa kilpailevien liikuntapaikkahankkeiden perustamisrahoitusta koskevaan päätöksentekoon hankkeiden toisen rahoittajatahon (valtio) asiantuntijaelimessä. Tämän vuoksi Arto Bryggaren olisi tullut pidättäytyä osallistumasta valtakunnallisen liikuntapaikkojen rahoitussuunnitelman käsittelyyn valtion liikuntaneuvostossa, kuten vastaavassa asemassa oleva Vantaan kaupunginhallituksen jäsen ja Helsingin kaupungin liikuntalautakunnan jäsen olivat menelleet.

3.2 Helsingin jalkapalloareenahanke

Asiakirjoissa on viitattu siihen, että Helsingin jalkapalloareenahankkeessa perustamisavustuksen hakijana on yksityinen osakeyhtiö Helsingin Uusi Jalkapalloareena Oy. Valtion liikuntaneuvoston jäsen Arto Bryggare ei kuulu yhtiön luottamuselimiin, joten hallintomenettelylain 10 §:n

1 momentin 5 kohdan mukainen yhteisöjäävi ei tule nimenomaan mainitun yhtiön hakemuksen osalta kyseeseen. Valtion liikuntaneuvoston kokous 12.1.1999 (5 §) on kuitenkin ollut yksi osa vuosien 1999—2002 liikuntapaikkarakentamisen rahoitussuunnitelman käsittelyä, vaikka kokouksessa olikin käsitelty vain yhtä hanketta, Helsingin jalkapalloareenahanketta. Kysymys on myös tämän yksittäisen hankkeen osalta ollut liikuntalaissa ja -asetuksessa tarkoitetun liikuntapaikan perustamishankkeen rahoitussuunnitelma-asian käsittelemisestä. Helsingin jalkapalloareenahanke on ollut yksi taloudellisesti merkittävistä hankkeista muiden perustamiskustannusavustuksesta kilpailevien hankkeiden joukossa. Tältä osin voidaan viitata muistion kohdassa 1 käsiteltyyn hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa koskevaan esteellisyysperusteeseen.

Valtionavun myöntämisestä liikuntapaikkojen perustamiskustannuksiin päättää opetusministeriö liikuntalain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) mukaisesti. Opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimivalla valtion liikuntaneuvostolla on merkittävä asema siinä, mitkä hankkeet sisällytetään valtakunnalliseen liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaan ja liikuntaneuvoston on myös annettava ministeriölle liikuntalain 8 §:n 4 momentin mukaiset lausunnot liikuntapaikkarakentamista koskevista yksittäisistä hakemuksista. Liikuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 236/1997 vp) yksityiskohteisissa perusteluissa (4 §) on korostettu valtion liikuntaneuvoston keskeistä asemaa opetusministeriön asiantuntijaelimenä.

Ministeriötä lain mukaan avustavien asiantuntijaelinten jäseniä koskee hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1—5 a kohdissa säädettyjen erityisten esteellisyysperusteiden ohella saman pykälän 6 kohdassa säädetty julkisen hallintotoiminnan yleinen puolueettomuusvaatimus. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Helsingin jalkapalloareenahankkeen perustamisavustuksen osalta kysymys ei ole ollut siitä, että Arto Bryggare olisi edustanut avustusasian käsittelyssä taloudellista etua jalkapalloareenahankkeen toteuttajayhtiölle. Hänen osaltaan kysymys on ollut laajemmasta, koko jalkapalloareenahankkeen toteutumista koskeviin julkisen rahoituksen rahoitusratkaisuihin osallistumises-

ta. Bryggare oli jo keväällä 1998 Helsingin kaupunginhallituksen ja -valtuuston jäsenenä osallistunut päätöksentekoon, jossa kaupunki oli päättänyt osallistua hankkeeseen 32 miljoonalla markalla edellyttäen, että valtio osallistuu hankkeeseen 18 miljoonalla markalla. Sen jälkeen Bryggare oli valtion liikuntaneuvoston jäsenenä määrätietoisesti toiminut sen puolesta, että valtio osallistuisi hankkeeseen sen rahoitussuunnitelman mukaisesti. Valtion liikuntaneuvoston pöytäkirjaan 12.1.1999 kirjatun Bryggaren puheenvuoron mukaan valtionavustuksen alaraja oli 14 miljoonaa markkaa, jotta hanke voidaan toteuttaa.

Osallistuessaan Helsingin jalkapalloareenahankkeen rahoitusta koskevaan päätöksentekoon sekä Helsingin kaupungin keskeisissä luottamuselimissä — erityisesti kaupunginhallituksessa — että valtion liikuntaneuvostossa Arto Bryggare on näin ollut mukana päättämässä ja vaikuttamassa ensinnäkin hankkeen julkisen rahoituksen (kunta ja valtio) rahoitusosuuksien jakaantumiseen ja toiseksi siihen, että koko hankkeen toteutumisen edellytyksenä oleva valtionavustuksen vähimmäismäärä toteutuu.

Bryggaren mainittu toiminta jalkapalloareenahankkeen rahoitukseen osallistuvan kahden julkisyhteisön keskeisissä luottamustehtävissä on voinut perustellusti horjuttaa hankkeen toteutusta seuraavien tahojen ja muiden liikuntapaikkojen perustamisavustuksen hakijoiden luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä on esimerkkinä lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan soveltamisesta todettu tilanne, jossa asianomainen on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa toisen viranomaisen nimissä. Helsingin kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa kysymys on ollut osallistumisesta asiaa koskevaan päätöksentekoon. Kunnallisen ja valtion rahoituksen keskinäisen riippuvuuden huomioon ottaen ”asiana” on tässä tapauksessa pidettävä julkisyhteisöjen osallistumista Helsingin jalkapalloareenahankkeen perustamiskustannuksiin. Arto Bryggaren virkavastuulla tapahtunut osallistuminen asiaa koskevaan päätöksentekoon ensinnä Helsingin kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa ja sitten hankkeen toteutumisen kannalta ratkaisevaa valtion rahoitusosuutta koskevilta osin valtion liikuntaneuvostossa on vaarantanut hänen puolueettomuuttaan opetusministeriön asiantuntijaelimen jäsenenä. Bryggarea on näin voitu

pitää esteellisenä myös hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyllä perusteella.

3.3 Esteellisyyden vaikutus liikuntaneuvoston 12.1.1999 tekemään päätökseen

Hallintomenettelylain 11 §:n mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Hallintomenettelylain 11 §:n erityisperustelujen mukaan lainkohdan mukainen asian ”käsitteleminen” on ymmärrettävä laajasti. Käsitteellä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Esteellisen henkilön läsnäolokiellolla on lainkohdan erityisperustelujen mukaan merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekoelimestä, jossa päätöksen tekemistä edeltää keskustelu asiasta. Tällaisessa keskustelussa jäsenet esittävät asiasta mielipiteitään, ja esteellisen jäsenen paikallaolo voisi vaikuttaa toisten jäsenten kannanottoihin.

Valtion liikuntaneuvoston kokouksen 1/99 pöytäkirjasta voidaan todeta, että liikuntaneuvoston jäsen Arto Bryggare on osallistunut aktiivisesti Helsingin jalkapalloareenan perustamisavustusta koskevaan keskusteluun ja tehnyt äänestyksessä voittaneen päätöschdotuksen.

Valituskelpoisen päätöksen liikuntapaikkojen valtionapua koskevista asioista tekee opetusministeriö. Menettelyvirheenä esteellisyys on eräässä mielessä ehdoton. Asian valmistelussa tapahtunut esteellisyyssäännösten vastainen menettely voi johtaa valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uudelleen valmisteltavaksi silloinkin, kun esteellisyydellä ei ole ollut vaikutusta ratkaisun lopputulokseen. Opetusministeriön asiantuntijaelimenä toimivan valtion liikuntaneuvoston asema huomioon ottaen esteellisyyden ilmaantuminen myös liikuntaneuvoston tasolla voisi johtaa opetusministeriön asianomaisen valtionapupäätöksen kumoamiseen.

Hallintomenettelylain 11 §:n 2 momentin mukaan esteellisyyden johdosta viranomaisen on viipymättä ryhdyttävä asian käsittelemiseksi tarvittaviin toimiin. Koska kysymys on monijäsenisen toimielimen kokouksessa tapahtuneesta esteellisyydestä valtion liikuntaneuvoston puheenjohtajan ja pääsihteerin asiana on ryhtyä välittö-

mästi niihin toimiin, jotka ovat tarpeen asian saattamiseksi valtion liikuntaneuvostossa uudelleen käsiteltäväksi siten, että päätöksentekoon ei osallistu eikä kokouksessa ole läsnä esteellisiä jäseniä.

9.4. Lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantaja-asemasta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto
25.1.1999, dnro 5/20/99

Lennonjohdon vuoropäälliköiden lisääminen valtion virkaehtosopimusasetuksen 10 §:n työnantajavirkamiesluetteloon

1 LAIN SÄÄNNÖKSISTÄ

Valtion virkaehtosopimuslain (jäljempänä VEhtoL) 2 §:n 4 momentin (751/1994) mukaan asetuksella voidaan säätää ne virat, joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa taikka joiden haltijoiden tehtäviin muutoin kuuluu toimia työnantajan edustajana.

Alkuperäisessä muodossaan (664/1970) lain 2 §:n 4 momentti kuului tältä osin: ... joiden haltijoiden tehtäviin kuuluu edustaa valtiota tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa ja työtaistelun sattuessa sekä avustaa sanottujen neuvottelujen valmistelussa. Tätä alkuperäistä sanamuotoa muutettiin sittemmin (laki 24.10.1986/764).

Viimeksimainitun lainmuutoksen erityisperusteluissa (HE 239/1984 vp) todettiin seuraavaa:

”Pykälän 4 momentissa olevaa työnantajaa edustavien virkamiesten määrittelyä ei tähänastisen kokemuksen valossa voida pitää tyydyttävänä, sillä valtion viranomaisen työnantajatehtävät eivät rajoitu virkaehtosopimusneuvotteluihin ja työtaistelutilanteisiin. Myös sopimuskauden aikana ja työrauhan vallitessa on työnantajatehtäviä ja niiden hoitaminen hajautuu voimassa olevan säännöksen rajoittamaa virkajoukkoa laajemmalle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että asetuksella voitaisiin määrätä paitsi ne virat, joiden haltijain tehtäviin kuuluu edustaa valtiota työnantajana tässä laissa tarkoitetuissa neuvotteluissa tai työtaistelun sattuessa, myös ne virat, joiden haltijat muutoin toimivat työnantajan edustajana. Tämä säännös vastaisi nykyistä paremmin työmarkkinatoiminnassa yleensä nou-

datettua sopimuskäytäntöä. Se olisi sopusoinnussa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräytymismenettelyä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen soveltamisalarajoituksen kanssa.”

2 KANSAINVÄLISIÄ SOPIMUKSIA

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (1976/106, SopS 6) 8 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan jokaiselle oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistykseen (a) ja lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (d).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (1976/108, SopS 8) 22 artiklan mukaan jokaisella on oikeus yhdistymisvapauteen muiden kanssa, mikä käsittää myös oikeuden muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa suojelemiseksi.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (1990/439) 11 artikla sisältää samansisältöisen määräyksen oikeudesta perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi. Kussakin sopimuksessa on sopimusmääräyksiä niistä välttämättömistä perusteista, joilla mainittujen oikeuksien käyttämistä voidaan lailla rajoittaa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan (1991/844, SopS 44) I osan 5 ja 6 kohtien perusteella sopimuspuolet pyrkivät myös kansallisella tasolla siihen, että työntekijöiden ja työnantajien järjestäytymisoikeus ja oikeus työehtosopimusten tekemiseen toteutuu. Sopimuksen II osassa on sopimuspuolia sitovia määräyksiä järjestäytymisoikeudesta (5 artikla) ja kollektiivisesta neuvotteluoikeudesta (6 artikla). Järjestäytymisoikeuden kansalliset rajoitukset voivat tulla kyseeseen poliisihallinnon ja puolustusvoimien henkilöstön osalta.

VEhtoL:n 2 §:n 4 momentin muutosten perustelujen sopimusviittaus tarkoittaa julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen määräämismenettelyä koskevaa ILO:n yleissopimusta (nro 151), joka on Suomen osalta saatettu asetuksella (135/1981, SopS 15) voimaan 25.2.1981 lukien.

Sopimuksen soveltamisalaa koskevan 1 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisessa lainsäädännössä on määrättävä, missä määrin (tässä) yleis-

sopimuksessa säädetyt takeet koskevat korkean tason työntekijöitä, joiden tehtäviin yleensä katsotaan kuuluvan toimintapolitiikan hahmottelu tai johtamistehtävät, tai työntekijöitä, joiden tehtävät ovat erittäin luottamuksellisia.

Sopimuksen 4 artiklassa edellytetään, että julkisen sektorin työntekijöiden tulee olla asianmukaisesti suojattuja kaikelta ammatillista järjestäytymistä vastaan kohdistuvalta toiminnalta, kun on kysymys heidän työsuhteistaan.

Sopimuksen 7 artiklassa korostetaan sellaisen toimenpiteiden tärkeyttä, joilla tuetaan ja edistetään viranomaisten ja ao. työntekijäjärjestöjen välisen palvelussuhteen ehtoja koskevan neuvottelumenettelyn perusteellista kehittämistä ja hyväksikäyttöä. Sopimuksen 9 artiklan mukaan julkisen sektorin työntekijöillä tulee olla yhdistymisvapauden normaaliin harjoittamiseen kuuluvat kansalaisoikeudet (ja poliittiset oikeudet), ilman muita velvoitteita kuin ne, jotka johtuvat heidän asemastaan ja heidän tehtäviensä luonteesta.

3 VALTION VIRKAEHTOSOPIMUS-ASETUS

Valtion virkaehtosopimusasetuksen (jäljempänä VEhtoA) 10 §:n 1 momentissa on tarkemmin määrätty työnantajavirkamiesten tehtävistä. Työnantajavirkamiesten tehtävänä on ensinnäkin edustaa valtiota virkaehtosopimusneuvotteluissa ja niiden valmistelussa. Lisäksi heidän tulee edustaa valtiota virkaehtosopimusten soveltamista ja tulkintakysymyksiä koskevilla neuvotteluilla sekä virkamiesten työrauhaa koskevilla asioilla.

VEhtoA 10 §:n 3—4 momenteissa (uudistettu asetuksella 497/1996) on 84 kohtainen luettelo valtion virastojen ja laitosten työnantajavirkamiehistä. Valtion liikelaitosten työnantajavirkamiehet on lueteltu 10 §:n 5 momentin 1 ja 2 kohdissa. Muissa liikelaitoksissa kuin ilmailulaitoksessa työnantajavirkoja ovat (2 kohta) liikelaitoksen toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja, johtaja, hallintojohtaja sekä laitoksen henkilöstöasioita hoitavan yksikön virat, joiden haltijat käsittelevät palvelussuhdeasioita. Ilmailulaitoksen työnantajavirkamiehistä on oma (ylivoimaisesti pisin) luettelo asetuksen 10 §:n 5 momentin 1 kohdassa. Sen mukaisia työnantajavirkamiehiä ovat ensinnäkin liikelaitostason virkamiehet: toimitusjohtaja, varatoimitusjohtaja, johtaja, hallinto-/talousosaston johtaja, apulaisjohtaja ja ylitarkastaja. Lisäksi työnantajavirkamiehiksi

on säädetty seuraavat alemman tason ja työpaikkatason virkamiehet: lennonvarmistuskeskuksen päällikkö, lentoaseman päällikkö, lennonjohdon päälliköksi määrätty lennonjohtaja (asetuksessa luetellut lentoasemat), lennonjohdon apulaispäällikkö (asetuksessa luetellut lentoasemat) (yhteensä 13 työnantajavirkamiestä).

VM:n henkilöstöosaston asetusluonnoksessa ehdotetaan, että VEhtoA 10 §:n 5 momentin 1 kohdan luetteloon lisättäisiin asetuksenkohdassa ennestään lueteltujen suurimpien lentoasemien ym. toimipaikkojen lennonjohdon vuoropäälliköiksi määrätty virkamiehet ja vuoropäällikön virkaan Helsinki-Vantaan lentoasemalla, Etelä-Suomen lennonvarmistuskeskuksessa tai Pohjois-Suomen lennonvarmistuskeskuksessa nimitetyt virkamiehet (yhteensä 14 virkamiestä lisää työnantajavirkamiehiksi).

4 HALLITUSMUODON PERUSOIKEUS-SÄÄNNÖKSET

Hallitusmuodon (HM) uudet perusoikeussäännökset (969/1995) tulivat voimaan 1.8.1995. HM 10 a §:n 2 momentissa on kaikille vapausoikeutena turvattu yhdistymisvapaus. Siihen kuuluvana oikeutena on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 309/1993 vp) on todettu perusoikeussäännösten kehitys poliittisen järjestelmän ylätasoa (lainsäädäntömenettelyä) ohjaavista yleisistä säännöksistä kohti yksilön oikeuksia turvaaviksi säännöksiksi, joihin yksityiset ihmiset voivat suoraan vedota. Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Suomen perusoikeusuudistuksella pyrittiin kehittämään perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä HM:ssa turvattuja vapausoikeuksia (mm. yhdistymisvapaus) kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitoitetulla tavalla. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan perusoikeuksien suojaa pyrittiin tehostamaan myös täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Esityksellä pyrittiin turvaamaan perusoikeussuojan säilyminen mahdollisimman laajana myös ”poikkeuksellisissa oloissa”.

HM:n uudessa yhdistymisvapauslainsäädännössä (10 a §) on ammatillinen yhdistymisvapaus nimellisesti turvattu. Lain eduskuntakäsittelyssä lisättiin 10 a §:n 3 momentiksi kokoontu-

misvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämistä koskeva lakivaraus perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 25/1994 vp) mukaisesti. Muidenkin perusoikeusrajoitusten tulee perustua lakiin. Lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta”. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista.

5 ASIAN ARVIOINTIA

Virkaehtosopimuslainsäädännöllä on luotu lakiin perustuva järjestelmä, jolla myös valtion ja muiden julkisyhteisöjen virkamiesten virkasuhteen ehdoista päätetään virkaehtosopimuksin. Järjestelmän perusrakenteeseen kuuluu, että työntekijäpuolta edustavat neuvottelukelpoiset järjestöt ja työnantajapuolta edustavat asianomaisen viraston ja laitoksen johto ja muut VEhtoA:ssa luetellut työnantajavirkamiehet. Työnantajavirkamiesten asema ja tehtävät korostuvat virkaehtosopimusneuvottelujen ja muun sopimustoiminnan yhteydessä, mutta heillä on oma asemansa ja tehtävänsä myös sopimusten voimassaollessa työnantajan edustajina virkaehtosopimusten soveltamista ja tulkintaa koskeissa neuvotteluissa ja ristiriitatilanteissa.

Työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmän peruluonteesta johtuu, että sopimustoiminnassa työnantajapuolta edustavien henkilöiden omista palkoista ei voida näissä sopimuksissa sopia. Yksityisen sektorin osalta varsinkin pienempien yritysten osalta kysymys on pitkälti yrityksen omistajavallan käytöstä: Yrityksen omistajatahon ei ole tarpeen neuvotella ja sopia työntekijätahon kanssa omista palkkaeduistaan. Kysymys on myös yleisistä sopimusoikeuden periaatteista: Neuvottelu- ja sopimusoapuoli ei voi neuvotella ja sopia ”vastapuolen” kanssa itseään koskevista palkka- ja muista eduista. Julkishallinnon työnantajavirkamiesten osalta on lisäksi otettava huomioon virkamiesten esteellisyys- ja muut hallintotoiminnan puolueettomuusvaatimusta koskevat säännökset.

Työmarkkinajärjestöjen kanssa harjoitettavan virkaehtosopimustoiminnan perustana on työntekijäpuolen kannalta järjestäytymisvapaus eli virkamiehen oikeus kuulua hänen palkka- ja muita etuja ajavaan ammatilliseen järjestöön. Järjestäytymisvapauden sisältöön kuuluu jäsenen oikeus saada luottamusmiespalveluja ja muita oikeusturva- ja järjestöpalveluja sekä oikeus

osallistua järjestön päätöksellä asianmukaisesti toimeenpantuihin työtaisteluihin ja muihin painostustoimiin. Kysymys on virkamiehillekin kuuluvasta hallitusmuodon 10 a §:ssä perusoikeutena turvatusta ammatillisesta yhdistymisvapaudesta ja oikeudesta osallistua virkamiesten etuja ajavien yhdistysten toimintaan.

VEhtoL 8 §:n 4 momentissa on kielletty työnantajavirkamiehiä ryhtymästä työtaistelutoimenpiteisiin. Valtion virkamieslain (750/1994) 16 §:ssä puolestaan kielletään työnantajavirkamiehiä toimimasta valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa työnantajatehtävän kanssa.

Edellisessä kappaleessa mainituista lain säännöksistä seuraa, että VEhtoL 2 §:n 4 momentin valtuutussäännöksen nojalla VEhtoA:ssa lueteltujen virkamiesten järjestäytymisvapautta ja oikeutta osallistua järjestön toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen on lailla rajoitettu. Kysymys on siis hallitusmuodossa turvattujen perusoikeuksien rajoittamisesta. Rajoituksista on säädetty lailla, mutta rajoitusten kohteeksi joutuvien henkilöiden piiristä on säädetty lain nojalla annetulla asetuksella.

VEhtoL 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työnantajavirkamiesten ammatillisen yhdistymisvapauden laissa säädettyjä rajoituksia (VEhtoL 8 § 4 momentti: ei lakko-oikeutta, valtion virkamieslain 16 §: ei oikeutta kuulua ao. luottamuseliimiin) voidaan pitää melko tarkkarajaisina ja täsmällisinä. Oikeudellisesti tärkeintä kuitenkin on, että perusoikeusrajoitukselle on oltava laista ilmenevä hyväksyttävä tarkoitus. Virkaehtosopimusneuvotteluissa ja soveltamistilanteissa työnantajapuolta edustavien virkamiesten määrittely on edellä mainituista syistä välttämätöntä. Myös työnantajavirkamiesten ammatilliselle järjestäytymiselle ja järjestön toimeenpanemisiin työtaistelutoimiin osallistumiselle asetettavat rajoitukset ovat välttämättömiä. Kysymys on tässä yhteydessä kuitenkin työnantajavirkamieheksi säädetyn virkamiesryhmän laajuudesta ja siitä, kuinka pitkälle työnantajavirkamies -käsite voidaan ulottaa.

Hallitusmuodossa perusoikeutena turvattu ammatillinen yhdistysvapaus ja oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan on pääsääntö. Perusoikeuksien käyttämistä koskevat lailla toteutetut rajoitukset eivät saa olla laajempia kuin mitä asianomaisen intressin toteuttaminen välttämättä vaatii. Perusoikeuksien käyttöä rajoittavia säännöksiä on sen vuoksi tulkittava suppeasti.

Lakiin perustuvana julkisena intressinä on VES-sopimustoiminnassa se, että sekä VES-neuvottelujen kestäessä (mukaan lukien työtaisteluaika) että sopimusten voimassa ollessa (VES soveltamis/tulkintatilanteet) työnantajapuolella on ao. virkamiehiä, joiden virkatehtäviin kuuluu edustaa työnantajaa sopimusneuvotteluissa ja soveltamis- ja tulkintatilanteissa ja jotka asemansa puolesta voivat ryhtyä asian edellyttämiin toimenpiteisiin.

Lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantajatehtävistä on valtiovarainministeriön henkilöstöosaston muistiossa 20.1.1999 ja ilmailulaitoksen yhteistyöneuvottelupöytäkirjassa 19.1.1999 esitetty lähinnä työvuorojärjestelyjen suunnittelu ja toteutus sekä suurimpien lentoasemien/lennonvarmistuskeskusten suuremmat tarpeet paikallisiin järjestelyihin työehdoissa. Näiltä osin on todettava, että työvuorojärjestelyjen suunnittelu ja toteutus ei ole virkaehtosopimustoimintaa. Vuoropäälliköiden työn sisältö voi vain hyvin rajoitetuilta osin olla ao. sopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskevien erimielisyystilanteiden hoitamista, joissa työnantajavirkamiesasema voisi poikkeuksellisesti olla tarpeen. Kun työnantajavirkamiesaseman takia ao. virkamieheen kohdistuu merkittäviä perusoikeusrajoituksia (rajoituksia ammatilliseen järjestäytymiseen, lakko-oikeuden menetykset), lähtisin siitä, että uusien perusoikeussäännösten voimassaollessa työnantajavirkamieheksi voidaan asetuksella säätää vain sellaisia virkamiehiä, joilla on oikeus allekirjoittaa esim. paikallinen virkaehtosopimus tai jotka asemansa ja tehtäviensä perusteella tosiasiallisesti keskeisesti osallistuvat neuvottelutoimintaan ja työnantajapuolen sopimustavoitteiden määrittelyyn. Virastojen ja laitosten henkilöstöhallinnon yksiköiden virkamiehet ja työpaikkatason päällikkövirkamiehet voivat tarvita työnantaja-asemaansa lisäksi VES:ien paikallista soveltamista ja tulkintaa koskevissa neuvotteluissa.

On selvää, että virastojen tulosjohtamisen ja varsinkin paikallisen sopimisen lisääntyessä myös sopimustoimintaan aidosti osallistuvien työnantajavirkamiesten määrä kasvaa ja työnantajavirkamiehet levittäytyvät entisen keskustason lisäksi myös piiri- ja jopa työpaikkatasolle. Lentoasemien päälliköt ja suurimpien lentoasemien lennonjohdon päälliköt ovat jo nykyisen asetuksen perusteella työnantajavirkamiehiä eli ilmailulaitoksessa on työnantajavirkamiesjärjestelmä toteutettu jo paikallistasolla. Asiakirjoissa ei ole tarkemmin kuvattu sitä, mitä suurempien

lentoasemien ”tarpeilla paikallisiin järjestelyihin työehdoissa” tässä yhteydessä konkreettisesti tarkoitetaan.

6 LOPPUTOTEAMUS

Lennonjohdon työvuorojärjestelyjen suunnittelu ja toteutus on lähinnä työpaikan esimiesasemassa olevan virkamiehen normaaleihin työtehtäviin ja työnjohto-oikeuteen kuuluvaa toimintaa, joiden suorittaminen ei edellytä VEhtoL 2 §:n 4 momentin mukaista työnantaja-asemaa. Suurimpien lentoasemien lennonjohdon uusista paikallisista virkaehtosopimusjärjestelyistä ei asiakirjoissa ole tarkempaa selvitystä.

Asetusmuutos ajoittuisi mahdollisesti alkavan lennonjohtohenkilöstön työtaistelun yhteyteen. Erityisesti siinä yhteydessä asetusmuutoksen oikeudelliset perusteet tulevat perusoikeustarkastelun ohella tarkasteltaviksi hallintotoiminnassa edellytettävän tarkoitussidonnaisuusvaatimuksen valossa. Työnantajavirkamies -järjestelmää voidaan käyttää vain virkaehtolainsäädännössä säädettyyn tarkoitukseen. Perusoikeusrajoitusten vuoksi työnantajavirkamieheksi säättämisen tarkoituksen ja tarpeen arviointi vaatii ankaraa tulkintaa ja järjestelmän perustarkoitukseen kuulumattomat muut vaikuttimet (esim. työssä olevan lennonjohtohenkilöstön lisääminen lakotilanteessa) eivät saa ratkaista asiaa.

Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri hallitusmuodon 46 §:n perusteella valvoo myös perusoikeuksien toteutumista. Tämä perusoikeusudistuksessa hallitusmuodon 46 §:ään lisätty säännös korostaa perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta myös valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnessa. Perusoikeusvalvonassa on otettava huomioon hallitusmuodon perusoikeussäännösten lisäksi niiden taustalla olevien Suomea oikeudellisesti sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset. Valtioneuvosto- valvonnan ohella kyseisen asetuksen lainmukaisuus voisi tulla tarkasteltavaksi myös oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle (HM 49 § 2 momentti) tehtävän kantelun johdosta.

Ellei VM:n puolelta voida esittää konkreettista ja täsmällistä lisäselvitystä siitä, mitä asiakirjoissa mainituilla uusilla paikallisten työehtojen järjestelytarpeilla tässä yhteydessä tarkoitetaan ja millä perusteella se edellyttäisi perusoikeusrajoitusten piiriin kuuluvien työnantajavirkamiesten määrän lisäämistä, vastaisin VEhtoA:n

muuttamista koskevaan VM:n henkilöstöosaston kannanottopyyntöön kielteisesti.

9.5. Ministeriön osastopäällikön menettely viran täyttöä koskevassa asiassa

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 25.3.1999, dnro 189/1/97

1 KANTELUKIRJOITUS

1.1 Nimitystapahtuma

Maa- ja metsätalousministeriössä oli ollut täytettävänä ylitarkastajan virka (A 23) maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikössä. Marraskuun 27 päivälle 1996 päivätyn hakuilmoituksen mukaan ylitarkastajan tehtävänä oli hoitaa EU:n rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Hakijoilta edellytettiin ylempää korkeakoulututkintoa ja tehtävän hoidon edellyttämää kielitaitoa. Hakijoille katsottiin eduksi perehtyneisyys viran tehtäväalueeseen.

Määräaikaan 17.12.1996 mennessä virkaa oli hakenut yhdeksän henkilöä. Osastopäällikkö Timo Kotkasaari oli 16.1.1997 tekemällään päätöksellä nimittänyt virkaan oikeustieteen kandidaatti AT:n 1.2.1997 lukien.

1.2 Kantelukirjoitus

PP on kantelukirjoituksensa 7.2.1997 alussa viitannut valtion virkojen täyttämismenettelyä koskeviin virkamieslain ja hallintomenettelylain säännöksiin ja niitä alemmanasteisiin säännöksiin ja määräyksiin. Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 44 §:n mukaan muun kuin vähintään A 24 palkkausluokan virkamiehen nimittää asianomaisen osaston päällikkö. Työjärjestyksen 47 §:n mukaan osaston päällikön ratkaistavista nimitysasioista on ennen asian ratkaisemista ilmoitettava kansliapäällikölle sekä määrittäessä toimitettava asiakirjat nähtäviksi. Tällainen nimittäminen tulee esitellä ministeriön henkilöstö- ja hallintoyksiköstä.

Virkanimityspäätöksen objektiivisuuden ja yhdenvertaisuuden noudattamisen osalta kantelukirjoituksessa on viitattu oikeuskanslerin ja

eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaratkaisuihin. Niissä on korostettu esittelymuistion merkitystä arvioitaessa jälkikäteen mitkä argumentit olivat vaikuttaneet virkanimityspäätökseen.

Kantelukirjoituksessa on maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 27 §:ään viitaten todettu, että ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston osastopäällikkö johtaa osastoa osaston johtoryhmä apunaan. Osaston päällikön tehtäviin kuuluu maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 27 §:n mukaan muun muassa huolehtiminen siitä, että osastolle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti. Vastaavasti yksikön päällikön tehtävänä on maaseutu- ja luonnonvaraosaston työjärjestyksen mukaan huolehtia siitä, että asiat käsitellään yksikössä huolellisesti ja tehokkaasti. Osastopäällikön ja yksiköiden päälliköiden välinen sujuva yhteistyö luo edellytykset tehokkaaseen johtamiseen ja asioiden organisoimiseen, jotta maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksessä mainittu tulosjohtaminen voidaan toteuttaa. Kantelukirjoituksen mukaan virkanimityspäätösten voidaan katsoa olevan yksi tärkeimpiä sellaisia asioita, joissa osastopäällikön sekä asianomaisen yksikön päällikön välinen yhteistyö ja yhteisymmärrys on ratkaisevan tärkeä.

Kantelukirjoituksessa on todettu, että yksikön päällikön tulee huolehtia yksikkönsä asioiden tehokkaasta käsittelemisestä. Yksikön päällikön käsitys yksikön tehtävistä sekä niiden hoitamisen vaatimista edellytyksistä on ensiarvoisen tärkeä tieto nimityspäätöksen valmistelijoille. Objektiviisuusperiaate edellyttää, että asioiden valmistelussa otetaan esitetyt näkökannat huomioon.

Kyseisessä virkanimitysasiassa maaseutuyksikön päällikkö oli ilmaissut osastopäällikölle kantansa ja näkemyksensä siitä, minkälaisilla ominaisuuksilla varustettu henkilö kykeni selviytymään maaseutuyksikössä täytettävänä olleen viran tehtävistä. Yksikön päällikkö oli myös tuonut vahvasti esiin, että yksikössä oli henkilö, joka oli osoittanut pätevyytensä ja kykeni hoitamaan menestyksekkäästi virkaan sisältyneet tehtävät. Yksikön päällikön näkemys oli perustunut siihen kokemukseen, jonka hän oli yli vuoden aikana saanut PP:stä. Maaseutuyksikön päällikkö oli useaan kertaan keskustellut asiasta osastopäällikön kanssa sekä tuonut mielipiteensä esille.

Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 47 §:n mukaan henkilöstöhallinnolliset päätökset esitellään henkilöstö- ja hallintoyksiköstä.

Kyseistä nimityspäätöstä varten oli valmistettu yksi nimityspäätöksen tehneen osastopäällikön muistio. Kantelukirjoituksessa on asetettu kyseenalaiseksi, voiko päätöksen tekijä perustaa päätöksensä itse laatimaansa muistioon.

Viranhakijoiden arvioinnin osalta on kantelukirjoituksessa todettu, että maaseutuyksikön ylitarkastajan virkaa koskevassa ilmoituksessa oli nimenomaisesti mainittu, että hakijoille oli eduksi perehtyneisyys viran tehtäväalueeseen. Viran tehtäväalue oli koostunut EU:n rakennerahastojen tavoite- ja yhteisöaloiteohjelmien hallinnollisista tehtävistä. Tehtävät eivät edellyttäneet mitään tiettyä korkeakoulututkintoa. Tätä ei ollutkaan hakukoulutuksessa edellytetty. Sitä vastoin tehtävän hoidon vaatimaa kielitaitoa ilmoituksessa edellytettiin.

Ylitarkastajan (A 23) virkasuhde oli ollut viran perustamiseen ja täyttämiseen saakka määraikainen. PP oli määraikaisessa virkasuhteessa hoitanut kyseisiä tehtäviä. Viran tehtäväalaaan oli kuulunut kantelukirjoituksessa tarkemmin kuvatut pääosin LEADER-yhteisöohjelman hallinnointiin kuuluvat tehtävät.

Kantelukirjoituksen mukaan osastopäällikkö Timo Kotkasaaren nimitysmuistiossa oli virheitä, jotka olivat koskeneet PP:n palvelusta Euroopan Unionin komissiossa. Muistiossa oli todettu, että PP oli tullut maa- ja metsätalousministeriön maaseudun kehittämisosastolle EURO-harjoittelijaksi 1.10.1994. EURO-harjoitteluaikaan oli muistion mukaan sisältynyt perehtymisjakso EU:n komissioon. Tieto on kantelukirjoituksen mukaan virheellinen. Maa- ja metsätalousministeriössä suoritettu ns. EURO-harjoittelu ei itsessään sisältänyt minkäänlaista perehtymisjaksoa komissioon. Asiantila olisi pitänyt olla tuolloin maa- ja metsätalousministeriön hallinto-osaston päällikkönä toimineen osastopäällikön tiedossa. PP oli hakenut komissioon ja ministeriön EURO-harjoittelijaksi erikseen ja saatuaan kummankin paikan hän oli päätenyt ainoastaan ottamaan virkavapautta ministeriön toimesta EU:n komissiossa työskentelyn ajaksi. On lisäksi huomattava, että PP oli saanut komission harjoittelupaikan vapaassa kilpailussa. Esittelymuistiossa oli kantelun mukaan sivuutettu PP:n komissiossa hankkima kokemus. Lisäksi muistiossa oli jätetty mainitsematta komissiossa työskentelyn kesto, vaikka kaikki muutkin PP:n esiintuomat lyhyemmätkin työkokemukset oli mainittu kestoaltaan.

Yhteenvetona ylitarkastajan tehtäväalalla saamastaan kokemuksesta PP on kantelukirjoi-

tuksessaan todennut, että hän oli toiminut suoraan EU:n rakennerahastotehtävissä ensin komissiossa ja sitten maa- ja metsätalousministeriössä koko sen ajan, kun rakennerahastotoimintaa oli ollut Suomessa. Tämän pidempää kokemusta rakennerahastotehtävistä ei ollut voinut Suomessa hankkia.

PP on kantelukirjoituksessaan verrannut omaa ylitarkastajan viran tehtäväalan työkokemustaan viranhakijana olleen oikeustieteen kandidaatti AT:n työkokemukseen. Ensisijaista kokemusta EU:n rakennerahastotehtävistä AT:lla ei näyttäisi todistusten mukaan olleen lainkaan.

Virkanimityspäätöksen perustaksi laaditussa osastopäällikkö Timo Kotkasaaren muistiossa oli kuitenkin todettu, että kummallakin hakijalla oli perehtyneisyyttä EU:n rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyviin asioihin. AT:n kerrotaan perehtyneen näihin asioihin MTK:ssa. Hänen hakemuksestaan ja sen liitteistä ei käynyt kuitenkaan ilmi se, että hän olisi hoitanut rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä lyhytikään ajanjaksoja.

Esittelymuistiossa oli mainittu AT:n ansioksi muun muassa perehtyneisyys EU-juridiikkaan. AT:n hakemuksesta ja todistuksista oli käynyt ilmi, että hän oli perehtynyt ympäristöjuridiikkaan. Niistä ei sen sijaan ollut ilmennyt muistiossa ansioksi mainittua perehtyneisyyttä EU-juridiikkaan. Virantäyttömuistiossa oli selostettu, että AT oli osallistunut työryhmytyypiseen työskentelyyn. Muistiossa ei ollut tuotu lainkaan esille PP:n samanarvoista kokemusta esimerkiksi LEADER-teemaryhmän sihteerinä ja ministeriöiden asettamien työryhmien jäsenenä.

Kantelukirjoituksen päätteeksi PP on viitanut ministeriöissä noudatettavaan tulosjohtamiseen. Tämän tulee näkyä myös ministeriön henkilöstöhallinnollisissa ratkaisuissa. Tulosjohtamisen periaatetta noudattaa myös ministeriön yksikön päällikkö, jonka maaseutu- ja luonnonvaraosaston työjärjestyksen mukaan tulee huolehtia siitä, että asiat käsitellään yksikössä huolellisesti ja tehokkaasti.

Tässä tapauksessa maaseutuyksikön päällikkö oli ehdotuksellaan virkaan valittavasta henkilöstä pyrkinyt siihen, että työjärjestyksen mukainen velvollisuus asioiden tehokkaasta ja huolellisesta käsittelystä hänen johtamassaan yksikössä olisi voinut toteutua. Yksikön päällikkö oli jatkuvasti korostanut nimenomaan viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja asettanut lähtökohdaksi LEADER-yhteisöaloiteohjelman täytäntöönpanon tehokkaan jatkamisen.

PP on kirjoituksessaan katsonut, että kysymyksessä olevassa virkanimitysasiassa oli menetetty virheellisesti seuraavalla tavalla:

1. Päätöksen pohjaksi laaditussa muistiossa ei ollut käsitelty tasapuolisesti hakijoiden ansioita eikä hakijoiden ansioiden vertailua ollut suoritettu objektiivisesti.

2. Nimityspäätös oli perustunut muistioon, jonka päätöksentekijä oli itse laatinut.

3. Päätöksentekijä ei ollut ottanut huomioon virkanimityspäätöstä tehdessään maa- ja metsätalousministeriössä sovellettavasta tulosjohtamisesta seuraavia velvoitteitaan.

2 HANKITUT SELVITYKSET

Kantelukirjoituksen johdosta oikeuskansleri hankki ylijohtaja, osastopäällikkö Timo Kotkasaaren 11.4.1997 ja 30.1.1998 päivätyt selvitykset. Lisäksi asiaan hankittiin 4.3.1999 tietoja maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvarayksikön päälliköltä maaseutuneuvos Eero Uusitalolta.

3 VASTINEET

Kantelun tekijä PP antoi saatujen selvitysten johdosta omat 25.4.1997 ja 20.4.1998 päivätyt vastineensa.

4 RATKAISU

4.1 Julkisten virkojen oikeudellisista perusteista

Valtion virkojen oikeudellista perustaa ja tarkoitusta koskeva yleissäännös on valtion virkamieslain (750/1994) 2 §:ssä. Sen mukaan virkamieslain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan.

Lainkohdan erityisperusteluissa (HE 291/1993 vp) on todettu, että valtionhallinnon virastomuodossa ja budjettitalouden piirissä hoidettavissa tehtävissä korostuu tarve turvata tehtävien hoito riippumattomasti, tuloksellisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Näistä vaatimuksista ovat johdettavissa myös ne virkamies-

ten palvelussuhteelle asetettavat vaatimukset, joiden vuoksi valtion virkamieslaki poikkeaa yleisestä työlaissäädännöstä. Näitä poikkeuksia ovat muun muassa virkamiehen muita työntekijöitä laajemmat velvollisuudet sekä virkaan nimittäminen ja virkamiehen tehtävien määräytyminen muutoin kuin sopimuksin.

Valtion, niinkuin muidenkin julkisyhteisöjen, virastojen ja laitosten virkojen määräytymisen lähtökohtana on asianomaiselle virastolle ja laitokselle laeissa, asetuksissa ja muissa säädöksissä ja määräyksissä asetetut tehtävät. Kussakin virastossa ja laitoksessa tulee olla riittävä määrä sellaisia laadultaan ja ammatillisilta vaatimuksiltaan määriteltyjä virkoja, että se voi asianmukaisesti huolehtia kaikista sille säädetystä ja määrätystä tehtävistä. Käytännössä tästä velvollisuudesta huolehditaan erityisesti siten, että perustetaan valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa vakinaisluontoisiksi tarkoitettuja virkoja ja niihin haetaan ja valitaan virkoihin kuuluvien tehtävien suorittamiseen pätevimmät henkilöt.

Mainitut julkisyhteisön virkojen laatua ja määrää sekä virkojen täyttämismenettelyä koskevat perusvaatimukset ovat sellaisenaan voimassa myös ministeriöissä. Yleisesti voidaan todeta, että nämä vaatimukset korostuvat ministeriöissä, joissa muun muassa valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan ja joissa valmistellaan ja vastataan muistakin yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä hankkeista ja asioista. Sellaisia ovat kansalaisille myönnettäviä taloudellisia etuuksia koskevien asioiden ohella Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvat hankkeet ja niiden rahoitusta koskevat määräaikoihin sidotut taloudellisesti merkittävät asiat sekä niissä tehtävä kansallisten viranomaisten ja asianomaisten EU-viranomaisten yhteistyö.

Tämän lisäksi viranomaisissa on myös sellaisia määräaikoihin tai muihin velvoitteisiin sitomattomia hankkeita ja tehtäviä, joiden tärkeysjärjestyksessä ja painopisteissä viraston johdolla on väljempää virasto- ja tehtäväkohtaista harkintavaltaa.

Viranomaistehtävien mainitulla jaolla voi olla myös oikeudellista merkitystä. Viranomaisen lakisäästeiden tai määräaikoihin ja määrämuotoisiin talousarviomenettelyihin sidottujen tehtävien laiminlyönnistä, niissä viivyttelystä tai asioiden valmistelun ja päätöksenteon muista virheelisyyksistä voi aiheutua taloudellista vahinkoa edunhakijoille ja EU:n rahoitushankkeissa mu-

kana olevalle valtiolle. Edunhakijoille tai valtiolle aiheutuneista vahingoista asianomaiseen viranomaiseen ja sen yksittäiseen virkamieheen voidaan kohdistaa vahingonkorvausvastuuseen tai virkavirheeseen perustuvia vaatimuksia. Sen lisäksi valtiontalouden hoitoa valvovat erityisviranomaiset voivat ryhtyä tapahtuneiden virheiden ja laiminlyöntien johdosta toimenpiteisiin. Tämän vuoksi kukin viranomainen on osaltaan vastuussa siitä, että se on rakenteeltaan ja henkilöstöltään siten järjestetty, että viranomainen voi asianmukaisesti suoriutua sille määrätystä tehtävästä.

4.2 Kantelussa tarkoitettu ylitarkastajan virka

Kantelukirjoitus koskee maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikössä haettavana ollut ylitarkastajan (A 23) virkaa. Ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosastossa tuolloin olleiden yksiköiden tehtävät oli kirjattu 21.3.1996 päivätyn maaseutu- ja luonnonvaraosaston työjärjestyksen 8 §:ään. Sen mukaan maaseutuyksikkö osallistui EU:n alueellisten tavoiteohjelmien 2, 3, 4, 5b ja 6 valmisteluun ja toteuttamiseen. Yhteisöaloitteista yksikkö huolehti erityisesti LEADER-yhteisöaloitteen ja vastaavan kotimaisen paikallisen kehittämistoiminnan edistämisestä sekä toimi osana maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän sihteeristöä, ohjasi maaseutuelinkeinopiirejä maaseutuasioissa sekä edisti osaltaan maaseutututkimusta.

Maa- ja metsätalousministeriön tuolloin voimassa olleen organisaation mukaan maaseutu- ja luonnonvaraosastossa oli maaseutuyksikön lisäksi vesivarayksikkö, luonnonvarayksikkö, maanmittausyksikkö ja rakentamisyksikkö.

Kantelussa tarkoitettun ylitarkastajan viran hakukuulutuksesta ilmenee ensinnäkin, että virka oli kohdistettu osaston maaseutuyksikköön. Toiseksi kuulutuksesta ilmenee, että viran tehtävät olivat maaseutuyksikön tehtäviin kuuluvia EU:n rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyviä. Kolmanneksi hakukuulutuksesta ilmenee, että ylitarkastajan virkaan kuuluvat tehtävät olivat luonteeltaan hallinnollisia. Virantäytäsiassa noudatetun menettelyn ja virkanimityspäätöksen oikeudellisessa arvioinnissa on hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ohella kysymys siitä, kuinka hyvin tehty nimityspäätös on palvellut ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikölle tuolloin työjärjestyk-

sen mukaan kuuluneiden perustehtävien täyttämistä ja viran hakukuulutuksessa tarkemmin yksilöityjen EU:n rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyvien hallinnollisten tehtävien suorittamista.

4.3 Muodollisten kelpoisuusvaatimusten arviointi

Maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikön ylitarkastajan viran koulutusta koskevaksi muodolliseksi kelpoisuusehdoksi oli määrätty ylempi korkeakoulututkinto. Ilman hakukuulutuksen nimenomaista mainintaakin on lähdettävä siitä, että tällä on tarkoitettu virkaan kuuluvien tehtävien kannalta soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa. Viran hakijoista sekä filosofian kandidaatti PP:llä että oikeustieteen kandidaatti AT:lla, samoin kuin muillakin viranhakijoilla oli viran muodolliset kelpoisuusehdot täyttävä ylempi korkeakoulututkinto.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneet hakijat olisivat olleet virkaa täytettäessä tutkintonsa puolesta samalla viivalla. Aikaisempina vuosina valtionhallinnossa oli yleistä, että jo virkojen muodolliseksi kelpoisuusehdoksi oli määriteltä ”virkaan soveltuva” ylempi korkeakoulututkinto. Tällöin kysymys tutkinnon virkaan soveltuvuudesta oli viran erityisten muodollisten kelpoisuusehtojen täyttymistä koskeva oikeudellinen rajanvetokysymys. Jos asianomaista tutkintoa ei voitu pitää kyseiseen virkaan soveltuvana, asianomainen hakija ei täyttänyt viran muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, eikä hän sen vuoksi tullut virkaan nimitettäessä kyseeseen. Kelpoisuusehtojen uusi muotoilu merkitsee, että vaatimus soveltuvasta yleimmästä korkeakoulututkinnosta ei ole nykyisin kelpoisuusehtokysymys, vaan virkaan kuuluvista tehtävistä ja niiden pätevistä hoitamisesta lähtevä virkanimitysharkintaan kuuluva sisällöllinen kysymys.

Siten myös kantelussa tarkoitettua ylitarkastajan virkaa täytettäessä on tullut tehdä punnintaa eri korkeakoulututkintojen välillä siltä pohjalta, minkä sisältöinen ylempi korkeakoulututkinto saattoi parhaiten vastata ministeriön maaseutuyksikön ylitarkastajalle viran hakukuulutuksessa määriteltäviä tehtäviä. Jos ylitarkastajan viran sijoituspaikkana olleen maaseutuyksikön johto ja ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston johto olisivat ennen viran perustamista

ja aukijulistamista arvioineet, että maaseutuyksikössä oli tuolloin erityinen tai ensisijainen tarve lakimieskoulutuksen saaneesta virkamiehestä, heidän tehtävänään olisi ollut määritellä viran muodolliset kelpoisuusvaatimukset ja viran tehtäväkuvaus sen mukaiseksi. Tällöin viran kelpoisuusvaatimukseksi olisi voitu asettaa esimerkiksi oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai muu ylempi korkeakoulututkinto.

Osastopäällikkö Timo Kotkasaari on selvitksissään maininnut syitä, joiden vuoksi hän oli pitänyt lakimiestutkintoa parhaimpana kyseeseen ylitarkastajan virkaan. Maaseutuyksikön ylitarkastajan virka oli kuitenkin ollut EU:n rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyviä hallinnollisia tehtäviä sisältänyt virka. Kanteluasiakirjoissa on lisäksi tarkempia kuvauksia ylitarkastajan viran tuonaikaisesta tosiasiallisesta tehtäväsisällöstä. Asiakirjoissa olevaan selvitykseen viitaten katson, että kanteluasian yhteydessä ei ole esitetty sellaisia selkeitä vartenotettavia syitä, joiden perusteella oikeustieteen kandidaatin tutkinto sinänsä olisi tullut asettaa mainittua ylitarkastajan virkaa täytettäessä muiden asiallisesti soveltuvien ylempien korkeakoulututkintojen edelle. Jos näin olisi ollut, viran kelpoisuusehtojen määrittelyssä olisi tullut menetellä yllä kerrotulla tavalla. Tällöin viranhakijoiden joukossa olisi todennäköisemmin ollut sellaisiakin viranhakijoita, joiden oikeustieteen kandidaatin tutkintoon olisi sisältynyt syventäviä opintoja eurooppaoikeudesta tai joilla olisi ollut muuta eurooppaoikeudellista lisäkoulutusta tai kokemusta nimenomaan asianomaisten viran tehtäväalalta. Tällöin ministeriöllä olisi muutoinkin ollut mahdollisuus tehdä valintansa useampien viran muodolliset kelpoisuusehdot ja asialliset pätevyysvaatimukset täyttävien hakijoiden väliltä.

Hakemusasiakirjoista ilmenee, että AT oli suorittanut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon lisäksi ylioppilasmerkonomin tutkinnon. Hakemusasiakirjoissa ei ole kuitenkaan todistusta tai muuta selvitystä AT:n EU-oikeudellisista lisäopinnoista. Oman hakemuksensa mukaan AT oli ”saanut tutustua jonkin verran myös rakennerahastoihin ja yhteisöaloitteisiin liittyviin asioihin”. Hän oli hakemuksessaan ilmoittanut olevansa kiinnostunut EU:n alue- ja rakennepolitiikasta. Hakemusasiakirjoissa ja kanteluasiakirjoissa oleva selvitys ei muutoinkaan tue sellaista näkemystä, että erityisesti mainitun hakijan suorittama oikeustieteen kandidaatin tutkinto yhdistettynä hakijan EU-oikeudellisiin opintoihin ja muihin ammatillisiin valmiuksiin olisi tuotta-

nut sellaista lisäarvoa, että oikeustieteen kandidaatin tutkintoa olisi ollut myöskään virkaa täyttävässä pidettävä tässä yksittäistapauksessa parhaimpana tutkintona kyseiseen ylitarkastajan virkaan.

4.4 Viranhakijoiden muu pätevyysarviointi

Viranhakijoiden pätevyysarvioinnissa on kysymys sen arvioimisesta, kenellä viran muodolliset kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on parhaimmat ammatilliset ja muut edellytykset avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaiseen ja menestykselliseen hoitamiseen. Viranhakijoiden pätevyyttä arvioitaessa ja sijoitettaessa viranhakijoita sen perusteella järjestykseen verrataan viran muodolliset kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden koulutusta ja muuta ammatillista pätevyyttä, työkokemusta, työssä tarvittavaa kielitaitoa ja henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä muita viran menestykselliseen hoitamiseen vaikuttavia valmiuksia toisiinsa. Myös viranhakijoiden pätevyysarvioinnin ja heidän keskinäisen ansiovertailunsa lähtökohtana on viran perustamisen ja aukijulistamisen yhteydessä määritellyt ja hakijoille ilmoitetut viran kelpoisuusehdot ja muut pätevyysvaatimukset sekä toisaalta virkaan kuuluvat tehtävät. Viranhakijoiden pätevyysarvioinnin oikeudellisena perustana ovat hallitusmuodon 86 §:ään kirjatut yleiset virkaylennys- ja virkanimitysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkanimitysperusteisiin kuuluva ”taito” koostuu virkaan kuuluvasta tietopuolisesta perehtymisestä ja toisaalta työkokemuksen kautta tai muutoin saatusta käytännön harjaantumisesta virkaan kuuluviin tehtäviin.

Hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n mukainen asian selvittämisvelvollisuus painottuu virantäyttöasioissa viranhakijoiden esittämiin selvityksiin. Kunkin viranhakijan tehtävänä ja edun mukaista on esittää hakemuksessaan ja sen liiteasiakirjoissa kaikki ne tutkintoja, muuta koulutusta, kielitaitoa, työkokemusta ja muunlaisia ansioita koskevat selvitykset ja todistukset, joilla hakijan oman arvion mukaan saattaa olla merkitystä hakijan virkakelpoisuuden ja asiallisen pätevyyden osoittamisessa ja hakijoiden keskinäisessä vertailussa.

Viranhakemusten käsittelyssä ja virantäyttöasian muussa valmistelussa viranomaisen on hallintomenettelylain 17 §:n 3 momentin mukaisesti huolehdittava siitä, että asianosaisten yh-

denvertaisuutta ei loukata. Hallintomenettelylain 17 §:n erityisperusteluissa (HE 88/1981 vp) on todettu, että lain 17 §:n 3 momenttia sovellettaessa ei ole syytä perustaa menettelyä pelkäämään muodollisiin lähtökohtiin, jos ne eivät ole merkityksellisiä yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Sen vuoksi viranhakijoiden haastattelut ja muut viranomaisen hankkimat lisäselvitykset voidaan kohdistaa vain niihin hakijoihin, jotka erottuvat ansioittensa perusteella niin selvästi muista, että valinnan tiedetään kohdistuvan johonkin heistä. Tähän joukkoon kuuluvia viranhakijoita on kohdeltava toisiinsa nähden tasapuolisesti.

4.4.1 Kielitaito

Valtion virkamiehiltä yleisenä muodollisena kelpoisuusehtona edellytettävän toisen kotimaisen kielen taidon ohella kyseiseen ylitarkastajan virkaan oli vaadittu ”tehtävän hoidon edellyttämää kielitaitoa”. Avoinna ollut ylitarkastajan virka on ollut yksi maa- ja metsätalousministeriön vastuualueeltaan rajatuista EU-tehtävien viroista. Ylitarkastajan kansainväliset tehtävät olivat liittyneet EU:n rakennerahastojen ja yhteisöaloitteiden hallintoon. Asiakirjoista ilmenee, että näissä tehtävissä on ollut kysymys ensinnäkin työskentelystä EU:n asianomaisilta viranomaisilta alunperin vieraskielisinä tulleiden asiakirjojen pohjalta. Työhön on lisäksi säännönmukaisesti kuulunut asianomaisella vieraalla kielellä käytävää kirjallista ja suullista kanssakäymistä asianomaisten EU-virkamiesten kanssa.

Ministeriön henkilöstömäärältään pienessä yksikössä, kuten maaseutuyksikkö oli, on lähdeittävä siitä, että kielitaito tai muut virkatehtävien hoitoon välittömästi liittyvät ammatilliset valmiudet eivät rajoita asianomaisen vastuualueen virkamiehen mahdollisuuksia ja kykyä suoriutua virkaan kuuluvista tehtävistä itsenäisesti ja tehokkaasti. Ministeriön substanssiasioiden EU-tehtävissä ja muissa vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä ei ”tehtävän hoidon edellyttämää kielitaitoa” ole arvioitava viran pätevyysvaatimuksien täyttämistä koskevana minimivaatimuksena. Se on yksi konkreettinen osa kansainvälisistä tehtävistä vastaavan virkamiehen ammattitaidosta, jolla on välitön yhteys virkamiehen säännöllisiin työtehtäviin. Myös hakijoiden kielitaitoa koskevan pätevyyskriteerin osalta kysymys on siitä, miten sitä on arvioitava virkaan kuuluvien keskeisten tehtävien kannalta. Viranhakijoi-

den kielitaitoa on arvioitava objektiivisesti siltä pohjalta, kenellä hakijoista on monipuolisin ja paras kielitaito virkaan kuuluvien kansainvälisten tehtävien hoidon kannalta.

Hakija PP:n hyvästä kielitaidosta ja käytännön työskentelystä monikielisessä EU-ympäristössä oli ollut hakemusasiasiakirjoissa selvitystä. Hakija AT:n muusta kuin hänen suorittamiinsa tutkintoihin liittyvästä kielitaidosta tai hänen työskentelystään vierailla kielillä ei ollut hakemusasiasiakirjoissa tarkempaa selvitystä. Osastopäällikkö Kotkasaari on selvityksissään ilmoittanut hankkineensa siitä puhelimitse tietoa AT:lta. Kotkasaari on selvityksissään pitänyt AT:n kielitaitoa riittävänä, kun otetaan huomioon englanninkielisten ja suomenkielisten EU-asiasiakirjojen saatavuus. Hakemusasiasiakirjojen ja hankittujen selvitysten perusteella ei virkaa täyttävässä ollut epäselvyyttä siitä, kummalla hakijoista oli monipuolisempi ja parempi kielitaito eli kumpaa hakijaa oli pidettävä kielitaidon osalta asiallisesti pätevämpänä ja hallitusmuodon 86 §:ssä tarkoitettu tavoin kyvykkäämpänä. Kielitaidon ja vierailla kielillä työskentelystä saadun kokemuksen osalta hakija PP oli mennyt AT:n edelle.

4.4.2 Perehtyneisyys viran tehtäväalaan

Edellä on jo todettu, että julkishallinnon virat ovat olemassa asianomaiselle viranomaiselle säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä varten. Ilman viranhakukuulutuksen mainintaakin on selvää, että virka julistetaan haettavaksi ja täytetään sitä silmälläpitäen, että viranomainen saa palvelukseensa pätevää työvoimaa viranhakukuulutuksessa mainittuihin tehtäviin. Virkojen pätevyysvaatimukset on useimmiten laadittu niin, että niissä viranhakijoilta edellytetään perehtyneisyyttä viran tehtäväalaan. Ministeriölle askettäin tulleita uusia tehtäviä koskevissa viroissa ja asiantuntijatehtävissä ja muissa vastaavanlaisissa tapauksissa, joissa viran tehtäväalaan perehtyneitä hakijoita saattaa olla vähemmän, on viranhakukuulutus voitu laatia väljemmin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että perehtyneisyydellä viran tehtäväalaan olisi niissä tapauksissa asiallisesti muita pätevyysvaatimuksia vähäisempi merkitys. Kysymys on siitä, että hakukuulutukseen kirjattu nimenomainen vaatimus perehtyneisyydestä viran tehtäväalaan on asianomaisen viran erityinen kelpoisuusehto. Jos hakijalla ei sellaista perehtyneisyyttä ole, hän ei ole muo-

dollisesti kelpoinen kyseiseen virkaan. Muissa tapauksissa hakijoiden perehtyneisyys viran tehtäväalaan on hakijoiden asiallista pätevyyttä ja sen perusteena olevien ansioiden vertailua koskeva sisältökysymys.

Kelpoisuusvaatimusten mukainen tutkinto ja muu ammatillinen koulutus osoittavat viranhakijoiden yleistä tietopuolista perehtyneisyyttä viran alaan. Kansallisissa ja EU-hallinnon viroissa ja tehtävissä sekä työharjoittelussa saatu työkokemus puolestaan kartuttavat hakijoiden tietämystä ja taitoa asianomaisen hallinnonalan ja viran tehtäväalan erityiskysymyksistä. Samalla asianomainen voi saada käytännön kokemusta kyseisistä tehtävistä ja hän etukäteen tutustuu viranhoidon kannalta merkityksellisiin yhteistyötahoihin. Pätevyysvaatimuksena perehtyneisyys viran tehtäväalaan liittyy kiinteästi virkamiehen asiallisiin mahdollisuuksiin ja kykyyn menestyksellisesti hoitaa virkaansa kuuluvat tehtävät.

Asiakirjoista ilmenee, että PP oli käytännössä perehtynyt haettavana olleen viran tehtäväalaan ensinnäkin siten, että hän oli nimikirjanotteesta 13.12.1996 ilmenevissä maa- ja metsätalousministeriön projektitehtävissä ja määräaikaisena virkamiehenä päätoimisesti osallistunut kyseisten asioiden valmisteluun ja siihen liittyvään yhteistoimintaan kansallisten ja EU-viranomaisten kanssa. PP:n työtehtävien laatu ja sisältö ja hänen menestymisensä niissä on ollut ilman erillistä dokumenttiakin hänen esimiehinnään toimineiden ministeriön asianomaisten yksikönpäälliköiden tiedossa. Selvityksenä PP:n perehtyneisyydestä kyseisiin tehtäviin Euroopan unionin puolella oli hakemusasiasiakirjoissa 26.9.1996 päivätty Euroopan unionin komission pääosasto VI:n yksikönpäällikön yksilöity työtodistus.

AT:n hakemuksesta ja 17.12.1996 päivätystä työtodistuksesta ilmenee hänen lakimiestyökokemuksensa lähinnä MTK:n ympäristö- ja maapoliittisen ryhmän ympäristölakimiehenä ja lakimiehen sijaisena. Työtodistuksen mukaan AT:n tehtäviin oli kuulunut muun muassa jäsenistön neuvonta ympäristöoikeudellisissa ja yksityisoikeudellisissa lakiasioissa, ympäristöoikeudellisten valitusten, muistutusten ym. asiakirjojen laatiminen sekä MTK:n lausuntojen ja muistiodien laatiminen lainsäädäntöhankkeista.

Kuten viranhoidossa tarvittavan kielitaidon osalta on edellä kohdassa 4.4.1 todettu, myös viran tehtäväalueeseen perehtyneisyydellä on konkreettinen ja välitön merkitys virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoidon kannalta.

Avoinnalla olleen ylitarkastajan viran hakukuulutuksesta ja asiakirjoista muutoinkin ilmenee, että kyseessä ei ole ollut maa- ja metsätalousministeriön ylempää korkeakoulututkintoa edellyttävä yleisvirka, vaan ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikölle kuuluneita EU-tehtäviä varten perustettu tehtävälaltaan määritelty virka. Sen vuoksi työkokemuksen kautta saaduilla taidoilla ja harjaantumisella virkaan kuuluvuihin tehtäviin on ollut, asianomaisen koulutuksen ohella, varsin suuri painoarvo arvioitaessa hakijoiden asiallista pätevyyttä virkaan kuuluvien tehtävien asettamien vaatimusten valossa.

Osastopäällikkö Timo Kotkasaaren 14.1.1997 päivätyn nimitysmuistion ja oikeuskanslerille antamien selvitysten johdosta on erikseen todettava, että viranhakijoiden työuran pituus ei selälaisenaan vaikuta hakijoiden taidon ja kyvyn arviointiin. Hakijoiden pelkkä virkaikä tai muun palvelusajan pituus voi tulla hallitusmuodon 86 §:n mukaisena virkaylennys- ja virkanimitysperusteena kyseeseen lähinnä silloin, kun kysymyksessä on saman viraston tai hallinnonalan tai tuomioistuinelaitoksen taikka muutoin täytettävänä olevan viran tehtävälalaa sivuava virka ja asianomainen on aikaisemmissa viroissaan ja töissään saanut sellaista tietoa, taitoa ja kokemusta, joista on hyötyä uuden viran menestyksellisen hoitamisen kannalta. Tällaisia palvelusuhteita ei hakija AT:n hakija PP:ä jonkin verran pidempään työkokemukseen ole asiakirjojen perusteella sisällynyt. Asiakirjoista saatavan selvityksen perustella voidaan muutoinkin todeta, että PP olisi tullut asettaa hänellä tuolloin olleen viran tehtävälalueseen perehtymisen osalta AT:n edelle.

4.5 Virkanimitysasian valmistelumenettelyä koskevia näkökohtia

Osastopäällikkö Timo Kotkasaaren 16.1.1997 tekemä ylitarkastajan virkanimityspäätös oli perustunut hänen itse laatimaansa 14.1.1997 päivättyyn muistioon. Maa- ja metsätalousministeriön osastopäälliköt ratkaisevat ministeriön työjärjestyksen 44 §:stä ilmenevät virkanimitysasiat. Maa- ja metsätalousministeriön työjärjestyksen 44 §:n 3 momentin määräys, jonka mukaan osastopäällikön ratkaistavista nimitysasioista on ennen asian ratkaisemista ilmoitettava kansliapäällikölle sekä määrättäessä toimitettava hänelle asiakirjat nähtäviksi, ei ole kansliapäällikön pää-

töksenteko-oikeutta koskeva toimivaltanormi. Mainittu työjärjestyksen määräys palvelee ministeriön ylimmän virkamiesjohdon, kansliapäällikön valvonnallisia tarpeita. Ministeriön kansliapäälliköllä on kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 37 §:n mukainen mahdollisuus pidättää itselleen päätösvalta myös hänen alaisensa ratkaisuvalltaan kuuluvassa nimitysasiassa.

Virkanimitysasian ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu viranhakemusten muodollisten perusvaatimusten tarkastaminen. Siinä tarkastetaan asiaan liittyvät määrääjat, tutkintoa, säädettyä toisen kotimaisen kielen taitoa ja muita muodollisia kelpoisuusehtoja koskevien vaatimusten täytyminen ja hakemusten sisällöllistä valmistelua edeltävät oikeudelliset perusvaatimukset. Näistä tehtävistä oli tässäkin asiassa huolehtinut maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikkö ministeriön työjärjestyksen 47 §:n sekä hallintoyksikön ja ministeriön osastojen välillä vakiintuneen työnjaon mukaisesti.

Kantelussa tarkoitettu ylitarkastajan virkanimitysasia oli esitelty maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö- ja hallintoyksiköstä, mutta siellä ei ollut laadittu erillistä muistiota siitä. Se, että ylitarkastajan viran täyttämistä koskeneen esittelymuistion olisi laatinut joku maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikön virkamies, olisi kuitenkin ollut lähinnä muodollisella tasolla esittelymenettelyn mukaista. Ministeriöiden eri osastojen ja tulosyksiköiden korkeakoulututkintoa edellyttävissä asiantuntijaviroissa ja muissa viraston tehtävien kannalta vaativuustasoltaan korkeammassa viroissa pääpaino on nimittäin viranhakijoiden tutkintoa, muuta koulutusta ja viran tehtävälalaa perehtyneisyyttä ja muita nimitysasian sisällöllistä ratkaisua koskevissa asioissa ja niiden objektiivisessa käsittelemisessä. Paras asiantuntemus sellaisten kysymysten käsittelemiseen ja arvioimiseen on lähinnä ministeriön asianomaisessa tulosyksikössä.

Osastopäällikkö Timo Kotkasaaren laatimassa esittelymuistiossa ei ollut mitään mainintaa siitä, että ylitarkastajan virkanimitysasiasta oli keskusteltu ministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikön yksikön päällikön, maaseutuneuvos Eero Uusitalon kanssa ja mikä oli ollut hänen kantansa asiaan. Kotkasaaren selvitysten ja Uusitalon antamien tietojen mukaan Kotkasaarella oli kuitenkin ollut tiedossaan maaseutuyksikön päällikön kanta siihen, kuka virkaan olisi tullut nimittää.

Myös virantäyttöasioissa noudatettavan menettelyn on oltava sellainen, että se edesauttaa virkanimitysasian objektiivista valmistelua ja oikeansisältöistä ratkaisemista. Ministeriön osastopäälliköllä ja muulla toimivaltaisella virkamiehellä on oikeus osallistua myös ratkaistavakseen kuuluvan virkanimitysasian valmisteluun. Säännönmukainen menettely esimerkiksi on, että nimittävä virkamies osallistuu varteenotettavien hakijoiden henkilökohtaiseen haastatteluun yhdessä asianomaisen yksikön johtajan tai tehtäväalan muun vastuuvirkamiehen kanssa. Lukuista tehtävälaltaan toisistaan poikkeavista itsenäisistä tulosityksiköistä muodostuvan ministeriön osastopäälliköllä ei kuitenkaan yleensä ennestään ole tai mahdollisuuksia hankkia kaikista varteenotettavista hakijoista sellaisia yksityiskohtaisia hakijoiden muodolliseen ja asialliseen pätevyYTEEN ja viran tehtävälalaan liittyviä tietoja, joiden pohjalta hän voisi asian yksin oman valmistelunsa pohjalta pätevästi ratkaista.

Esittelystä tehtävä päätöksenteko on valtionhallinnossa pääsääntö, joka on ollut noudatettava myös käsillä olevassa tapauksessa. Esittelyn päätarkoituksena on varmistaa, että tehtävä päätös on laillinen ja asianmukainen (ks. esim. Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Juva 1997, s. 329). Perusajatus on, että esittelijänä toimiva virkamies valmistelee asian päätöksentekijän ratkaistavaksi. Näin voidaan lisätä päätöksenteon puolueettomuutta ja asiantuntemusta sekä harkintaa. On toisaalta selvää, että päätöksentekijä voi vaatia esittelijää täydentämään esitystään taikka lisätä tai muuttaa päätöspäruusteita esimerkiksi korjaamalla esittelymuistiota. Tällöin myös lausunnon tai arvion pyytäminen muulta asiantuntevalta taholta voi tulla kysymykseen. Olennaista esittelystä tehtävälle päätöksentoolle kuitenkin aina on esittelijän ja asian ratkaisijan vuorovaikutus ja kummankin toiminta virkavastuulla päätöksen päruusteiden selvittämisessä ja tehtävänä olevan päätöksen harkinnassa.

Edellä olevaan viitaten katson, että maa- ja metsätalousministeriön henkilöstö- ja hallintoyksikössä suoriteten viranhakemusten muodollisen alkuvälmistelun jälkeen osastopäällikkö Timo Kotkasaaren olisi tullut huolehtia tämän virantäyttöasian esittelyn ja siihen perustuvan päätöksenteon eriyttämisestä esimerkiksi antamalla osastonsa maaseutuyksikön viran täyttämistä koskenut sisällöllinen valmistelutehtävä mainitun yksikön päällikölle tai hänen määräämälleen muulle maaseutuyksikön asiantuntija-

virkamiehelle. Jos Kotkasaari oli kuitenkin halunnut pitää virkanimitysasian valmistelun itsellään, vähimmäisvaatimus olisi ollut, että hän olisi tehnyt viranhakijoiden asiallista pätevyYTEä ja viran tehtäviin perehtyneisyyttä koskevan valmistelun ja hakijoiden keskinäisen arvioinnin ja ansiovertailun maaseutuyksikön johdon kanssa yhteistyössä, mutta pitäen esittelijän tehtävät ja vastuu erillään omasta päätöksentekijän toimivallastaan, ja siten, että valmistelussa esiin nousseet virantäyttöasian asiallisen ratkaisun kannalta merkitykselliset näkökohdat olisi kirjattu valmisteluasiakirjoihin.

4.6 Johtopäätökset ja toimenpiteeni

Virkanimityspäätös perustuu aina kokonaisarviointiin, joka koostuu viran muodollisten kelpoisuusehtojen ja viranhakukuulutuksessa julkaistujen asiallisten pätevyysvaatimusten, viranhakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien ja muiden viran hoitoon välittömästi liittyvien edellytysten arvioinnista. Viranhakijoiden koulutustausta sekä tietopuolinen ja työkokemuksen kautta hankittu perehtyneisyys viran tehtävälalaan ovat tärkeimmät vertailu- ja valintakriteerit, jotka korostuvat korkeakoulututkintoa tai erityiskoulutusta edellyttävissä ministeriön asiantuntijatehtävissä ja vaativuustasoltaan ylemmissä viroissa. Virantäyttöratkaisu voi olla tavallista vaikeampi silloin, kun jollakin hakijalla on muita hakijoita paremmat tiedot ja taidot jollakin erityisalueella tai jollakin muutoin ylivermaisella hakijalla on muita heikommat valmiudet jollakin osa-alueella, esimerkiksi kielitaidossa.

Osastopäällikkö Timo Kotkasaari on selvitksissään korostanut eräitä AT:n koulutuksen ja työkokemuksen osa-alueita, jotka ovat kuitenkin liittyneet pikemminkin koko maa- ja metsätalousministeriön tai sen maaseutu- ja luonnonvaraosaston muiden yksiköiden kuin hakukuulutuksessa mainitun maaseutuyksikön ja sen ylitarkastajan viran tehtävälalaan. Asiakirjoista ei ilmene, että AT:lla olisi ollut jokin koulutukseen- sa tai työkokemuksensa liittyvä lisäansio, jonka päruusteella olisi voitu katsoa, että hän oli perehtyneempi viran tehtävälalueeseen tai virkaan muutoin pätevämpi kuin PP.

Maa- ja metsätalousministeriön maaseutu- ja luonnonvaraosaston maaseutuyksikön ylitarkastajan virkaan valittu oikeustieteen kandidaatti AT on täyttänyt viran muodolliset kelpoi-

suusehdot. Osastopäällikkö Kotkasaaren vastuulla olleen virkanimitysasian valmistelussa on ollut menettelyllisiä puutteita, joiden seurauksena kaikkien varteenotettavien viranhakijoiden koulutus- ja muita ansioita sekä perehtyneisyyttä viran tehtäväänsä ei ole tuotu asianmukaisesti valmisteluasiakirjoissa esille. Sen vuoksi myös varteenotettavien viranhakijoiden ansioiden objektiivinen arviointi ja hakijoiden vertaaminen on ollut puutteellista ja siihen on sisällytetty asioita, jotka ovat olleet täytettävänä olleen viran tehtäväänsä huomioon ottaen toisarvoisia tai asiaan kokonaan vaikuttamattomia. Nimityksessä on sivuutettu hakija, joka työkokemuksensa ja kielitaitonsa puolesta on ollut ansioituneempi. Kanteluasian yhteydessä ei kuitenkaan ole ilmennyt sellaisia laillisia perusteita, joiden vuoksi minun olisi haettava lainvoiman saaneen virkanimityspäätöksen purkua.

Edellä olevan johdosta vastaisen varalle kiinnitän osastopäällikkö Timo Kotkasaaren vakavaa huomiota ministeriön osastopäällikön päätöksillä ratkaistavien virantäyttöasioiden valmistelussa ja esittelyssä sekä päätöksenteossa vaadittavaan täsmällisyyteen ja tasapuolisuuteen sekä kaikkien ratkaisuperusteiden huolelliseen arviointiin ja harkintaan.

9.6. Karhukannan sääteily ja ihmisten turvallisuus

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan päätöksestä 13.7.1999, dnro 11/21/98

1 KANTELUKIRJOITUKSET

1.1 Kirjoitus 11.8.1998

Ruokolahden kunnanhallitus on oikeuskanslerille 11.8.1998 osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että jo vuosien ajan on Ruokolahdella tehty karhuhavaintoja. Karhut ovat tehneet tuhoja kasvimailla ja puutarhoissa, aiheuttaneet liikenneonnettomuuksia ja häiriköineet kaato paikalla, tappaneet kotieläimiä sekä uhkaillut ihmisiä aiheuttaen vaaratilanteita. Karhu oli 17.6.1998 surmannut kunnan keskustaajaman läheisyydessä ulkoilleen henkilön.

Tilanne on seurausta liian suureksi paisuneesta karhukannasta. Kunnanhallitus oli jo 11.10.1991 tehnyt maa- ja metsätalousministeri-

ölle esityksen metsästyksen sallimisesta, mutta sitä ei ollut hyväksytty. Riistanhoitopiiri arvioi alueensa karhukannaksi 130—150. Riista- ja kalatalouden tutkimuskeskuksen arvio vuonna 1997 oli 120 aikuista ja 25 pentua. Elinpiiritutkimuksiin perustuen riistanhoitopiirin tavoite piirin alueella on 4—6 karhua 1 000 neliökilometriä kohti ja riistanhoitoyhdistyksen tavoite Ruokolahdelle on noin 7 karhua. Riistanhoitoyhdistyksen mukaan kanta on tällä hetkellä yli 40 karhua. Määrä on 5—6 kertaa tavoitteen suuruinen, mistä johtuen reviirit menevät päällekkäin.

Riistanhoitopiiri oli vuonna 1997 esittänyt karhutilanteen tuntien 35—40 pyyntiluvan kiintiötä. Ministeriö myönsi 20 lupaa. Lehtitietojen mukaan ministeriö laskee tapettavat häirikkökarhut mukaan kiintiöön. Häirikkökarhuihin keskittyminen on ministeriön keino väistää vastuutaan. Koska kanta on ylitiheä ja ruokaa ilmeisen niukasti, täytyy poistetun karhun jättämä aukko nopeasti.

Myös susikanta on kasvanut huolestuttavan nopeasti ja kuntalaiset ovat ilmoittaneet neljästä susihavainnosta. Sudet olivat tulleet havainnoitsijoista noin 6 ja 10 metrin päähän pelkoa osoittamatta. Sudet olivat tappaneet lukuisia koiria. Susien ja karhujen tappamien hirvien jäännöksiä löytyy kunnan eri osista.

Uutena petohavaintona on 26.7.1998 tehty ilmoitus ahmasta, joka ilmeisesti oli siirtoistutettu Keski-Suomesta.

Kirjoitukseen liitettyssä kunnanhallituksen pöytäkirjassa 10.8.1998 § 212 on todettu, että kunnan alueella on noin 3 000 vapaa-ajan asuntoa, joten varsinaista erämaata ei ole. Vilkkaimpina loma-aikoina kunnan väkiluku kaksinkertaistuu. Erityisesti kesämökkiläiset ovat huolestuneita tilanteesta.

Kirjoituksessa on pyydetty oikeuskansleria tutkimaan, onko maa- ja metsätalousministeriö kasvattaessaan päätöksillään karhu- ja susikantoja rikkonut hallitusmuodon 6 §:n säännöstä, ruokolahtelaisten ihmisoikeuksia ja mahdollisesti muitakin säädöksiä. Petotihentymä tulee poistaa.

1.2 Lisäkirjoitukset 12. ja 19.8.1998

Kirjoituksella 12.8.1998 kunnanhallitus on lähettänyt tiedoksi petohavaintolomakkeen, joka sisältää 34 havaintoa ajanjaksolla 1.5.—12.8.1998 (28 havaintoa karhusta/karhuista, 4 havaintoa sudesta/susista ja 2 havaintoa ah-

masta). Yhtä lukuun ottamatta havainnot on tehty Pohjalankilan talouskylän alueelta.

Kirjoitukseen 19.8.1998 on liitetty kunnanhallitukselle osoitettu vetoomus ja jäljennös sanomalehtiartikkelista, joka sisältää Uutisvuoksessa julkaistun maa- ja metsätalousministeriön johtavan virkamiehen haastattelun. Siihen nähden, että riistanhoitoyhdistyksen ilmoittamasta yli 40 karhun kannasta oli tehty 107 petohavaintoilmoitusta, joihin sisältyy joitakin havaintoja sudesta ja kaksi havaintoa ahmasta, kirjoituksessa on paheksuttu haastattelussa esitettyjä näkemyksiä.

6 RATKAISU

6.1 Maa- ja metsätalousministeriön toimialasta ja tehtävistä

Metsästys ja riistanhoitotoimi ovat kuuluneet ja kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Siihen kuuluvia tehtäviä ministeriö on hoitanut muun muassa myöntämällä pyyntilupia ja määräämällä kiintiöitä, joista säädetään metsästysasetuksen 2 §:n 3 momentissa ja 5 §:ssä. Lisäksi ministeriö on myöntänyt eräissä tapauksia poikkeuslupia. Edelleen ministeriön tehtäviin on kuulunut valmistella toimialaan kuuluvat tarpeelliset hallituksen esitykset ja asetusehdotukset. Ministeriöllä on ollut toimialaansa kuuluvissa asioissa valmisteluvastuu yhteisöläinsäädännön täytäntöönpanoa tarkoittavista toimenpiteistä.

6.2 Kantelua koskevia näkökohtia

Totean, että kantelussa on kysymys ihmisten turvallisuudesta, joka on hallitusmuodossa taattu perusoikeus. Turvallisuuden on katsottu vaarantuneen erityisesti paikallisen karhukannan tihtymisen seurauksena.

Kantelua käsiteltäessä on käynyt ilmi, että Euroopan unionin komission tutkittavana on kysymys siitä, onko Suomen metsästyslainsäädännössä otettu asianmukaisesti huomioon luontodirektiivin edellä selostetut lajien suojelua koskevat säännökset muun muassa karhun ja suden osalta. Kysymys on ollut ja on luontodirektiivin ja sen 16 artiklan 1 kohdan täytän-

töönpanosta ja erityisesti artiklan mukaisten poikkeusperusteiden huomioon ottamisesta säädettäessä mm. karhun metsästystä.

Kantelu kohdistuu sekä aikaan ennen kuin Suomi tuli Euroopan unionin jäseneksi 1.1.1995 että aikaan sen jälkeen. Ennen EU-jäsenyyttä karhun ja suden metsästys oli kansallisen lainsäädännön varassa. EU-jäsenyys on tuonut mukanaan velvollisuuden ottaa yhteisöläinsäädäntö huomioon ja panna se tarvittaessa täytäntöön. Kantelulla, joka koskee karhukannan säätelyä lähinnä kansallisen lainsäädännön pohjalta, on siten yhtymäkohtia komission käsiteltävänä olevaan viralliseen huomautukseen sekä selvityspyyntöön EU-jäsenyysajan osalta. Oikeuskanslerin virastossa vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskansleri ei ilman erityistä aihetta puutu toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan. Tätä on asianmukaista soveltaa myös komissiossa käsiteltävänä olevaan asiaan.

Nämä seikat huomioon ottaen lausun asiassa seuraavaa.

6.3 Karhu- ja susikannan koosta ja säätelystä

Ennen EU-jäsenyyttä

Kysymys siitä, millainen karhu- ja susikanta Suomessa voi olla, on kuulunut ja edelleenkin kuuluu voimassa olevan lainsäädännön mukaan riistatalouden alaan. Kannan hoitoa ohjaavana säännöksenä on voitu pitää metsästyslain 20 §:n 1 momentin vaatimusta kestävän käytön periaatteen huomioon ottamisesta ja kiellosta vaarantaa riistaeläinkantoja metsästystä harjoitettaessa. Säännös pyrkii turvaamaan lähinnä kannan vähimmäiskokoa. Se, miten nämä pykälästä ilmenevät näkökohdat on otettu huomioon, ilmenevät sekä metsästysasetuksen säännöksistä että pyyntilupa- ja kiintiökäytännöstä.

Kysymykseen eläinlajin kannan koosta liittyvä olennaisesti kysymys sen säätelystä. Pääasiallisin keino vaikuttaa karhu- ja susikannan runsauteen on ollut metsästys. Kiintiöitä määrätessään ja pyyntilupia myöntäessään maa- ja metsätalousministeriö on hankkinut vuosittain riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen lausunnon asianomaisten eläinlajien kannoista ja metsästettävyydestä sekä kuullut riistanhoitopiirejä. Ministeriö ei päätöksissään ole ollut sidottu lausuntoon, vaan on voinut poiketa siitä. Näyttää kuitenkin siltä, että ministeriö on päätöksenteossaan pit-

kälti nojautunut lausuntoihin. Viitataan myös tietoihin karhujen pyyntilupien lisäämisestä.

Käsitykseni mukaan ministeriön menettelyä voidaan tältä osin pitää sillä tavoin perusteltuna, ottaen huomioon myös, että perusoikeusuudistus tuli voimaan 1.8.1995, ettei siihen ole aihetta puuttua jalkikäteen oikeudellisin keinoin.

EU-jäsenyyden aikana

Viitaten siihen, mitä edellä 6.2 kohdassa on todettu, minun ei ole otollista tässä vaiheessa ryhtyä yksityiskohtaisemmin arvioimaan maa- ja metsätalousministeriön toimintaa EU-jäsenyyden aikana yhteisölaainsäädännön soveltamiseen liittyvien seikkojen valossa, koska itse peruskysymys yhteisölaainsäädännön täytäntöönpanosta on käsiteltävänä komissiossa.

6.4 Ns. karhutihentymän synnystä ja purkamisesta

Asiassa saadussa selvityksessä on varsin seikkaperäisesti selostettu mm. karhuhavaintoja, niihin perustuvia arvioita karhukannan suuruudesta sekä toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia ns. karhutihentymän purkamiseen Kymen riistanhoitopiirin alueella. Tiedot ulottuvat vuosiin 1993 ja 1994. Karhuhavainnot ja tiedot karhujen käyttäytymisestä olivat johtaneet siihen, että maa- ja metsätalousministeriö oli vuonna 1995 moninkertaistanut pyyntilupien määrän myöntämällä 15 pyyntilupaa ja sen jälkeen vuosittain 20 pyyntilupaa. Riistanhoitopiiri oli ohjannut valtaosan pyyntiluvistaan tiedossa olevalle karhutihentymäalueelle Etelä-Karjalaan, johon Ruokolahti kuuluu. Karhuhavaintojen määrä Ruokolahdella oli laskenut huippuvuodesta 1994. Se, mitä tihentymällä tässä yhteydessä tarkoitetaan, on osoittautunut kiistanalaiseksi. Siitä riippumatta, onko perusteltua puhua tihentymästä, kiistaa ei voine olla siitä, etteikö alueella vuoden 1994 jälkeenkin olisi oleskellut ja liikkunut verraten runsaasti karhuja.

Runsaan karhuesiintymän olemassaolo on tiedostettu valtakunnallisella tasolla EU-jäsenyyden alkamisaikoihin. Esiintymän voimakkuutta kuvaa se, ettei ns. tihentymää ollut saatu vuodesta 1995 lähtien myönnettyillä runsailla luvillaakaan puretuksi kuin jossain määrin. Tähän nähden voidaan epäillä, että edellytykset puheena olevan alueellisen ja paikallisen karhuesiinty-

män muodostumiselle ovat syntyneet jo ennen vuotta 1995, minkä jälkeen tilanne on saanut pysyvemmän luonteen. Tilanteeseen lienevät vaikuttaneet osaltaan vallitsevat maantieteelliset olosuhteet kuten valtakunnanrajan läheisyys ja vesistöt.

Tässä vaiheessa mahdollisuudet käyttää pyyntilupia alueellisen ja paikallisen karhuesiintymän purkamisessa ovat selvityksen mukaan kiinni siitä, voidaanko poikkeusperusteiden katsoa olevan olemassa. Tähän harkintaan vaikuttanee myös se, minkälaisilla tosiseikoilla ja muilla syillä direktiivin poikkeusperusteiden soveltamista meillä voidaan kansallisesti perustella. Edellä selostetussa komission virallisen huomautuksen menettelyssä kyse on siitä, vastaako Suomen lainsäädäntö luontodirektiiviä, mutta ei siitä, miten meillä sovelletaan direktiivissä tarkoitettuja poikkeusperusteita petoeläinten yleiselle turvallisuudelle aiheuttaman vaaran torjumiseksi.

6.5 Perusoikeuksien toteuttamisesta

Ihmisille perusoikeutena taatun turvallisuuden toteutumista on julkisen vallan edistettävä. Petoeläinten ihmisille aiheuttama tai ainakin niistä ihmisten asuin- ja liikkumisalueilla tehtyihin havaintoihin perustuva todelliseksi mielletty uhka on sellainen turvallisuutta heikentävä tekijä, jonka poistaminen on hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin mukaisesti julkisen vallan velvollisuutena. Toisaalta sama edistämismääräys koskee myös luonnon ja sen monimuotoisuuden säilyttämistä. Käsillä on tilanne, jossa kahden perusoikeuden toteuttaminen niihin sisältyvien osittain paikallisista olosuhteista johtuvien vastakkaisten arvojen vuoksi näyttäisi johtavan ristiriitaan. Tällaisessa tilanteessa on perusoikeuksia punnittava vastakkain ja pyrittävä yhteensovittamaan ristiriitaan johtavien säännösten tulkinta tavalla, joka johtaa perusoikeuksien toteuttamiseen niiden tarkoitusta vastaavalla tavalla poikkeuksellississakin olosuhteissa.

Lainkohdassa ei ole säännelty tarkemmin sitä, millaisiin keinoihin julkisen vallan on mahdollista ryhtyä petoeläinten aiheuttaman uhan poistamiseksi. Perusoikeuksien turvaamisen osalta hallituksen esityksessä nro 309/1993 vp mainitaan, että ehdotetut perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, lainsäädännössä, hallinnossa ja lainkäytössä. Keinovälikoima jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Valittavat keinot saattavat myös

vaihdella huomattavasti. Tämän johdosta totean, että petoeläinten aiheuttamaa uhkaa ei voida poistaa niin, että luonnon monimuotoisuus myös erämaaluonnon petokantojen osalta vaarantuu. Karhu enempää kuin susikaan ei kuitenkaan meillä kuulu asuttujen seutujen luonnonoloihin. Tältä osin viranomaisilla tulee olla nopeasti vaikuttavat tehokkaat keinot, joilla torjutaan ihmisasumusten tai taajamien taikka ihmisten käyttämien liikenne- tai kulkuväylien läheisyyteen tulevat petoeläimet.

6.6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelua tutkittaessa ei ole havaittu sellaisia viranomaisten laiminlyöntejä tai virheitä, joiden johdosta olisi ryhdyttävä oikeudellisiin toimiin. Päätökset on nähdäkseni tehty laillista menettelyä noudattaen ja viranomaisten kulloinkin voimassaoleisiin säännöksiin perustuneen harkintavallan puitteissa nojautuen oikeussäännöksiin ja niiden soveltamiseksi hankittuihin selvityksiin.

Sanottu ei kuitenkaan merkitse sitä, että kanteluun ei olisi ollut aihetta yleisen turvallisuuden kannalta. Päin vastoin karhujen ja miksei susienkin esiintymisestä on ihmisten asuinsijojen ja heidän käyttämiensä liikkumisväylien alueilta havaintoja, joita ei voida pitää vähäisinä tai merkityksettöminä. Alueellisen ja paikallisen karhu-esiintymän muodostumiseen Ruokolahdelle ja sen turvallisuutta heikentävään vaikutukseen ei ilmeisesti ollut osattu ajoissa kiinnittää riittävää huomiota. Osaltaan tähän on saattanut vaikuttaa se, että valmisteltaessa ja hyväksyttäessä valtakunnallisia petoeläinkantojen hoitosuunnitelmia ja niihin perustuvia viranomaistoimia pääpaino on ollut petokantojen säilyttämis-, turvaamis- ja lisäämistavoitteissa, jolloin petoeläinten ihmisten turvallisuudelle aiheuttamiin uhkatekijöihin ja niiden torjuntaan liittyviin näkökohtiin on kiinnitetty vähemmän huomiota. Nämä ovat tulleet korostetummin esille viime vuosina. Tilanne on muodostunut sellaiseksi, ettei uhkatekijöihin ole myöhemmin käytetyillä keinoilla voitu riittävän nopeasti vaikuttaa.

Edellä lausutun johdosta on kaiken kaikkiaan painotettava, että perusoikeutena taatun turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Julkisen vallan asiana on siten varautua toimiin ja käyttää niitä siten, että turvattomuutta aiheuttavat eläimet saadaan torjuttuiksi tai vakavimmissa tapauksissa hävitetyiksi. Tämä on mahdollista toteuttaa loukkaamatta

luonnon monimuotoisuutta, koska ihmistä hänen elinympäristössään häiritsevä petoeläin ei edusta luonnon monimuotoisuutta.

Esillä olevan kantelun perusteella tällaisia toimia olisi kaatolupia harkittaessa petokannan saattaminen tasolle, jolla petoeläinten mahdollisuus harhautua asutuksen liepeille jää pieneksi (Ruokolahden kuntakaan ei vaadi karhuvapautta, vaan kannan pienentämistä). Silloin kun petoeläin havaitaan paikassa, jossa on ilmeinen vaara, että ihmisten turvallisuus on uhattuna, on ihmisten kannalta selvää, että uhka torjutaan, äärimmäisenä keinona pedon lopettaminen. Arviointi on osaltaan perustettava luontodirektiivin 16 artiklan poikkeusperusteisiin. Poliisin asiانا olisi huolehtia kaadosta. Poliisivoimien saatavuus saattaa joissakin tapauksissa estää riittävän tehokkaan toiminnan. Sen vuoksi olisikin paikallaan myös selvittää, olisiko kiireellisissä tapauksissa mahdollista myöntää kaato-oikeus muillekin ammattitaitoisille aseenkäyttäjille kuin poliiseille (esimerkkinä kantelussa mainittu kaatopaikan vartija, jos hän on ammattitaitoinen ampuja/metsästäjä).

Ihmisten elinympäristöstä tehtyjen karhuhavaintojen runsas määrä ja sen vaikutus ihmisten turvallisuuden tunteeseen sekä henkilövahinkojen syntymisen mahdollisuus ovat mielestäni sellaisia seikkoja, joihin on suhtauduttava vakavasti. Käsitykseni mukaan luontodirektiivin poikkeusperusteet antavat mahdollisuuden sellaiseen lainsäädäntöön, jonka nojalla yleisen turvallisuuden säilyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet ihmisiä uhkaavien petoeläinten torjumiseksi voidaan käytännössä toteuttaa. Samalla kun kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentista johtuviin velvollisuuksiin esitän, että ministeriö selvittäisi ja harkitsisi, millaisin lainsäädännöllisin ja muihin toimenpitein turvallisuus voidaan mahdollisuuksien mukaan varmistaa Ruokolahdella ja estää sen vaarantuminen vastaisuudessa muuallakin. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle tiedoksi jäljennöksen tästä päätöksestä.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että häirikkökarhujen ja vaarallisiksi osoittautuneiden karhujen lopettaminen metsästyslain mukaisissa tapauksissa on käytännössä jäänyt poliisin tehtäväksi. Poliisilain 25 §:ään sisältyy myös säännös siitä, että poliisimiehellä on oikeus eläimen lopettamiseen mm. silloin, kun eläin aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle. Se, mitä edellä todettu viranomaisten varautumisesta toimenpiteisiin, joilla ihmisten turvallisuutta

ylläpidetään, koskee osaltaan myös poliisia joko yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa tai yksin. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös sisäasiainministeriölle tiedoksi.

Muihin toimenpiteisiin asia ei ole antanut puoleltani aihetta.

9.7. Siementarkastusasioiden hoitaminen ja sitä koskevat valvontatoimenpiteet

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pa-sasen päätöksestä 30.9.1999, dnrot 158/1/98 ja 37/51/98

2 KANTELU OIKEUSKANSLERILLE

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen siementarkastusosaston johtaja A on 23.2.1998 osoittanut oikeuskanslerinvirastolle kirjoituksen. Siinä hän on kertonut, että hän oli antanut maa- ja metsätalousministeriön työryhmälle selvityksen niistä päätöksistä, joista selvitystä oli pyydetty. Kantelukirjelmää A ei ollut saanut tai nähnyt, joten hän ei ollut saanut tietoa sen muus-ta sisällöstä. Työryhmä ei ollut suostunut A:n ehdotukseen siitä, että kuulemisesta tehtäisiin yhteinen pöytäkirja.

A oli saanut nähtäväkseen työryhmän muisti-luonnoksen, johon hän oli 18.12.1997 jättänyt kirjallisen tarkistuspyynnön. Työryhmän salai-nen loppuraportti valmistui helmikuussa 1998. Sitä A ei ollut saanut lukea.

Helsingin Sanomat julkaisi asiassa 20.2.1998 etusivun uutisen ja 21.2.1998 pääkirjoituksen. Siinä ilmoitettiin muistion perusteella A:n syy-listyneen ”periaatteellisesti vakavien rikkomus-ten” tekemiseen ja että ”kasvintuotannon tarkas-tuskeskuksen siementarkastusosasto on salaisen raportin mukaan sallinut tai edistänyt lainvastai-suuksia”, ja että teot ovat sellaisia, että ne ”jäytä-vät pahoin siementarkastuksen uskottavuutta”. Uutinen julkaistiin myös Turun Sanomissa ja Maaseudun Tulevaisuudessa 21.2.1998.

Helsingin Sanomien toimittajan kertoman mukaan hänelle oli toimitettu käyttöön työryh-män muistio, A:n vastine ja muistiinpanot työ-ryhmän kokouksista. A:n mielestä joku tai jotkut virkamiehet olivat menelleet asiassa tältä osin virheellisesti.

A on kiistänyt, että olisi toiminut vastoin sää-döksiä ja hänelle kuuluvia valtuuksia. Mitään näyttöä siitä, että hän olisi toiminut virkavelvol-lisuuden vastaisesti, ei ollut esitetty. A:n mielestä häntä siementuotannon tarkastusta johtavana ja siitä vastaavana virkamiehenä on herjattu.

A on katsonut, että joku tai jotkut virkamiehet ovat levittäneet perättömiä huhuja siementar-kastusosaston johdon päätöksenteon moraalit-omuudesta ja siitä, että hän suosisi suuria yrityk-siä. Ministeriön työryhmä tai asiakkaat eivät ol-leet esittäneet väitteitä, että suuret yritykset saisi-vat perusteettomia etuja ja pienet kärsisivät, ku-ten sanomalehdessä oli kerrottu. Huhujen poh-jalta tapahtuva herjaaminen tulisi saada loppu-maan.

A on pyytänyt selvittämään, olivatko maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet ylittäneet kantelussa tarkoitetuissa asioissa ja työryhmässä toimivaltansa, ja oliko raportin julkistamisella aikaansaatu laitton julkinen herjaus, mistä on mm. seurannut, että

— kasvintuotannon tarkastuskeskuksen sie-mentarkastusosaston uskottavuus, arvovalta ja luotettavuus Suomen siementuotannon tarkas-tusviranomaisena on todennäköisesti heikenty-nyt ja

— A:n kunniaa henkilökohtaisesti on loukat-tu.

A on vaatinut julkista oikaisua, perusteetto-mien väitteiden kumoamista, kunniansa puhdis-tamista ja korvausta henkilökohtaisesti aiheute-tuista vahingoista.

5 APULASIOIKEUSKANSLERIN ALOIT-TEESTA VAADITTU SELVITYS

5.1 Taustaa

Edellä selostetun kanteluasian käsittelyn aika-na oli oikeuskanslerinvirastoon suullisesti otettu eri tahoilta yhteyttä. Yhteydenotoista ilmeni mielenkiintoa ja huolta kasvintuotannon tarkas-tuskeskuksen siementarkastusosaston toimintaa ja siementarkastustoiminnan luotettavuutta kohtaan. Esitettiin mielipiteitä, joiden mukaan siementarkastusosaston johtajan A:n menettelyä tulisi arvioida tarkemmin ja laajemmin kuin mitä työryhmä oli tehnyt. Esitettiin myös epäilyksiä sen suhteen, että asiantila korjaantuisi työryh-män ehdotusten sekä maa- ja metsätalousminis-teriön päätöksen 27.2.1998 pohjalta. Maaseudun Tulevaisuus julkaisi 5.12.1998 siementarkastus-toimintaa arvostelevalta artikkelin.

Maa- ja metsätalousministeriöstä saadun tiedon mukaan kasvintuotannon tarkastuskeskus on 15.10.1998 tekemällään päätöksellä antanut johtaja A:lle valtion virkamieslain 24 §:ssä tarkoitetun varoituksen tämän siemenkauppalaan sekä maa- ja metsätalousministeriön päätösten vastaisen menettelyn johdosta. Varoitukseen johtanut A:n menettely koskee muita kuin työryhmämuistiossa MMM 1998:2 yksilöityjä tapauksia ajoittuen huhti-kesäkuulle 1998. Samalla A oli siirretty toisiin tehtäviin laitoksessa. Määräys oli voimassa 30.4.1999 saakka.

5.2 Väli toimi

Asian näin saaman käänteen johdosta totesin, että oli olemassa ilmeistä tarvetta asian selvittämiseen laajemmin kuin A:n kantelussa oli esitetty, semminkin kun selvitys saattaisi antaa aihetta myös A:n oman toiminnan kriittiseen arviointiin. Samalla oli mahdollista seurata, miten kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja sen siementarkastusosaston tilanne palautuu normaaliksi.

Edellä lausutun johdosta olen 9.12.1998 päivätyllä kirjeelläni dnro 37/1/98 kehottanut maa- ja metsätalousministeriötä suorittamaan kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja erityisesti sen siementarkastusosaston toiminnan tarkastuksen tai hankkimaan vastaavan muun selvityksen sekä toimittamaan sen oikeuskanslerille.

8 RATKAISU

8.1 Tutkittavina olevien asioiden luonnehdinta

Saadun selvityksen mukaan selvittelyn kohteena olevat asiat pohjautuvat kasvintuotannon tarkastuskeskuksen siementarkastusosastolla tehtyihin päätöksiin ja muihin toimenpiteisiin, joiden lainmukaisuus oli herättänyt epäilyksiä. Arvostelua herättäneet päätökset olivat olleet hakijalle myönteisiä. Päätösten lainmukaisuus ei ole voinut tulla tutkittavaksi hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä siten kuin kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta annetun lain 6 §:ssä säädetään, koska ratkaistavat asiat eivät olleet perustuneet kaksiasianosaissuhteelle eikä erityistä ratkaisuihin kohdistuvaa julkisen edun valvontaa ole järjestetty.

Tilanne oli kärjistynyt lähinnä osastolla päätöksiä esittelevien virkamiesten ja osaston johdon väliseksi mielipide-eroiksi. Osaston johtoa

kohtaan tunnettu tyytymättömyys henkilöityi johtaja A:han. Tämä näkyy myös siinä, miten 18.9.1997 asetettu työryhmä oli käsitellyt asiaa. Johtoa kohtaan esitettyyn arvosteluun oli muistiossa MMM 1998:2 selvitykseksi merkitty johtaja A:n mielipiteet. Erimielisyydet koskivat lukumääräisesti monia päätöksiä eri tilanteissa, joita varten tulisi olla olemassa selkeät säännökset. Koska asiantilaa ei ollut saatu hallintaan tarkastuskeskuksen omassa piirissä, sen selvittäminen oli tullut laitosta ohjaavan maa- ja metsätalousministeriön tehtäväksi.

Asia oli herättänyt julkista huomiota muun muassa sanomalehtikirjoittelun ja eduskunnassa tehdyn kysymyksen vuoksi (KK nro 1733/1998 vp). Päällimmäisenä huolen aiheena oli tarkastuskeskuksen, erityisesti siementarkastusosaston, toiminnan luotettavuus siementarkastusta hoitavana viranomaisena. Keskeisessä asemassa asiantilan selvittämisessä ovat olleet viranomaistoimintaan liittyvät hallinnolliset kehittämistoimenpiteet.

8.2 Kantelussa tarkoitetun työryhmän menettely

Työryhmän asettaminen ja toimeksiannon suorittaminen yleensä. Syyskuun 18 päivänä 1997 asetetun työryhmän toiminnasta saadun selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriölle ei ollut jätetty varsinaista kantelukirjoitusta, vaan allekirjoittamaton muistionluontoinen kirjelmä ja päätöksiä. Kirjelmässä oli käyty läpi päätöksiä selostaen samalla siementarkastusasioita käsittelevien virkamiesten keskusteluja ja mielipiteitä siitä, miten näitä asioita tulisi hoitaa.

Totean, että työryhmän työskentelyn lähtökohtana oli ollut ministeriön toimeksianto. Työryhmä oli rajannut hankkimansa selvityksen aineistoon kuuluihin päätöksiin. Viime kädessä ministeriön harkittavana oli ollut, oliko työryhmä suorittanut tehtävänsä ministeriön edellyttämällä tavalla. Tältä osin ei ole havaittu sellaista, johon oikeuskanslerin olisi aihetta puuttua.

A:n kuuleminen ja loppuraportti. Tarkasteltaessa ministeriölle toimitettua kirjelmää voidaan havaita, että se asiasisällöltään vastaa kantelua. Se sisältää myös johtaja A:n lausumaksi ilmoitettuja mielipiteitä, joiden sisällöstä ulkopuolinen lukija saattaa saada kielteisen kuvan johtaja A:sta virkamiehenä. Siihen nähden, että mielipiteet liittyivät siementarkastusosastolla suoritettuihin toimenpiteisiin ja niiden perusteisiin, olisi ollut perusteltavissa sellainenkin menettely, että

työryhmä olisi antanut A:n tutustua siihen, mitä kirjelmässä oli esitetty. Selvityksessä ei mielestäni ole esitetty varteenotettavaa syytä siihen, miksi kirjelmää ei ollut näytetty A:lle. Koska kirjelmän olemassaolo oli tullut A:n tietoon ja työryhmäkin oli tehnyt kielteisiä johtopäätöksiä A:n toiminnasta, on kirjelmän näyttämättä jättäminen ollut omiaan luomaan käsitystä salailusta.

A:n väite siitä, ettei hän ollut saanut tutustua työryhmän laatimaan loppuraporttiin, jää tarkemmin yksilöimättä. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A oli saanut esittää kommenttinsa työryhmän alustavasta muistioluonnoksesta, jota oli korjattu. Johtopäätöksiä ei kuitenkaan ollut muutettu kuin lähtemättömästi siemensäkkiin painettavan vakuuden osalta — tällöinkin lievempään suuntaan. Tämän mukaisesti lopulliseksi tarkoitettuun, ministeriön käsiteltäväksi saatettuun muistioon ei ilmeisestikään ollut sisällynyt sellaista, mistä A:lle olisi tullut varata vielä tilaisuus lausua näkemyksensä. Luonnos tai lopullinen muistio eivät ole olleet salaisia. Oudoksi asia muuttuisi siinä tapauksessa, että A ei olisi saanut tutustua ministeriön käsittelemään ja julkiseksi tulleeeseen lopulliseen työryhmämuistioon MMM 1998:2.

A:n viaksi luetut tapaukset. Työryhmä oli 15.1.1998 päivätyssä muistiossaan MMM 1998:2 käsitellyt siinä mainittuja tapauksia lausuen niihin liittyvät johtopäätöksensä. Vaikka kirjelmässä oli virheellisen menettelyn tueksi viitattu yksilöidysti erinäisiin säännöksiin, työryhmä oli useimmiten muotoillut johtopäätökset A:n virheelliseksi katsomansa toiminnan osalta yleisluonteisemmin puutteellisten tai virheellisten hallinnollisten menettelytapojen pohjalta. Varsinaisesta säännösten vastaisesta menettelystä on selvä toteamus poikkeuslupien ja lajikeluetteloon kuulumattomien lajikkeiden sertifioimisen osalta. Sikäli kuin olen saattanut havaita, tällainen käsittelytapa onkin ollut perusteltu.

Työryhmän omaksumaa varovaista linjaa johtopäätösten esittämisessä saattaa selittää se, että tapaukset olivat osaksi sen laatuksia, että niistä on voinut esittää erilaisia mielipiteitä. Tämä on osaltaan saattanut johtaa siihen, että esimerkiksi siemenliikkeet olivat tiedustelleet kannanottoja hankkeisiin sekä ministeriössä siententarkastusasioita käsitteleviltä virkamiehiltä että kasvintuotannon tarkastuskeskuksen siententarkastusosastolta. Asiasta ja vastaajasta riippuen kysyjä on voinut saada toisistaan poikkeavaa tietoa. Tämä on ollut omiaan lisäämään sekaannusta asioiden käsittelyssä.

Esimerkkinä siitä, miten eri tahoilta oli saatettu myötävaikuttaa asioiden käsittelyyn, voidaan pitää työryhmän muistiossa 2.4 kohdassa käsiteltyä tapausta ”Lähtemättömästi siemensäkkiin painettava vakuus”. Kun kysymys oli luvasta valmistelemaa toimintaa varten tilanteessa, jossa asianmukaisia säädöksiä ei ollut, ja yritys sai ministeriöstä suullisen luvan ottaa järjestelmä käyttöön, jää miettimään, kuinka moitittavasta menettelystä oli kysymys.

Edelleen voidaan viitata työryhmän muistiossa 2.5 kohdassa esillä olleeseen tapaukseen ”Kylvösiemenlehdessä julkaistut tuotanto-ohjeet”. Tältä osin voidaan tietenkin yhtyä siihen, mitä työryhmä oli todennut. Toisaalta asianomaisista lehden numeroista selkeästi ilmenee, että kysymys oli virallisista toimintaohjeista. Viljelystarkastajan kannalta ei ehkä ole ratkaisevaa se, mitä kautta hän saa toimintaohjeensa, kunhan hän ne vain saa. Kuten lehdistä ilmenee, kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ylijohtaja B oli hyväksynyt toimintaohjeiden julkaisemisen. Vuonna 1994 toimintaohjeiden antajana oli B:n ohella mainittu apulaisjohtaja C:n siementarkastusosastolla. Menettelyn lukeminen yksin A:n viaksi ei ehkä ole ollut kohtuullista.

Totean, että vaikka 18.9.1997 asetettu työryhmä oli sen käsiteltävinä olleiden erilaisten tapausten osalta katsonut A:n menetelleen moitittavasti, ei moitittavuus tapausten runsas lukumääräkään huomioon ottaen ole ollut sellainen, että A olisi niiden johdosta asetettu syytteeseen tai että työnantaja olisi ryhtynyt muihin valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyihin toimenpiteisiin kuin maa- ja metsätalousministeriön kirjeestä 27.2.1998 ilmeneviin toimenpiteisiin toiminnan kehittämiseksi.

Asian tulo julkisuuteen. Helsingin Sanomat oli asiassa saadun selvityksen mukaan julkaissut puheena olevat artikkelit haltuun saamansa aineiston pohjalta. Artikkelit vastasivat työryhmän MMM 1998:2 muistion sisältöä, joskin uutisointiin liittyi myös toimituksellista luonnehdintaa. Julkaiseminen tapahtui ennen kuin ministeriö oli ottanut kantaa työryhmän muistioon ja asia tullut julkiseksi. Kysymys siitä, oliko sanomalehti toiminut lainvastaisesti hankkiessaan puheena olevat asiakirjat ja menetellessään niiden kanssa kantelussa tarkoitettulla tavalla, on luonteeltaan rikosasia. Sellaisten asioiden tutkiminen kuuluu asianomaisille poliisiviranomaisille, jos niille tehdään asiaa koskeva omavastuinen rikosilmoitus. Valtakunnansyyttäjän viran tultua perustetuksi yksityisten henkilöiden ja yhteis-

söjen piirissä tapahtuneet rikosasiat eivät ole enää kuuluneet oikeuskanslerin harkittaviin asioihin. Siltä osin kuin kysymys on mahdollisesta syylistymisestä painovapausrikokseen, asia kuuluu oikeusministeriölle.

8.3 Henkilöstön asema

Asiassa saadusta selvityksestä ei ole käynyt ilmi todennäköisiä syitä sen tueksi, että joku tai jotkut kasvintuotannon tarkastuskeskuksen virkamiehet olisivat menetelleet lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti levittämällä johtaja A:sta perättömiä huhuja kantelun yhteydessä tai sen jälkeen.

Käsitykseni mukaan ministeriölle tehty kantelu on ollut henkilökunnan oikeusturvan kannalta aiheellinen. Työryhmän asettaminen ja sen jälkeiset toimenpiteet olivat laukaisseet tilanteen laitoksessa. Ministeriö oli keväällä 1998 uudistanut puheena olevia määräyksiään. Myös yleiseltä kannalta kantelu on ollut hyödyllinen.

8.4 Maa- ja metsätalousministeriön menettelyn arviointi

Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen siementarkastusosastolla siementarkastusasioita käsittelevien ja esittelevien virkamiesten kannalta tilanne oli ollut hankala. Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin ja valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin nojalla virkamiehen tulee toiminnassaan menetellä lainmukaisesti ja ottaa huomioon se, mitä virkavelvollisuuden täyttämisestä muutoin johtuu. Virkamies vastaa siitä, mitä hänen esittelystään päätetään, ellei hän ilmoita eriävää mielipidettään päätökseen, joka poikkeaa hänen esityksestään. Tilanne, jossa eriävän mielipiteen mahdollisuus tulee harkittavaksi ja esitettäväksi, on käytännössä poikkeuksellinen, mutta ei harvinainen. Tilanne, jossa eriävän mielipiteen esittäminen tulee esille lukuisissa tapauksissa, on harvinainen.

Asiassa saadun selvityksen mukaan laitoksen henkilöstön taholta oli jo aikaisemmin lähestytty ministeriön virkamiehiä. Syistä, jotka eivät käy ilmi asiakirjoista, asia ei tuolloin ollut johtanut toimenpiteisiin.

Tältä osin saatan todeta, että alaisen kannalta kantelu esimiehestä valvovalle viranomaiselle on lähes ainoa keino saada selvitys epäselviin asioihin. Voitaneen arvella, että kantelun tekeminen

esimiehistä ei käytännössä ole helppoa ja se on tavallaan viimeinen keino. Tähän nähden voidaan kysyä, oliko ministeriössä suhtauduttu riittävän vakavasti henkilökunnan taholta tehtyihin yhteydenottoihin.

Kantelutilanteessa ministeriön asemaa saateen pitää hankalana sen vuoksi, että sen virkamiehet ovat saattaneet säädösten tulkinnassa antaa suullisesti neuvoja ja ohjausta säädösten soveltamisessa, joiden asianmukaisuus on viime kädessä ministeriön vastuulla, ottaen nykyisin huomioon myös EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät. Asiassa saadun selvityksen mukaan kysymys säädösten tulkinnasta ja muutosten tarpeellisuudesta on ilmeisesti ollut jatkuvasti esillä ministeriön ja laitoksen välisissä yhteyksissä. Johtaja A:n puolustus on pitkälti rakentunut sen varaan, että säädökset eivät ole olleet ajan tasalla. Käytettävistä asiakirjoista ei ilmene, että A olisi tehnyt erityisempiä aloitteita säädösten kehittämiseksi. Se ei tosin osoita, etteikö niistä olisi voitu keskustella epävirallisesti. Ministeriön 18.9.1997 asettamaan työryhmään kuului jäseniä, jotka ministeriössä olivat käsitelleet siementarkastukseen liittyviä tehtäviä. A:n huoli siitä, että työryhmän kokoonpano antoi aiheen epäillä, missä määrin työryhmällä oli ollut mahdollisuuksia arvioida A:n edesottamuksia objektiivisesti, ei siten ole ollut vailla pohjaa.

Myöhemmin ministeriön 11.12.1998 asettaman työryhmän muistiossa (työryhmämuistio MMM 1999:3) on huomautettu siitä, että siementuotannon sekä kansallisen tuen että EU-rahoitteisen tuen edellytyksenä on viljelystarkastus sekä siementuotannon sertifiointi siementarkastusosastolla. Saadun tiedon mukaan tuen maksaa ministeriö. Tästä voitaneen vetää se johtopäätös, että jos tuotannon sertifiointi on tapahtunut väärin perustein ja sille on maksettu tukea, myös tuen maksaminen on tapahtunut virheellisin perustein. Selvitysasiakirjoista ei voida päätellä, paljonko tällaisia tapauksia saattaisi olla.

8.5 Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen menettelystä

Selvitysasiakirjoista ei ilmene viitteitä siitä, että kasvintuotannon tarkastuskeskuksessa olisi määrätietoisesti koetettu paneutua siementarkastusosastolla ilmenneisiin ja laajentuneisiin ongelmiin. Yleisesti totean, että ongelmat tulisi pyrkiä ensin selvittämään siellä, missä ne ovat

syntyneetkin. Ottaen huomioon, että ministeriö oli ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin ylijohtaja B:n ohjaamisessa katson, ettei minulla ole aihetta oma-aloitteisesti laajentaa asiaa koskemaan ylijohtaja B:tä.

8.6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maa- ja metsätalousministeriön 18.9.1997 asettaman työryhmän työskentelyn osalta olen tehnyt eräitä havaintoja, jotka liittyvät johtaja A:n kuulemiseen ja eräisiin tutkittavina olleisiin tapauksiin. Havainnot eivät kuitenkaan ole olleet sen laatuksia, että ne olisivat antaneet puoleltani aihetta enempään kuin että saatan niitä koskevat lausumat ministeriön ja sen kautta työryhmän jäsenten tietoon.

A:n toimintaa tarkasteltaessa on kertynyt myös eräitä yleisluontoisia havaintoja ja näkemyksiä, jotka liittyvät maa- ja metsätalousministeriön asemaan ja menettelyyn ajanmukaisen säädösaineiston tuottajana ja valvontaviranomaisena. Myöskään ne eivät ole esitettyjä lausumia lukuun ottamatta antaneet aihetta enempään puoleltani kuin että saatan ne ministeriön tietoon.

Johtaja A:n toimintaa oli arvioitu työryhmämuistiossa MMM 1998:2, jota on kosketeltu edellä. Sitten A on saanut valtion virkamieslain 24 §:n mukaisen varoituksen virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä. Menettely koskee työryhmän MMM 1998:2 muistion julkistamisen jälkeen tehtyjä päätöksiä, joita on arvioitu työryhmämuistiossa MMM 1999:3. Kysymys on ollut virheellisen menettelyn jatkamisesta. A ei ollut valittanut saamastaan varoituksesta. Varoitusta voidaan mielestäni pitää riittävänä seuraamuksena, semminkin, kun A ei ole enää valtion palveluksessa. Katson, ettei minulla ole aihetta jatkaa asian käsittelyä enemmälti.

Edellä selostettujen lausumien saattamiseksi asianomaisten tietoon osoitan tämän päätöksen sekä kasvintuotannon tarkastuskeskuksen siementarkastusosaston entiselle johtajalle A:lle että maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön 18.9.1997 asettaman työryhmän jäsenille toimitetaan ministeriön välityksellä tieto päätöksestä.

Mitä siementuotannon tukemiseen tulee, käytössäni ei ole keinoja, joilla saataisiin tarpeen vaatiessa selville se seikka, oliko ja missä määrin siementuotannolle maksettu tukea virheellisin perustein. Tämän vuoksi lähetän jäljennöksen

tästä päätöksestä Valtiontalouden tarkastusvirastolle tiedoksi.

9.8. Rintamapalvelustunnuksen myöntämisperusteista

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös
15.11.1999, dnro 309/1/98

1 KANTELUKIRJOITUS

Oikeuskanslerille 2.4.1998 osoittamassaan kirjoituksessa TT ja AL ovat todenneet, että tasa-arvolaki, joka on tullut voimaan vuoden 1987 alusta, kieltää syrjinnän. Naisia ja miehiä ei saa sukupuolen perusteella asettaa eri asemaan. Lain 4 §:ssä edellytetään, että viranomaiset edistävät naisten ja miesten välistä tasa-arvoa erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Kirjoituksen mukaan silloinen tasa-arvovaltuutettu oli 13.2.1987 päivätyssä kirjeessään nro 5/87 pitänyt rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen muuttamista tarpeellisenä, koska asetus (554/1978) asettaa naiset ja miehet sukupuolen perusteella eri asemaan perusteettomasti. Myös nykyinen tasa-arvovaltuutettu on katsonut, että rintamapalvelustunnuksen myöntämismenettely on ristiriidassa tasa-arvolain kanssa. Hän onkin esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriö tekisi esityksen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että naisilla ja miehillä olisi mahdollisuus saada tunnus samoilla perusteilla ja että syrjityille miehille myönnettäisiin samat etuudet.

Edelleen kirjoituksessa on todettu, että tasa-arvovaltuutetun mukaan rintamapalvelustunnusta oli haettava veteraanitunnuslautakunnalta vuoden 1994 loppuun mennessä. Tunnus oli myönnetty 68 000 naiselle. Miesten hakemukset, joita oli satoja, oli ohjattu sotilaspiireihin tai sotilaslääneihin. Kirjoituksessa on muistutettu siitä, että vuosien 1939—1945 sotien aikana sotatoimi-alueella erilaisissa valtion tehtävissä toimineita miehiä on joka vuosi vähemmän.

TT ja AL ovat pyytäneet oikeuskanslerin toimenpiteitä tasa-arvolain kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi siten, että naisilla ja miehillä olisi samanlainen mahdollisuus saada rintamapalvelustunnus samoista tehtävistä.

2 HANKITUT LAUSUNNOT

Sosiaali- ja terveysministeriöltä on pyydetty 16.4.1998 päivätyllä kirjeellä lausuntoa kirjoituksen kohteena olevassa asiassa. Ministeriö on 6.8.1998 antanut lausuntonsa kirjeellään dnro 26/05/1998. Lausuntonsa ohella ministeriö on toimittanut asiassa hankkimansa lausunnot puolustusministeriöltä, pääesikunnalta, veteraanitunnuslautakunnalta, Kansaneläkelaitokselta, valtiokonttorilta ja tasa-arvovaltuutetulta.

2.1 Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriön keskusosasto on 20.5.1998 päivätyllä hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkäsén ja vanhemman hallitussihteerin Timo Turkin allekirjoittamalla kirjeellä nro 1/6440/98/KE antanut lausuntonsa.

Lausunnon mukaan rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen (554/1978) 1 §:n mukaan naiselle, joka on Suomen kansalaisena palvellut, tai naiselle, joka nyt on Suomen kansalainen ja on palvellut, vuosien 1939—1945 sotien aikana rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän joukoissa taikka ilmatorjunta- tai rannikkojoukoissa, merivoimien alusyksiköissä tai ilmapvoimien lentoyksiköissä tahi muutoin toiminut rintamapalvelukseen rinnastettavissa tehtävissä rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän alueella, on annettu rintamapalvelustunnus.

Sodanaikaisen palvelun perusteella miehelle on voitu antaa rintamasotilastunnus osallistumisesta rintamasotilastunnuksesta annetun asetuksen (772/1969) 1 §:ssä tarkoitettuihin varsinaisiin sotatoimiin reserviläisenä, nostomiehenä, vapaaehtoisena tai vakinaisessa palveluksessa olevana.

Edelleen lausunnossa on todettu, että rintamatunnuksesta annetun asetuksen (256/1988) 1 §:ssä tarkoitettujen, linnoitusrakennusjoukoissa työvelvollisena suoritettujen palveluksen perusteella miehelle on toissijaisesti voitu antaa rintamatunnus.

Rintamapalvelustunnuksesta annetussa asetuksessa tarkoitetuiksi rintamapalvelukseen rinnastettaviksi tehtäviksi on tietyin edellytyksin katsottu karjan evakuoititehtävät. Tällaiseen palvelukseen naisten ohella on osallistunut myös nuoria poikia ja lähinnä vanhempia miehiä, joita ikänsä tai muun syyn takia ei ollut kutsuttu sotapalvelukseen. Asetuksen sanamuoto ei kuitenkaan ole mahdollistanut rintamapalvelustunnuksen antamista miehille. Näin ollen mies, jolla

ei ole ollut rintamasotilastunnuksesta tai rintamatunnuksesta annetuissa asetuksissa tarkoitettua palvelusta, on jäänyt ilman tunnusta ja siihen liittyviä taloudellisia etuja.

Lausunnossa on todettu, että koska naiset ovat voineet saada tunnuksen sellaisesta työstä, josta miehet eivät saa mitään tunnusta, säännösten soveltaminen on tosiasiallisesti johtanut naisten ja miesten erilaiseen kohteluun. Lausunnon mukaan, jos säännöksiä harkittaisiin oikeaksi muuttaa niin, että myös miehille annettaisiin rintamapalvelustunnusta vastaava tunnus ja siihen liittyvät etuisuudet sodanaikaisiin evakuoititehtäviin osallistumisen perusteella, olisi tunnusten käsittelyjärjestelmä, joka on jo suurimmaksi osaksi alasajettu tunnusten hakuajan päätyttyä vuoden 1994 lopussa, käynnistettävä uudelleen, mikä aiheuttaisi todennäköisesti lisätyövoiman tarpeen puolustusministeriön hallinnonalalla.

2.2 Pääesikunnan lausunto

Pääesikunnan oikeudellinen osasto on 26.5.1998 päivätyllä, pääesikunnan päällikön sijaisen kenraalimajuri Antti Simolan ja asessorin sijaisen oikeustieteen kandidaatti Hannu Tuomolan allekirjoittamalla kirjeellä nro 164/3.7/D/1 antanut lausuntonsa. Lausunnon mukaan oikeudellinen osasto oli pyytänyt asevelvollisuusosastoa lausumaan näkemyksensä asiasta.

Lausunnossa on todettu, että rintamasotilastunnushakemukset oli käsitelty aluksi sotilaspiirien ja myöhemmin sotilasläänien esikunnissa. Myöntäjänä oli ollut työjärjestyksestä riippuen joko sotilaspiirin päällikkö tai sotilasläänin komentaja taikka työjärjestyksessä määrätty upseeri. Kielteiset päätökset oli allekirjoittanut sotilaspiirin päällikkö tai sotilasläänin komentaja.

Lausunnossa on edelleen todettu, että Sotahistorian laitos oli laatinut luettelon niistä joukoista, joissa palvelemisen oli katsottu täyttävän asetuksen määritelmän rintamasotilaasta. Hakemuksia käsiteltäessä oli tukeuduttu mainittuun luetteloon ja hakijoiden kanta-, valvonta- sekä lääkärintarkastuskortteihin tehtyihin sodan ajan palvelusta koskeviin merkintöihin. Tapauksissa, joissa tietoa rintamasotilastunnukseen oikeuttavasta palveluksesta ei sotilasasiakirjoista löytynyt, hakijalta oli pyydetty lisäselvityksiä palvelupaikasta, -ajasta ja -joukko-osastosta. Lisätietojen perusteella Sota-arkisto oli tutkinut joukko-osastojen asiakirjat kyseiseltä ajalta. Myön-

tämisperusteet olivat yksiselitteiset ja selkeät. Rintamasotilastunnus voitiin myöntää ainoastaan miehille. Ongelmia oli syntynyt vain tapauksissa, joissa hakija oli kertonut muuta kuin mitä asiakirjoista oli ilmennyt. Kielteisistä päätöksistä oli valitusoikeus puolustusministeriöön.

Rintamatunnusasetuksen mukaisen tunnuksen myöntäjänä oli Sotatieteen laitos. Rintamapalvelustunnuksen myöntäjänä puolestaan oli veteraanitunnuslautakunta. Puolustusvoimilla ei ollut mitään tekemistä rintamapalvelustunnuksen myöntämisen kanssa. Rintamasotilastunnus, rintamatunnus ja rintamapalvelustunnus ovat selkeästi eri asioita, vaikka kaikkien niiden perusteet liittyvät sodan ajan palveluun.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan tunnusasia ei ole koskaan tarkoitettu kaikille sodan aikana eläneille ja sodan vaikutuksia, kuten ilmapommituksia, kokeneille. Kaikkien kolmen tunnuksen myöntämisedellytykset liittyvät kiinteästi siihen, että henkilön on tullut palvella sodan aikana rintamalla taikka välittömästi rintamasodalle ominaisen toiminnan vaikutusalueella. Jos veteraanitunnuslautakunta on noudattanut lainmukaista soveltamiskäytäntöä, kenenkään ei voida katsoa tulleen syrjityksi sukupuolensa perusteella.

2.3 Veteraanitunnuslautakunnan lausunto

Veteraanitunnuslautakunta on 1.6.1998 päivätyllä puheenjohtaja Anssi Vuorenmaan ja pääsihteeri Urpo Rannansuun allekirjoittamalla kirjellä nro 1/6440/98/KE antanut lausuntonsa.

Lautakunta on lausunnossaan viitannut siihen, mitä on säädetty rintamapalvelustunnuksen, rintamasotilastunnuksen ja rintamatunnuksen myöntämisedellytyksistä, ja todennut kaikkien mainittujen tunnusten hakuajan päättyneen 31.12.1994. Rintamapalvelustunnusten myöntäjänä on toiminut valtioneuvoston asettama puolustusministeriön alaisuudessa toimiva veteraanitunnuslautakunta. Rintamasotilastunnuksen antajina ovat olleet sotilaspäämajien, sittemmin sotilaslääkien esikunnat ja rintamatunnusten antajana Sotatieteen laitos.

Lausunnossa on todettu tunnuksia koskevien asetusten olevan pääsääntöisesti rinnasteisia. Eräs eroavaisuus lähtökohdissa on kuitenkin se, että miehet ovat olleet palveluksessa asevelvollisuuslain tai työvelvollisuuslain nojalla ja naiset puolestaan suurimmaksi osaksi vapaaehtoisina tai työvelvollisuuslain nojalla. Asetusten tar-

koittamisissa joukoissa tai yksiköissä palvelleet naiset ja miehet ovat voineet saada tunnuksen. Samoin myös rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän alueella suoritettun palveluksen perusteella on voitu tunnus antaa tietyin edellytyksin. Tällöin mieheltä on vaadittu osanotto taisteluihin, jota naiselta ei ole voitu edellyttää. Sen sijaan naiselta on vaadittu, että hän on muutoin toiminut rintamapalvelukseen rinnastettavissa tehtävissä. Tämä tarkoittaa sitä, että nainen on palvellut muussa puolustusvoimien joukossa kuin asetuksessa mainitussa taikka sotilas-, sotilashallinto- tai väestönsuojeluviranomaisten määräyksestä tai pyynnöstä muuten palvelutehtävässään välittömästi avustanut puolustusvoimien joukkoa, esikuntaa tai laitosta taikka ajankohtaisia sotatoimia tai väestönsuojelua taikka kuulunut evakuoinnin suoritushenkilöstöön.

Koska kyseessä on kolme, osin lähtökohdiltaan ja osin sisällöltään erilaista asetusta, voivat siten myös eri tunnusten myöntämisperusteet poiketa toisistaan. Näin ollen on mahdollista, että rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän alueella karjanevakuointitehtävissä olleelle naiselle on voitu antaa rintamapalvelustunnus, mutta samassa tehtävässä olleelle miehelle ei ole voitu antaa rintamasotilastunnusta tai rintamatunnusta. Tilanne on samanlainen, jos palvelus on suoritettu esimerkiksi Päämajan Sotilashallinto-osastossa, Itä-Karjalan Sotilashallinnossa, Valtionrautateilla tai Posti- ja lennätinlaitoksessa. Mainitusta palvelusta nainen voi saada tunnuksen, mutta mies ei.

Veteraanitunnuslautakunnan mukaan rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen sanamuoto ei ole jättänyt lautakunnalle tulkinnan varaa asetuksen soveltamisessa ja päätöksenteossa. Rintamapalvelustunnus on voitu antaa vain naiselle. Tämä on johtanut siihen, että tietyissä palvelustehtävissä ollut nainen voi saada rintamapalvelustunnuksen, mutta samassa tehtävässä ollut mies ei saa mitään tunnusta. Siten voidaan katsoa, että naiset ja miehet ovat joiltain osin eri asemassa.

Lausunnossa on painotettu sitä, että veteraanitunnuslautakunta ei ole hylännyt miesten lautakunnalle lähettämiä hakemuksia. Lautakunta ei ole ottanut asioita käsiteltäväkseen, vaan on ohjannut ne toimivaltaisille viranomaisille eli sotilaspäämajien, sittemmin sotilaslääkien esikuntiin tai Sotatieteen laitokselle. Määräajan jälkeen tulleista hakemuksista lautakunta oli tehnyt miesten osalta viisi tutkimattajättämispäätöstä.

2.4 Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto on 25.5.1998 päivätyllä osastopäällikkö Eeva Ahokkaan ja etuuspäällikkö Marja Ikosen allekirjoittamalla kirjeellä antanut lausuntonsa.

Lausunnon mukaan Kansaneläkelaitos maksaa rintamasotilaseläkelain (119/1977) perusteella rintamasotilaille ja rintamapalvelukseen osallistuneelle henkilölle tietyin edellytyksin rintamalisää ja ylimääräistä rintamalisää.

Lausunnossa on selostettu rintamasotilas-, rintamapalvelus- ja rintamatunnusten asetuksissa säännelty myöntämisperusteet. Lausunnon mukaan rintamasotilaseläkelain voimaan tullessa vuonna 1971 rintamasotilaseläkkeeseen ja rintamalisiin olivat oikeutettuja vain varsinaiisiin sotatoimiin osallistuneet miehet rintamasotilastunnuksen perusteella. Rintamalisiin oikeutettujen piiriä oli laajennettu 1970- ja 1980-luvun lopussa antamalla tunnukset sotatoimialueella toimineille naisille tietyin edellytyksin sekä ns. linnoitusrakennusjoukoissa työvelvollisuuslain nojalla töihin osallistuneille miehille.

Rintamapalvelustunnus on asetuksen 1 §:n perusteella voitu antaa vain naisille. Vaikka miehet olisivat toimineet vastaavissa tehtävissä sotatoimialueella, he eivät voi saada mainittua tunnusta. Jos nämä miehet eivät ole olleet oikeutettuja rintamasotilastunnuksen tai rintamatunnuksen, he eivät ole voineet lainkaan saada rintamalisiin oikeuttavaa tunnusta. Jos näille miehille halutaan antaa tunnus, siitä olisi erikseen säädettävä asetuksella.

2.5 Valtiokonttorin lausunto

Valtiokonttori on antanut 28.5.1998 päivätyllä, pääjohtaja Jukka Wuolijoen ja yksikönjohtaja Jukka Laaksosen allekirjoittamalla kirjeellä lausuntonsa.

Lausunnossa käsiteltäessä aluksi veteraanietuuksia on todettu, että rintamasotilastunnuksen, rintamapalvelustunnuksen tai rintamatunnuksen saaneet ovat oikeutettuja rintamasotilaseläkelain (119/1977) mukaisiin eläke-etuuksiin sekä rintamaveteraanien kuntoutuksesta annetun lain (1184/1988) mukaiseen kuntoutukseen. Lisäksi he voivat saada sairausvakuutuslain mukaan korvausta hammashoidosta sekä avustuksia asuntojen korjaustoimintaan. Kunnat voivat antaa kunnallisia palveluja veteraa-

neille vastikkeetta tai edullisemmin kuin muulle väestölle. Kaikkien veteraanitunnusten hakuaika on päättynyt vuoden 1994 lopussa.

Vuoden 1998 alusta on voitu myöntää kuntoutusta eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleille (1039/1997) valtion talousarvion puitteissa. Uudistuksen taustalla olivat eduskunnassa jätetyt lakialoitteet rintamasotilas- tai vastaavan tunnuksen myöntämisestä puolustusvoimien koulutuskeskuksissa palvelleille ja sodan jälkeen miinojen raivaukseen osallistuneille. Mainittujen ryhmien lisäksi kuntoutukseen tulivat oikeutetuiksi ne, jotka eivät olleet määräajoissa hakeneet jotakin veteraanitunnusta, entisen Neuvostoliiton tai Suomen alueella asuvat ulkomaalaiset vapaaehtoiset rintamasotilaat sekä puolustusvoimien hoitopaikoissa sotien aikana sairaanhoitotehtävissä palvelleet. Kuntoutukseen oikeutettujen ryhmien määrittelyn lähtökohtina on ollut palvelus sotien aikana tai niiden jälkeen puolustusvoimien alaisissa sellaisissa tehtävissä, joita voidaan pitää erityisen vaarallisina tai raskaina. Huomioon on otettu myös se, että asianomaista palvelua koskevat todistiedot olisivat mahdollisimman selkeät ja helposti saatavissa. Veteraanitunnuksia tai muita veteraanietuuksia vastaavia etuuksia kuin kuntoutusta heille ei kuitenkaan myönnetä.

Rintamapalvelustunnuksen osalta — josta kantelussa on ensisijaisesti kysymys — valtiokonttori on todennut, että tärkeä peruste rintamapalvelustunnuksasetuksen (554/1978) säätämiselle oli saattaa rintamapalvelukseen osallistuneet naiset tasa-arvoiseen asemaan rintamasotilastunnuksen saaneiden, varsinaiisiin sotatoimiin osallistuneiden miesten kanssa. Koska kuitenkin myös miehiä oli osallistunut rintamapalvelustunnuksasetuksessa tarkoitettuun palvelukseen eivätkä he ole voineet saada tunnusta kuten samanlaisessa tehtävässä toimineet naiset, valtiokonttori on yhtynyt tasa-arvovaltuutetun käsitykseen siitä, että rintamapalvelustunnuksasetuksen mukaisen tunnuksen myöntämismenettely on oletettavasti ollut ristiriidassa tasa-arvolain sekä Euroopan yhteisöjen direktiivin 79/7/ETY kanssa.

Valtiokonttori on todennut esiintyneen arvos- telua siitä, että rintamapalvelustunnuksen myöntämiselle asetuksessa säädetyt edellytykset ovat olleet liian väljät samoin kuin myös myöntämiskäytäntö. Rintamapalvelustunnus on voitu myöntää esimerkiksi hyvin lyhyen aikaa karjan- kuljetustehtävissä toimineelle naiselle. Tämä seikka ei kuitenkaan voine olla perusteena sille,

ettei vastaavassa tehtävässä toimineelle miehelle vastaavia etuuksia voitaisi myöntää.

Rintamapalvelustunnusasetuksessa mainituissa tehtävissä palvelleet miehet olisi valtiokonttorin lausunnossaan esittämän mukaisesti mahdollista saattaa tasa-arvoiseen asemaan vastaavissa tehtävissä palvelleiden naisten kanssa esimerkiksi säätämällä asetus, joka oikeuttaisi heidät tietyn määräajan kuluessa hakemaan veteraanietuuksiin oikeuttavaa tunnusta.

Edellä olevan lisäksi valtiokonttori on kuitenkin todennut, että Suomen sodat vuosina 1939-1945 vaikuttivat laajasti koko siviiliväestön elämään ja on myös muita väestöryhmiä ja yksilöitä kuin nykyisin palveluksensa johdosta veteraanietuuksia saavat, jotka olisivat perustellusti oikeutettuja vastaaviin etuuksiin. Tunnusten ja veteraanietuuksien saajien joukon laajentamista uusiin ryhmiin on harkittava tarkkaan, koska tällaisten ryhmien määrittely ja rajaaminen yksiselitteisesti ei ole helppoa. Etuuksia ei kuitenkaan voida myöntää koko sodan aikana eläneelle aktiiviväestölle.

2.6 Tasa-arvovaltuutetun lausunto

Tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen on 1.7.1998 antamassaan lausunnossa dnro 38/59/98 todennut, että tasa-arvovaltuutettu on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa siihen, että rintamapalvelustunnusta ei ole myönnetty miehille samoin edellytyksin kuin naisille. Viimeisimmissä asiaa koskevista 2.3. ja 11.6.1998 annetuissa tasa-arvovaltuutetun lausunnoissa kannanoton perusteena on ollut kansallisen lainsäädännön ohella Euroopan yhteisöjen säännöstö. Tasa-arvovaltuutettu on todennut, että on syytä olettaa, että rintamapalvelustunnuksen myöntämismenettely on ristiriidassa sekä tasa-arvolain että myös Euroopan yhteisöjen direktiivin (79/7/ETY) miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaan koskevista kysymyksissä kanssa.

Tasa-arvovaltuutettu on lisäksi todennut saaneensa tietoonsa, että keväällä 1998 Euroopan komissiolle oli tehty kantelu koskien rintamapalvelustunnuksen myöntämisen perusteita. Pyydettyään Suomen valtion kannan komissio tulee aikanaan antamaan päätöksensä siitä, onko Suomen lainsäädäntö ristiriidassa edellä mainitun direktiivin kanssa.

Tasa-arvovaltuutetun lausuntoon on liitetty jäljennökset lausunnossa viitatuista tasa-arvo-

valtuutetun kannanotoista 2.3.1998 dnro 5/51/98 ja 11.6.1998 dnro 9/51/98.

2.7 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön 6.8.1998 päivätyssä sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäreen ja vanhemman hallitussihteerin Anja Kairison allekirjoittamassa lausunnossa on aluksi todettu rintamasotilastunnuksen, rintamapalvelustunnuksen ja rintamatunnuksen asetuksilla säännelty myöntämisperusteet. Lausunnossa on myös esitetty lukumääriä Suomen sodissa mukana olleista.

Ministeriö on lisäksi todennut, että naisille myönnettävästä rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen sanamuoto edellyttää, että nainen on toiminut rintamapalvelukseen rinnastettavissa tehtävissä. Tunnuksen myöntämisen taustalla oli, että toimimalla muun muassa lääkintä-, muonitus- ja ilmapalvontatehtävissä naiset vapauttivat miehiä varsinaisiin sotatoimiin. Naisille on tunnus voitu myöntää myös karjankuljetustehtävistä. Ministeriö on viittannut edellä kohdassa 2.3. käsiteltyyn veteraanitunnuslautakunnan lausuntoon, jonka mukaan naisia voitiin, päinvastoin kuin miehiä, pitää esimerkiksi karjankuljetustehtävissä vastuullisina evakoinnin suoritushenkilöinä.

Rintamaveteraanitunnusten myöntämisen laajentamista sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan oli pohtinut ministeriön asettama veteraanitunnusten selvitystyöryhmä (STM 1990:19). Työryhmä oli todennut, että naisille myönnettävästä rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen tulkinta on laventanut palvelun sellaisiin tehtäviin, joista vastaavasti mies ei saa minkäänlaista tunnusta. Tämä ei työryhmän mielestä kuitenkaan muuttanut sitä perusasetelmaa, jonka mukaan miehet ovat asevelvollisuuslain alaisia ja erityisasemassa sotapalvelukseen nähden, mikä seikka on tunnustettu myös laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Sanotun lain 9 §:n 2 kohdassa on todettu, ettei asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille ole pidettävä syrjintänä. Työryhmä oli katsonut myös, että monilla väestöryhmillä on kiistatta ollut olennainen merkitys siihen, että Suomi selvisi sodista. Työryhmä oli kuitenkin katsonut, ettei muita väestöryhmiä tule rinnastaa rintamaveteraaneihin ja että olisi selvästi tunnus-tettava ase kädessä palvelleiden rintamaveteraanien kantaneen raskainta taakkaa maan puolustamisessa.

Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että miesten ja naisten erilainen osallistuminen sodankäyntiin johtuu asevelvollisuuslain tekemästä erosta sen suhteen, että miehet ovat Suomessa olleet ja ovat edelleen asevelvollisia ja suorittavat asevelvollisuutensa eri pohjalta kuin naiset. Tällöin heihin kohdistuu velvollisuuksia ja myös etuuksia eri tavoin kuin naisille. Naisten palvelu oli ja on edelleen vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Tällöin myös rintamalla oloa koskevat velvollisuudet kohdistuvat heihin eri tavoin.

Lausunnossa on myös viitattu vuoden 1998 alusta voimaan tulleeseen lakiin eräissä Suomen sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutuksesta (1039/1997). Lain tarkoituksena oli luoda sellainen kuntoutusjärjestelmä, jossa kuntoutuspalveluja voitaisiin järjestää sellaisille, ilman tunnusta oleville, puolustusvoimien palveluksessa olleille, jotka joutuivat palvelemaan kaikkien raskaimmissa ja vaarallisimmissa tehtävissä ja olosuhteissa. Vastauksessaan edellä mainittua lakia koskevaan hallituksen esitykseen eduskunta oli edellyttänyt, että hallitus selvittää edelleen mahdollisuuksia parantaa ilman rintamaveteraanitunnuksia olevien, vuosien 1939—1945 sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden henkilöiden asemaa sekä kuntoutuksen riittävyttä ja säännöllisyyttä. Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan ilmoittanut, että se tutkii sanotussa yhteydessä myös kirjeessä mainittujen henkilöryhmien aseman.

3 TASA-ARVO JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 79/7/ETY

Neuvoston direktiivin miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä (79/7/ETY) 3. artiklan mukaan sanottua direktiiviä sovelletaan lakisääteisiin järjestelmiin, jotka antavat turvaa sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, työtapaturmien ja ammattitautien sekä työttömyyden johdosta sekä sosiaalihuoltoon niiltä osin kuin sillä täydennetään edellä mainittuja järjestelmiä tai korvataan ne. Direktiivin 4. artiklan mukaan tasa-arvoisen kohtelun periaatteella tarkoitetaan, että min-käänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei saa esiintyä välittömästi eikä välillisesti etenkin siviilisäädyn tai perheaseman perusteella eikä varsinkaan kun kysymyksessä on järjestelmien soveltamisala ja niiden piiriin pääsemisen edellytykset.

Sosiaali- ja terveysministeriö on kohdassa 2.7. käsitellyn lausuntonsa oheen liittänyt jäljennöksen sosiaali- ja terveysministeriön ulkoasiainministeriölle 13.3.1997 lähettämästä ja edelleen Euroopan komissiolle toimitettavaksi tarkoitettua vastineesta komission 29.12.1996 päiväämään tiedusteluun miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteutumisesta Suomessa.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä, vanhemmalta hallitussihteeriltä Anja Kairisalolta puhelimitse 11.11.1999 saadun tiedon mukaan tähän mennessä Euroopan komission taholta ei ole esitetty asiaan liittyviä uusia tiedusteluja tai muita yhteydenottoja. Kairisaloon ilmoittaman mukaan tasa-arvovaltuutetun edellä kohdassa 2.6. mainitun Euroopan komissiolle keväällä 1998 tehdyn kantelun johdosta komissio ei toistaiseksi ole pyytänyt Suomen valtion kantaa eikä myöskään ole ottanut kantaa kysymykseen, onko Suomen lainsäädäntö ristiriidassa direktiivin 79/7/ETY kanssa.

4 RATKAISU

4.1 Säännöksistä

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) 7 §:n (206/1995) syrjintä välittömästi tai välillisesti sukupuolen perusteella on kielletty. Syrjinnällä sukupuolen perusteella tarkoitetaan sanotussa laissa muun muassa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella. Syrjinnällä tarkoitetaan myös menettelyä, jonka vaikutuksesta henkilöt joutuvat sukupuolen perusteella keskenään eri asemaan.

Edellä mainitun lain 9 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille, ei ole pidettävä laissa tarkoitettuna sukupuoleen perustuvana syrjintänä.

Rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen (554/1978) 1 §:n mukaan naiselle, joka on Suomen kansalaisena palvellut, tai naiselle, joka on nyt Suomen kansalainen ja on palvellut, vuosien 1939—1945 sotien aikana rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän joukoissa taikka ilmapuolustusta- tai rannikkoujoukoissa, merivoimien alusyksiköissä tai ilmavoimien lentoyksiköissä tahi muutoin toiminut rintamapalvelukseen rinnastettavissa tehtävissä rintamavastuussa olleen sotatoimiyhtymän alueella, annetaan rintamapalvelustunnus.

4.2 Asian arviointi

TT ja AL ovat kirjoituksessaan katsoneet, että tasa-arvolain kanssa ristiriidassa oleva rintamapalvelustunnuksen myöntämisperusteita koskeva säännös tulisi muuttaa niin, että naisilla ja miehillä olisi samanlaiset mahdollisuudet saada rintamapalvelustunnus samanlaisista tehtävistä.

Rintamapalvelustunnuksen myöntämisessä on alunperin ollut kysymys siitä, että myös naisten palvelus sotatoimialueella rintamapalvelukseen rinnastettavissa tehtävissä olisi tunnustuksen huomioitava kuten miestenkin sotatoimiin osallistuminen rintamasotilastunnuksin. Rintamapalvelustunnusta koskevan asetuksen soveltaminen on johtanut tilanteeseen, että samoista tehtävistä nainen on saanut rintamapalvelustunnuksen, mutta mies ei. Asetuksen soveltamisessa ei ole kysymys naisten ja miesten asettamisesta eri asemaan asevelvollisuuden perusteella, vaan pelkästään siitä, ettei asetuksen mukaan miehelle ole voitu eikä voida sanottua tunnusta myöntää.

Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt toistuvasti huomiota edellä kerrottuun rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen soveltamisen aiheuttamaan epäkohtaan ja esittänyt lainsäädännön muuttamista sellaiseksi, että naisia ja miehiä ei aseteta eriarvoiseen asemaan rintamapalvelustunnuksen ja sen myötä eläke-etuuksien suhteen.

Myös edellä kohdassa 2 käsitellyistä lausunnoista useassa on nähty korjaamisen tarve voimassa olevaan rintamapalvelustunnusta koskevaan sääntelyyn. Toisaalta hankituista lausunnoista on myös ilmennyt, että kuntoutusjärjestelmää ja kuntoutuspalvelujen saamisoikeutta ilman tunnusta oleville puolustusvoimien palveluksessa olleille on pyritty kehittämään ja on kehitetty.

Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus selvittää mahdollisuuksia parantaa ilman rintamaveteraanitunnuksia olevien vuosien 1939—1945 sotiin liittyneissä tehtävissä palvelneiden henkilöiden asemaa sekä kuntoutuksen riittävyttä ja säännöllisyyttä.

4.3 Yhteenveto

Edellä olevaan viitaten totean, että rintamapalvelustunnusta koskevan asetuksen sanamuodon mukainen soveltaminen eittämättä johtaa tilanteeseen, jota ei voitane pitää, asiaa arvioiden naisten ja miesten välisenä tasa-arvokysymykse-

nä, ongelmattomana. Asetuksen soveltamisen seurauksena miehet eivät ole voineet saada samoja etuja kuin naiset. Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan kuitenkin ilmoittanut tutkivansa kantelukirjeessä mainittujen henkilöryhmien aseman eduskunnan siltä edellyttämän, edellä kohdassa 4.2. mainitun selvitystyön yhteydessä.

Ottaen huomioon edellä mainitun sosiaali- ja terveysministeriön toteaman selvitystyön ja sen tavoitteet katson, että kantelukirjoitus ei tässä vaiheessa vaadi muita toimenpiteitä taholtani kuin että kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että mainittu selvitystyö tulisi pyrkiä toteuttamaan myös kantelun kohteena olevan kysymyksen osalta mahdollisimman nopealla aikataululla ottaen huomioon toisaalta vuosien 1939—1945 sotiin osallistuneiden henkilöiden nyttemmin jo suhteellisen korkean iän. Mielestäni se, että rintamapalvelustunnuksesta annetun asetuksen soveltamisesta aiheutuneet erot naisille ja miehille myönnettyissä etuuksissa poistettaisiin asiayhteyteen soveltuvaa tuki- ja kuntoutusjärjestelmää hyväksikäyttäen, on myös huomioonotettava vaihtoehto puheena olevan asetuksen muuttamiselle.

Tämän päätöksen lähetän sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi edellä mainitussa tarkoituksessa.

9.9. Natura-kuuluttamisessa tapahtuneet virheellisydet

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätöksestä 6.4.1999, dnro 733/1/98

1 KANTELUKIRJOITUKSET OIKEUSKANSLERILLE

1.1 M.H:n kirjoitus

M.H. on 14.7.1998 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa katsonut, että kuuleminen Natura 2000 -verkostoehdotuksesta oli Espoossa suoritettu virheellisesti. Kuuleminen olisi tullut suorittaa sekä vuonna 1997 että vuonna 1998 luonnonsuojelulain (1096/1996) 64 §:n 2 momentissa määrättyllä tavalla kuuluttamalla ehdotuksesta kunnan ilmoitustaululla. Ehdotuksesta oli kuulutettu kunnan ilmoitustaululla kuitenkin vain vuonna 1998.

Kanteli on pitänyt virheellisenä myös sitä tapaa, jolla verkostoon ehdotettujen alueiden valinta ja niistä kuuleminen oli tapahtunut. Valintaperusteina olisi tullut olla Euroopan yhteisön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetussa neuvoston direktiivissä (92/43/ETY, luontodirektiivi) ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetussa direktiivissä (79/409/ETY, lintudirektiivi) määritellyt luonto- tai lintutyytit, jotka olisi tullut ennakko- tai tiedottaa niistä kyseisten alueiden maanomistajille. Maanomistajat eivät olleet saaneet tietoa perusteista, joiden mukaan heidän maitaan oli ehdotettu verkostoon. Perusteet, kuten esimerkiksi rantojensuojeluohjelma, joilla alueita oli otettu ehdolle verkostoon, ovat ristiriidassa yhteisön Natura 2000 -ohjeiden ja luonnonsuojelulain kanssa.

Kantelussa on huomautettu myös siitä, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi oli jätetty tekemättä. Komissio oli vuonna 1998 ilmoittanut, että kaikki kohteet, jotka jäsenvaltio ehdottaa otettavaksi verkostoon, tulee arvioida.

M.H:n mielestä yksityisten kansalaisten oikeuksia ja omaisuudensuojaa oli loukattu. Hän on pyytänyt oikeuskanslerin toimenpiteitä asian saattamiseksi lainmukaiseen käsittelyyn ennen päätöksentekoa.

8 RATKAISU

8.1 Sovellettavista säännöksistä

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 64 §:n 2 momentissa säädetään, että Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista asianosaisten kuuleminen suoritetaan kuuluttamalla ehdotuksesta kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Kuulutuksen julkaisemisesta on lisäksi riittävän ajoissa ilmoitettava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Kuulutuskustannukset maksetaan valtion varoista.

Julkisista kuulutuksista annetun lain 3 §:ssä (laissa 954/1976) säädetään, että ilmoitustaulu on pidettävä kunnan virastotalossa tai muussa kunnanhallituksen määräämässä sopivassa paikassa, johon virka-aikana on vapaa pääsy. Saman lain 4 §:ssä (954/1976) säädetään, että julkispanoa koskevien tehtävien hoitamisesta huolehtii kunnanhallitus.

Hallintomenettelylain 8 §:n mukaan viranomaisen, jolle on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemista varten, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu.

Jollei toimivallasta ole epäselvyyttä, viranomaisen on heti siirrettävä asia toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle lähettämällä asiakirja sille.

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty asian vireillepanoa tarkoittavasta asiakirjasta, koskee soveltuvin osin muutakin vääriä viranomaiselle toimitettua asiakirjaa.

8.2 Kuuluttaminen Natura 2000 -ehdotuksesta Espoossa 7.4.—6.6.1997

Puheena oleva kuulutus asiassa, joka on koskenut ympäristöministeriön ehdotusta Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista, olisi tullut laittaa nähtäväksi 7.4.—6.6.1997 Espoon kaupungin viralliselle ilmoitustaululle Espoon kaupungintalon aulassa. Viranomaisten välisen tiedonvälityksen puutteellisuudesta ja kuulutusmenettelyn hoitamisen taitamattomuudesta johduneista syistä, joista on puhetta seuraavissa kohdissa 8.3. ja 8.4, kuulutus oli laitettu nähtäväksi Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen ilmoitustaululle. Kuuleminen ei tältä osin siten ollut tapahtunut luonnonsuojelulain 64 §:n 2 momentin ja julkisista kuulutuksista annetun lain säännösten mukaisessa järjestyksessä. Kuuleminen on jouduttu tältä osin uusimaan. Tästä on seurannut sellainen viivästys, ettei valtioneuvosto tehdessään 20.8.1998 päätöksen Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä ollut voinut sisällyttää Espoossa olevia alueita mukaan päätökseen ja ehdotukseen.

8.2.1 Uudenmaan ympäristökeskuksen menettely

Uudenmaan ympäristökeskuksessa oli kireästi aikataulusta johtuen ryhdytty toimenpiteisiin kuulemisaineiston toimittamiseksi asianomaisiin kuntiin lähetin välityksellä ja kuulutusmenettelyn onnistumisen varmistamiseksi. Menettely oli pyritty järjestämään mahdollisimman yksinkertaiseksi ja se oli ilmeisesti toiminut muissa kunnissa paitsi Espoossa. Selvitysten mukaan

menettely näyttää Espoossa pettäneen siinä, ettei alunperin yhteyshenkilöksi suunniteltu ympäristökeskuksen ympäristösuunnittelija ollut käydyin puhelinkeskustelun perusteella mieltänyt olevansa yhteyshenkilö, jolle olisi kuulunut kunnan ilmoitustaulun hoitajalle osoitetun kirjekuoren toimittaminen perille ja kuulemisaineiston asettaminen nähtäväksi kaupunkisuunnitteluvirastossa.

Asiassa saadun selvityksen perusteella näyttää ilmeiseltä, että Uudenmaan ympäristökeskuksen lähettillä, jolla on ollut aihetta uskoa osapuolten toimivan ennalta suunnitellun menettelyn edellyttämällä tavalla, on ollut perusteita menettelylle jättää mukaan tuomansa asiakirjat Espoon ympäristökeskuksen viranhaltijoille. Espoon ympäristökeskuksen taholta annetuissa selvityksissä ja selityksissä ei ole tältä osin väitetty, että lähetille olisi millään tavoin ilmoitettu, että tämä toimii jonkinlaisen väärinkäsityksen vallassa.

Totean, että Uudenmaan ympäristökeskuksen asiassa omaksuma menettelytapa on ollut poikkeuksellinen, mutta niin ovat olleet olosuhteetkin. Menettelytapaa vastaan ei sinänsä ole huomauttamista. Menettelyn käytännön toteutuksen arviointi tapauksessa edellyttäisi riidattomia yksityiskohtaisia tietoja, mitä yhteyshenkilönä pidetyn henkilön kanssa oli keskusteltu ja sovittu. Katson, ettei asia tältä osin anna aihetta enempään selvittelyihin. Totean kuitenkin, että tämän laatuksen tehtävän uskominen yksittäiselle ei-johtavalle kunnan viranhaltijalle ohi virasto-organisaation ei ole ollut soveliaista, ja että se on sisältänyt riskejä. Kiinnitän ympäristökeskuksen huomiota siihen, että näin tärkeässä asiassa olisi ollut perusteltua menetellä niin, että yhteyshenkilöstä olisi sovittu Espoon ympäristökeskuksen päällikön (ympäristönsuojelupäällikön) kanssa, jolloin menettelyn vaatimat toimenpiteet ja valvonta olisi voitu tarkemmin suunnitella ja järjestää. Joka tapauksessa yksittäisen viranhaltijan kanssa käydyin suullisen keskustelun sisältö olisi tullut palauttaa jälkikäteen mielellä kirjallisesti viranhaltijan mieleen.

8.2.2 Espoon kunnallisten viranomaisten menettely

Asiassa saadun selvityksen mukaan Uudenmaan ympäristökeskuksen lähetti ei ollut saapunut Espoon ympäristökeskukseen sattumalta. Hän oli tullut tapaamaan yhteyshenkilönä pidettyä kunnan viranhaltijaa. Lähetin saapumista oli

voitu pitää yllättävänä, mutta ei etukäteisyhteydenotto huomioon ottaen täysin odottamattomana, vaikka Espoon ympäristökeskuksella virastona ei ollutkaan tekemistä kuulutusasian kanssa. Se, että lähetti asiakirjoineen oli ympäristökeskuksessa päätyntä kahvi- ja kokoushuoneeseen, johtui siitä, että hänet oli sinne ohjattu, koska oletettu yhteyshenkilökin oli siellä esimiehensä seurassa.

Kiistattomana voidaan sen sijaan pitää sitä, että Espoon ympäristökeskuksessa tuolloin käydyssä keskustelussa oli käynyt ilmi, millä asialla lähetti oli ja mistä asiakirjoista oli kysymys. Asiakirjoissa oli myös kunnan ilmoitustaulun hoitajalle osoitettu kirje ja siihen liittyvä kuulutus. Kuulutukseen oli otettu maininta karttojen ja muun kuulemisaineiston nähtävillä olosta Espoon kaupunkisuunnitteluvirastossa.

Edellä mainitussa tapaamisessa ei ole ollut aihetta asiakirjojen sisällön laajempaan tutkimiseen. Kysymys on ollut kuulutuksen ja ohjeen sisältävän kirjeen toimittamisesta kaupunginkanslian kirjaajalle ja oheismateriaalin toimittamisesta kaupunkisuunnitteluvirastoon. Katson, että yllättävästäkin tilanteesta huolimatta Espoon ympäristökeskuksen viranhaltijain olisi pitänyt kohtuudella pystyä joko opastamaan lähetti oikeisiin paikkoihin tai hoitamaan itse asiakirjat oikeisiin paikkoihin. Selvityksistä saa sen kuvan, että ympäristösuunnittelija Kalevi Hiironniemi ja ympäristönsuojelupäällikkö Ritva Veijonen eivät tuossa tilanteessa olleet perehtyneet asiaan riittävästi ja että asian tärkeys on jäänyt heiltä riittävästi tiedostamatta, varsinkin Veijoselta, jolta päällikköaseman johdosta olisi havaitsemassaan poikkeuksellisessa tilanteessa odottanut aktiivisempaa otetta asian hoitamises-

sa. Edellä lausutun johdosta totean, että hallintomenettelylain 8 §:stä ilmenevä velvoite, että viranomaisten on pyrittävä ohjaamaan väärään paikkaan saapuneet henkilöt ja asiat oikeisiin paikkoihin, ei ollut toteutunut tässä tapauksessa. Velvoitteen toteutumatta jääminen oli jäänyt lähinnä Hiironniemen ja Veijosen menettelyn varaan. Kiinnitän heidän huomiotaan asiaan.

8.3 Uusi kuuluttaminen 5.8.—19.8.1998

Uudelleen kuulemiseen liittyvien kuulutus-tekstien laatimisessa oli sattunut sellainen virhe, etteivät suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti täysin vastanneet toisiaan.

Suomenkielinen teksti, jonka mukaan kannanotot oli toimitettava kirjallisina ympäristöministeriön kirjaamoon *kuulutusaikana, viimeistään 19.8.1998 mennessä*, on käytetystä ilmauksesta johtuen jossain määrin tulkinnanvarainen sen suhteen, voiko toimenpiteen suorittaa vielä 19.8.1998 vai tuleeko sen olla suoritettu jo 18.8.1998. Ensin mainittu vaihtoehto vaikuttaa oikeammalta ottaen myös huomioon, että 19.8.1998 oli vielä kuulutusaikaa. Toisaalta oikeudenmenetyksiä ei ole päässyt syntymään, koska myöhästyneet muistutukset on otettu huomioon kuten ministeriön selvityksessä on esitetty.

Ruotsinkielisessä kuulutuksessa oleva sanonta *före 19.8.1998* on sisällöltään ollut yksiselitteisempi kuin käytetty suomenkielinen sanonta ja sen mukaan kannanotto olisi tullut toimittaa ministeriölle ennen 19.8.1998 eli siis 18.8.1998. Aikamääreeseen ei sisällynyt lisämainintaa muistutusten toimittamisesta kuulutusaikana — toisin kuin suomenkielisessä tekstissä. Voidaan katsoa, että ruotsinkielisillä oli kuulutustekstien mukaan ollut lyhyempi aika kannanoton toimittamiselle. Kielellinen yhdenvertaisuus edellytti, että sekä suomenkielisillä ja ruotsinkielisillä oli sama aika käytettävissä muistutusten tekemiseen. Sen vuoksi kuulemismenettely on uusittu Espoossa vielä kertaalleen 17.9.—2.10.1998.

Vastuu kuulemisen asianmukaisesta toimittamisesta tältä osin on ympäristöministeriöllä, jossa kuulutustekstit oli laadittu.

8.4 M.H:n kantelun muut kohdat

Totean, että kirjoitus on näiltä osin varsin yksilöimätön. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että oikeuskansleri sillä perusteella ryhtyisi selvittämään puheena olevan ehdotuksen valmistelun laillisuutta ja asianmukaisuutta kokonaisuudessaan. Asiakirjoista ei ilmene, että M.H. omistaisi maata puheena olevalla alueella. Kuulemisten aikana maanomistajat ovat tehneet muistutuksia ja huomautuksia ehdotusta vastaan. Esimerkiksi M.P:n tekemä muistutus oli aiheuttanut tarkistuksen.

Valtioneuvosto on 25.3.1999 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Natura 2000 -verkostoa koskevan Suomen ehdotuksen täydennyksen Espoon osalta. Kysymys valtioneuvoston päätöksen ja valmistelun laillisuudesta voidaan saattaa säännönmukaisessa järjestyksessä korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

8.5 Lopputoteamukset ja toimenpiteet

Totean, että olen ollut läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa 20.8.1998, jolloin valtioneuvosto päätti Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevan Suomen ehdotuksen hyväksymisestä. Päätös oli jouduttu tekemään ilman Espoon kaupungissa olevia alueita puheena olevaan kuulemiseen 7.4.—6.6.1997 liittyvän kuultamisvirheen johdosta.

Edellä 8.2.1 kohta sisältää Uudenmaan ympäristökeskuksen huomion kiinnittämisen siihen, että valittaessa epätavallisia keinoja hallintoasian hoitamiseksi tulisi riittävää huomiota kiinnittää myös siihen, miten asian hoitaminen varmistetaan.

Edellä 8.2.2 kohta sisältää Espoon ympäristökeskuksen ympäristösuunnittelijan Kalevi Hiiromniemen ja ympäristönsuojelupäällikön Ritva Veijosen huomion kiinnittämisen hallintomenettelylain 8 §:stä ilmenevän palveluperiaatteen toteuttamiseen myös viranomaisten keskeisessä toiminnassa.

Edellä 8.3 kohdassa esitetyn menettelyn tulkinnanvaraisuuden ja ristiriitaisuuden johdosta esitän, että ympäristöministeriö vastaisuudessa kiinnittäisi riittävää huomiota siihen, että asiakirjoissa esitetyt aikamääräykset tulisi ilmaista mahdollisimman yksiselitteisesti tulkintaongelmien välttämiseksi, ja siihen, että käännettäessä asiakirjoja ruotsin kielelle käännökset tulisi tarkistaa niin, että suomen- ja ruotsin kieliset asiakirjat olisivat sisällöltään yhtäpitäviä.

Edellä lausutun saatan asianomaisten tietoon lähettämällä jäljennökset tästä päätöksestä Espoon kaupunginhallitukselle, Uudenmaan ympäristökeskukselle ja ympäristöministeriölle.

Muilta osin eivät kirjoitukset ole johtaneet enempään puoleltani.

9.10. Rakennustarkastajan menettelyn arviointia

Lyhennysote apulaisoikeuskansleri Jukka Paasasen päätöksestä 16.3.1999, dnro 597/1/97

1 KANTELUKIRJOITUS

P.S. on 19.6.1997 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että hän on jo kahden vuoden ajan koettanut saada rakennus-

lain 123 b §:n 2 momentin mukaisen luvan kalastusmajalle. Kalastajan ammattia P.S. on harjoittanut 12 vuoden ajan ja lupa olisi tarpeen rannikkokalastuksen lisäämiseksi ja monipuolistamiseksi sekä elannon saamisen turvaamiseksi kalastuksesta. Hänen isänsä oli aikanaan hakenut puheena olevalle rakennuspaikalle rakennuslupaa loma-asunnolle, joka oli tarkoitettu kalastustukikohdaksi P.S.:lle. Lupa oli saatu 24 neliömetrin suuruiselle verkkovajalle.

Kantelijan mukaan hänellä on Turun maaseutuelinkeinopiirin kalatalousyksikön antama ammattikalastajan lisenssi ja Satakunnan Kalatalouskeskuksen todistus siitä, että hän on ammattikalastaja. Tämä ei riittänyt, vaan sitä piti täydentää uudella lausunnolla. Kalatalouskeskuksen annettua lausunnon Rauman ympäristölautakunnan kokouksessa 28.11.1995 asia oli jätetty pöydälle, kunnes P.S. on esittänyt vielä maaseutuelinkeinopiirin kalatalousyksikön lausunnon kalastuksen ammattimaisuudesta.

Ympäristölautakunnan esittelijät olivat P.S:n tietämättä hankkineet kalatalousyksikön lausunnon. Lausunto oli annettu 17.1.1996. Lausunnossa oli P.S:n mielestä esitetty vääriä tietoja kalastuksen voimaperäisyydestä ja annettu lausunto rakennusluvasta, mitä ei oltu ympäristölautakunnan päätöksen mukaan pyydetty.

P.S. on kertonut, että hän oli aikaisemmin tiedustellut asian etenemistä ja saanut tietää, että viranomaiset hankkivat lisäpapereita. Käsittely oli siirtynyt monen kokouksen yli. Yllättäen P.S. sai postitse saantitodistuksen kielteisen päätöksen, jossa oli ohjeet valitusoikeudesta. Asia oli käsitelty ympäristölautakunnassa 30.1.1996. Päätös oli postitettu valitusajan jälkeen. Turun ja Porin läänioikeus jätti P.S:n valituksen myöhään tehtynä tutkimatta. P.S:ta oli suullisesti neuvottu laittamaan uusi hakemus vireille.

Uutta hakemusta varten P.S. oli ryhtynyt selvittämään, mihin maaseutuelinkeinopiirin kalatalousyksikön 17.1.1996 antama lausunto perustui. Kalatalousyksiköstä piirikalastusmestari ei sitä ilmoittanut. P.S. oli turhaan odottanut uutta lausuntoa 2.12.1996 saakka.

Kalastusmestarin luona P.S. oli nähnyt Rauman ympäristöviraston rakennusvalvonnan lausuntopyynnön 7.12.1995. Hän oli pyytänyt siitä jäljennöstä, kerran kalastusmestarilta ja kolmesti ympäristövirastosta, mutta turhaan.

Kalatalousyksikkö oli toimittanut 27.1.1997 uuden lausunnon ympäristölautakunnalle. Ympäristölautakunta käsitteli asiaa kokoukses-

saan 4.3.1997. Kalastusmaja oli muuttunut saunamökiksi. Ympäristölautakunta pyysi lisäselvitystä asioista, jotka jo ilmenivät 2.12.1996 jätetyistä hakupapereista. Näin päätöksen tekemistä taas lykättiin. P.S. oli jättänyt lisäselvityksen 27.3.1997. Sen jälkeen häneltä oli vielä puhelimitse tiedusteltu, haluaisiko hän muuttaa hakemusta. Lopullinen päätös tehtiin 10.6.1997 äänestyksen jälkeen. Hakemus hylättiin.

P.S. on sitä mieltä, että asian käsittelyä oli turhaan pitkitetty ja samoja asioita kysyttiin yhä uudelleen. P.S. on huomauttanut, että rakennuslain 123 b §:n 2 momentissa ei mainita luvan edellytyksenä muuta kuin tarve. Tarpeen olemassaolo on osoitettu ja se ilmenee hakemuksista ja asiantuntijalausunnoista. Sen on ympäristölautakuntakin hyväksynyt tarjotessaan viiden vuoden tilapäislupaa. Se ei taas tule kysymykseen, sillä P.S.:llä ei ole aikomusta muuttaa ammattiaan viiden vuoden kuluttua. P.S. on pyytänyt vastausta siihen, koskeeko rakennuslain 123 b §:n 2 momentti häntä ammattikalastajana ja onko asioiden uudelleen kysyminen ja pitkittäminen ollut asiallista.

9 RATKAISU

9.1 Yleistä

Asiassa saadun selvityksen mukaan P.S:n valitus Turun ja Porin läänioikeuden 24.3.1998 antamasta päätöksestä on edelleen vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeuskanslerinvirastossa vakiintuneen käytännön mukaisesti oikeuskansleri ei ilman erityistä aihetta hallintokantelun perusteella puutu tuomioistuimen käsiteltäväksi säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä saatettuun asiaan. Tällaista syytä ei kirjoituksen perusteella ole. Näin ollen muutoksenhakumenettelyssä jää ratkaistavaksi kysymys siitä, miten rakennuslupahakemuksen osalta rakennuslain 123 b §:n 2 momenttia (626/1969) tulisi soveltaa. Muutoksenhaun yhteydessä ratkennee myös se seikka, mikä merkitys asiasa annetuilla lausunnoilla on.

Olen tutkinut asianomaisten ympäristö- ja muiden viranomaisten menettelyn rakennuslupahakemusten käsittelyssä. Menettelyä on tutkittu niin laajalti kuin kantelu ja asiaa selvitellessä ilmenneet seikat ovat antaneet aihetta.

9.2 Rauman kaupungin ympäristöviraston menettely lausunnon hankkimisessa

Asiassa saadun selvityksen mukaan P.S:n rakennuslupahakemuksen 6.10.1995 käsittelyssä oli poikettu siitä, mitä ympäristölautakunnan kokouksessa 28.11.1995 § 554 oli päätetty. Lautakunnan päätettyä asian jättämisestä pöydälle, kunnes hakija on esittänyt maaseutuelinkeinopiirin lausunnon, oli rakennustarkastaja Esa Gröndahl 7.12.1995 ryhtynyt toimenpiteisiin lausunnon hankkimiseksi. Koska lautakunnan hakijalle asettama velvoite hoidettiin viran puolesta, ei pöytäkirjanotettakaan toimitettu hakijalle.

Tähän nähden on rakennustarkastajan maaseutuelinkeinopiirille osoittamassa kirjeessä oleva maininta siitä, että lautakunta oli päättänyt pyytää maaseutuelinkeinopiirin lausunnon, ollut epätarkka. Sinänsä epätarkkuudella ei liene lausunnon antajan kannalta ollut suurta merkitystä, koska lausuntopyyntöön liitteenä oli ollut pöytäkirjanote 28.11.1995 § 554. Poikkeaminen lautakunnan päätöksen mukaisesta menettelytavasta oli edellyttänyt, että valmistelussa huolehditaan viran puolesta siitä, että hakijan asema ei heikenny siitä, mikä se olisi ollut meneteltäessä päätöksen mukaisesti. Riski siitä, että näin ei ollut tapahtunut — kuten seuraavasta kohdasta 9.3 ilmenee — on ollut valmisteluvastuussa olleella rakennustarkastaja Gröndahlilla. Edellä lausuttu on otettu jäljempänä toimenpiteitä koskevassa kohdassa 9.8 huomioon Gröndahlin osalta.

9.3 Hallintomenettelylain (598/1982) soveltaminen

Käsitys, että kalatalousyksikön lausuntoa 17.1.1996 voidaan esillä olevassa tapauksessa pitää sellaisena hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuna selvityksenä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun ja jonka johdosta asianosaiselle on varattava tilaisuus antaa selityksensä, perustuu lähinnä seuraaviin seikkoihin.

Rakennuslupahakemus 6.10.1995 perustui rakennuslain 123 b §:n 2 momenttiin. Kalatalousyksikkö antoi hakemuksesta lausunnon lausuntopyyntöön 7.12.1995 ja sitä koskevan ympäristönsuojelusihteri Juha Hyvärisen suullisen täsmennyksen mukaisesti. Kalatalousyksikön käsityksen mukaisesti lausunto annettiin nimenomaan rakennuslain 123 b §:n 2 momentin sovel-

tamista silmällä pitäen. Hakemuksen kannalta kielteinen lausunto otettiin yhdeksi ympäristölautakunnan päätöksen 30.1.1996 § 68 perusteluksi, joskin hakemuksen hylkäämistä oli jo ennen lausunnon hankkimista kokouksessa 28.11.1995 perusteltu sillä, ettei kalastusmaja ollut kalastuksen harjoittamisen kannalta välttämätön. Kuten lainkohdasta ilmenee, selvitykseltä ei edellytetä, että sillä tulisi olla ratkaiseva vaikutus asiassa, mutta toisaalta sellaisen selvityksen hankkimista, jolla jo etukäteen arvioiden ei ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, ei voida pitää perusteltuna (hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin soveltamisen osalta ks. myös sisäasiainministeriön yleiskirje 14.1.1983 nro 111/501/83).

Se, että P.S:lle ei rakennuslupahakemuksen valmistelun kuluessa ollut varattu tilaisuutta tutustua lausuntoon ja antaa selitystä sen johdosta, ei mielestäni — ottaen myös huomioon lausunnon hankkimisessa omaksutun edellä kohdassa 9.2 selostetun poikkeavan menettelyn — ole ollut hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin mukaista.

Asiassa saadun selvityksen mukaan rakennusvalvonnassa on ryhdytty tiettyihin luvanhakijoiden kuulemista tehostaviin toimenpiteisiin. Kantelua käsiteltäessä havaittu menettely on otettu huomioon kohdassa 9.8 lupa-asian valmisteluvastuussa olleen rakennustarkastaja Gröndahlin osalta.

9.4 Asiakirjajulkisuuden toteutuminen

Rakennustarkastaja Esa Gröndahlin lausuntopyyntö 7.12.1995 on sellainen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) 3 §:ssä tarkoitettu viranomaisen väliseen kirjeenvaihtoon kuuluva yleinen asiakirja, joka oli tullut julkiseksi allekirjoittamisen jälkeen ja josta jokaisella on sanotun lain 6 §:n 1 momentin (739/1988) mukaan oikeus saada tieto. Tämän mukaisesti P.S:lla, ottaen myös huomioon lain 19 §:n säännöksen (601/1982) asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, on ollut oikeus saada jäljennös lausuntopyyntöstä.

Asiassa ovat jääneet kiistanalaiseksi asiakirjapyyntöä koskevat yksityiskohdat johtuen pyyntöjen suullisuudesta. Tältä pohjalta totean, että P.S:n pyrkimys tutustua lausuntopyyntöön ja saada siitä jäljennös vaikuttaa sinänsä perustellulta. Ei voitane lähteä siitä, että yksinkertaisim-

matkin asiakirjatilaukset tulisi suorittaa mahdollista jälkikäteen tapahtuvaa todistelua silmällä pitäen. Ympäristölautakunnan selvityksessä 5.5.1998 § 92 ei ole kiistetty, että P.S. oli pyrkinyt saamaan asiakirjajäljennöksen. Selvityksen johdosta totean, että asiakaspalvelussa tulisi pystyä erottamaan lausuntopyyntö ja lausunto toisistaan. Ei voida pitää kovin uskottavana, että P.S. olisi useaan kertaan pyytänyt jäljennöstä lausunosta, joka hänellä jo ennestään oli.

Totean, että asiakirjajulkisuus on eräs keskeinen hallinnon avoimuutta ja sitä kautta kansalaisten oikeusturvaa korostava järjestely. Kantelessa ei ole kysymys siitä, että Rauman ympäristövirastosta olisi kieltäydytty antamasta P.S:lle jäljennöstä lausuntopyyntöä, vaan siitä, ettei jäljennöstä ollut käytännössä hänelle toimitettu. P.S:n kannalta lopputulos oli käytännössä sama, koska asiakirjajulkisuus ei ollut toteutunut. Asiassa ei ole käynyt ilmi, kenen vuoksi Rauman ympäristövirastossa ja sen rakennusvalvonnassa tämä lopputulos jää. Tässä yhteydessä on vaikea olettaa, ettei esittelijälle eli rakennustarkastaja Gröndahlille, jonka laatimasta asiakirjasta oli kysymys, olisi asian selvittämiseksi kerrottu P.S:n toistuvista pyynnöistä. Asiakirjajulkisuuden toteutumatta jäämistä koskeva seikka on otettu huomioon siten kuin kohdasta 9.8 lähemmin ilmenee rakennustarkastaja Gröndahlin sekä ympäristöviraston ja ympäristötoimenjohtaja Juhani Korpisen osalta.

9.5 Ympäristölautakunnan päätöksen antamisen ja postittaminen

Päätöksen antaminen. Asiassa saadun selvityksen mukaan ympäristölautakunnan 30.1.1996 § 68 tekemä päätös oli ollut julkipantuna 2.2.—16.2.1996. Julkipanoilmoituksen mukaan päätös oli annettu maanantaina 5.2.1996. Valitusosoituksen mukainen valitusaika oli 14 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta. Lupa-asiassa päätös tulee asianosaisen tietoon ja valitusaika alkaa kulua julkipanon jälkeen päätöksen antopäivästä. Tiedoksiantopäivää ei lueta valitusajkaan. Näin ollen valitusajan viimeinen päivä on ollut maanantai 19.2.1996. Julkisista kuulutuksista annetun lain (34/1925) 5 §:n 2 momentin mukaan älköön tiedoksiantoa, joka sisältää määräajan, otettako pois, ennenkuin määräaika on kulunut umpeen. Maininta siitä, että julkipanon tulee olla ilmoitustaululla koko sen ajan kun

päätökseen voidaan hakea muutosta, on sisällynyt sisäasiainministeriön yleiskirjeeseen 1.11.1978 nro 3310/551/78. Edellä lausutun perusteella on ympäristölautakunnan päätöksen julkipano päättynyt liian aikaisin.

Saadun selvityksen mukaan kyseinen menettely oli ollut Rauman kaupungin rakennusvalvonnassa vakiintuneesti noudatetun käytännön mukainen, joka oli jatkunut kuntaliitoksen jälkeen. Nytemmin menettelyä on muutettu. Tähän nähden on päätöksen antamista koskeva havainto otettu huomioon siten kuin kohdasta 9.8 rakennustarkastaja Gröndahlin sekä ympäristöviraston ja ympäristötoimenjohtaja Juhani Korpisen osalta ilmenee.

Päätöksen postittaminen. Asiassa saadun selvityksen mukaan ympäristölautakunnan kokouksen 30.1.1996 § 68 pöytäkirja oli tarkistettu 1.2.1996. P.S:lle toimitettu pöytäkirjanote oli sille merkityn päiväyksen mukaisesti toimitettu oikeaksi 5.2.1996. Asiakirja oli postileiman mukaan postitettu 20.2.1996 ja P.S. oli saanut sen 21.2.1996. Asiakirja oli siten postitettu 11 päivää myöhemmin kuin se vakiintuneen käytännön mukaan olisi tullut postittaa. Tähän nähden pöytäkirjanotteen postittaminen oli viivästynyt.

Viivästymisellä on valitusajasta johtuen ollut se merkitys, että P.S. ei sen johdosta ollut voinut toimittaa valitustaan lääninoikeudelle säädetyssä ajassa. Viivästymiseen vaikuttaneet syyt eivät ole käyneet selville eikä niitä vuosien kuluttua liene mahdollistakaan selvittää. Selvitykseen liittyvästä toteamuksesta, että eräiden muidenkin asiakirjojen postittaminen oli viivästynyt tuolloin totean, ettei asia sillä parane ja että tässä tapauksessa viivästymisen kohdistui asiakkaisiin eri lailla, koska muiden luvanhakijoiden hakemukset oli 30.1.1996 hyväksytty eikä heillä ollut aihetta valittaa. Ottaen huomioon rakennustarkastajan aseman rakennusvalvonnan tehtäväalueen johtavana viranhaltijana ei mielestäni voi sivuuttaa hänelle kuuluvaa velvollisuutta pitää silmällä sitä, milloin hänen esittelystään ratkaistuja asioita koskevat asiakirjat on toimitettu rakennusvalvontaan ja postitettu sieltä edelleen asiakkaille.

Asiassa saadun selvityksen mukaan ympäristövirastossa on sittemmin ryhdytty mm. päätöksiä asiakirjojen käsittelyn tehostamista koskeviin toimenpiteisiin. Postittamisen viivästymisen on otettu huomioon kohdassa 9.8 rakennustarkastaja Gröndahlin sekä ympäristöviraston ja ympäristötoimenjohtaja Korpisen osalta.

9.6 Asioiden käsittelyn viipyminen

Mitä tulee väitteeseen siitä, että rakennuslupahakemusten käsittelyä olisi pitkitetty tiedustelamalla toistuvasti samoja asioita, totean seuraa-vaa.

Rakennuslupahakemukseen 6.10.1995 rakennustarkastaja Esa Gröndahlilla oli ollut valmis päätösehdotus ympäristölautakunnan kokouksessa 28.11.1995. Lautakunnan päätettyä kalatalousyksikön lausunnon hankkimisesta asiassa oli menetelty siten kuin tämän päätöksen eri kohdissa on selostettu. Lausuntopyyntö 7.12.1995 oli lähetetty ja kalatalousyksikön lausunto 16.1.1996 oli annettu kohtuullisessa ajassa, vaikkei lausuntopyyntöön sisältynytkään hallintomenettelylain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräaikaa. Asian viemisessä lautakunnan päättäväksi 30.1.1996 ei ollut viivytelty. Rakennusasetuksen 51 §:n 3 momenttiin ja 52 §:n 2 momenttiin sisältyvät säännökset lausuntojen hankkimisesta lupa-asian käsittelyssä. En ole havainnut, että hakemuksen käsittelyssä olisi tarpeettomia lausuntoja hankkimalla tai muusta syystä aiheutettu viivästymistä.

Rakennuslupahakemuksessa 3.12.1996 oli perusteltu kalastusmajan tarpeellisuutta (perustelut nrot 1—7). Rakennustarkastaja Gröndahlin pyynnöstä 16.1.1997 kalatalousyksikkö oli antanut 27.1.1997 hakemuksesta lausunnon. Ympäristölautakunnan kokouksessa 4.3.1997 Gröndahlilla oli ollut päätösehdotus, joka tarkoitti hakemuksen hylkäämistä.

Ympäristölautakunnan kokouksessa 4.3.1997 sai asian käsittely uuden käänteen sen johdosta, että esille nousivat kysymykset hankkeen ja hakemuksen muuttamisesta koskemaan tilapäistä uudisrakennusta ja pyydyskalojen säilyttämistä jättämällä kesäaikana. P.S. oli 27.3.1997 saapuneessa lisäselvityksessä ilmoittanut, että hän ei voinut mitenkään suostua enintään viiden vuoden määräaikaiseen lupaan, ja esittänyt pyydettyä lisäselvitystä kalojen säilyttämisestä.

Uuden käänteen asia oli vielä saanut Gröndahlin ja P.S:n keskusteltua 1.4.1997 lupahakemuksen muuttamisesta. Gröndahlin esitys asiasta sisältyy mm. ympäristölautakunnan pöytäkirjaan 2.9.1997 § 281, johon P.S. on tutustunut. Vastineissaan 6.3.1998 ja 19.1.1999 P.S. ei ole kiistänyt Gröndahlin selostusta asiasta. Koska muuta selvitystä ei ole käytettävissä, voidaan asianomaisten suhtautumista ymmärtää niin, että Gröndahl oli käsittänyt P.S. neuvoteltuaan lakimiehensä kanssa ilmoittavan joka tapauksessa

kantansa mahdolliseen lupahakemuksen muutokseen. P.S. oli voinut keskustelun perusteella päätyä siihen, että hän ottaa uudelleen yhteyttä vain siinä tapauksessa, että hän muuttaa hakemustaan. Näillä edellytyksillä voidaan puolustaa Gröndahlin menettelyä jäädä odottamaan P.S:n yhteydenottoa. Tämän tapahduttua lupahakemus oli viivytyksettä viety lautakunnan ratkais-tavaksi.

Asiassa saadun selvityksen perusteella voidaan otaksua, että lupahakemuksen käsittelyssä olisi ollut mahdollisuuksia ripeämpäänkin käsitelyyn nopeuttamalla kalatalousyksikön lausunnon hankkimista ja asian tuomista ympäristölautakunnan kokoukseen ennen 4.3.1997. Kokonaiskäsittelyaikaan nähden näillä seikoilla ei lie-ne kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä ottaen huomioon käsittelyn viime vaiheessa tapahtu-neen keskeytyksen.

Vaikka hakemuksen käsittelyaika on muodostunut verrattain pitkäksi, todennäköiseksi ei ole käynyt, että rakennustarkastaja tai ympäristölautakunta olisivat ylittäneet niille säännösten mukaan kuuluvan harkintavallan hankkimalla tarpeettomia lausuntoja tai muutoin tahallaan pitkittäneet lupahakemuksen ratkaisua.

9.7 Turun maaseutuelinkeinopiirin kalatalous-yksikön menettely

Asiassa saadun selvityksen mukaan lausuntoon 17.1.1996 sisältyneet johtopäätökset kalastusoloista ja niiden merkityksestä sekä tiedot niiden perusteena olevista kalastustuloista perustuivat P.S:n omaan ilmoitukseen vuodelta 1993 ja myöhempiin keskusteluihin. Todennäköiseksi ei ole käynyt, että kalatalousyksikkö olisi lausun-nossaan antanut väärä tietoja P.S:n harjoittaman kalastuksen voimaperäisyydestä. Ottaen huomioon rakennuslupahakemuksen 6.10.1995 tarkoitus ja lausuntopyynnön osalta jälkeinpäin esitetyt seikat, todennäköiseksi ei ole käynyt sekään, että lausunto olisi annettu muusta kuin mistä sitä oli pyydetty ja mistä se oli annettava.

Perusvaatimuksena lausunnon sisällölle voitaneen asettaa, että siitä ilmenevät lausunnonantajan käsitys ja seikat, joihin käsitys perustuu. Esillä olevassa tapauksessa jää epäselväksi, mitä tarkempia perusteluja on haluttu saada ja mikä merkitys niiden ilmoittamisella on ollut. Epäselväksi myös jää, missä vaiheessa mainittu puhelin-keskustelu Ylimaa-Peltola oli käyty. Tässä lienee kirjoitusvirhe ja Peltolan keskustelukumppanina

lienee ollut P.S:n asiamiehenä muutoinkin esiintynyt J.M. Asiassa ei tältä osin ole käynyt ilmi sellaista, johon oikeuskanslerin tulisi enemmälti puuttua.

P.S. ja piirikalastusmestari Jarmo Peltola muistavat yhtäpitävästi sen, että neuvottelutilaisuudessa 22.11.1996 Peltola oli lukenut katkelmia rakennustarkastajan lausuntopyynnöstä 7.12.1995. Ottaen huomioon, että asiakirjajäljennöstä oli P.S:n mukaan pyydetty — ensin suullisesti ja sitten telekopiona — ei vastoin Peltolan kiistämistä voida esitetyn selvityksen nojalla pitää todennäköisenä, että Peltola olisi laiminlyönyt antaa jäljennöstä asiakirjasta, jonka oikeudellista luonnetta on kuvattu edellä kohdassa 9.4, ja siten estänyt asiakirjajulkisuuden toteutumista.

Ottaen huomioon edellä olevan esityksen toteen, että Turun maaseutuelinkeinopiirin kalatalousyksikkö ei ollut antanut P.S:lle tämän 7.6.1996 pyytämää lausuntoa rakennuslupahakemusta varten. Laiminlyönnin johdosta hakemuksen jättäminen oli myöhentynyt. Hakemus oli lopulta jätetty 3.12.1996 ilman lausuntoa. Lausunto oli annettu 27.1.1997 rakennustarkastaja Esa Gröndahlin pyydettyä sitä kirjeellään 16.1.1997. Lausunnon oli valmistellut kalastusmestari Suominen, jolle sen käsittely oli siirtynyt rakennustarkastajan lausuntopyynnön jälkeen tuolloin sairauslomalla olleelta piirikalastusmestari Jarmo Peltolalta.

Totean, että asioiden käsittelyn joutuisuus on — muun muassa edellä kosketellun asiakirjajulkisuuden ohella — eräs keskeinen kansalaisten oikeusturvaan vaikuttava tekijä. Sen merkitystä on korostettu perusoikeusuudistuksen myötä siten, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momenttiin (969/1995, voimaan 1.8.1995) on otettu säännös siitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Katson, että kalatalousyksikössä ei ollut kiinnitetty asianmukaista huomiota viranomaiselle kuuluvaan velvollisuuteen ottaa edellä selostettu säännös huomioon P.S:n lausuntopyyntöä käsitellessä. Menettely on ollut virheellistä. Siitä vastaa Peltola. Tämä on otettu huomioon jäljempänä toimenpiteitä koskevassa kohdassa 9.9 Peltolan osalta.

Siihen nähden, mitä edellä on todettu lausuntopyynnön käsittelystä kalatalousyksikössä, ei ole aihetta selityksen vaatimiseen kalastusmestari Suomiselta.

Turun maaseutuelinkeinopiirin kalatalousyksikön tehtävät ovat 1.9.1997 lukien siirtyneet Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikölle.

9.8 Toimenpiteet Rauman kaupungin ympäristöviranomaisten menettelyn johdosta

Tämä päätös sisältää ympäristöviranomaisten menettelyn johdosta seuraavat toimenpiteet:

Kohtien 9.2 — 9.5 osalta olen päätnyt siihen, että niistä ilmenevä kokonaisuus huomioon ottaen rakennustarkastaja Esa Gröndahlin menettely on ollut moitittavaa, erityisesti kohdissa 9.2 ja 9.3, minkä johdosta huomaan häntä vastaisen varalle,

Kohtien 9.4 ja 9.5 osalta kiinnitän Rauman kaupungin ympäristöviraston ja ympäristötoimenjohtaja Juhani Korpisen huomiota asiakirjajulkisuutta sekä päätösten antamista ja postittamista koskeviin näkökohtiin.

Rauman ympäristölautakunnan ja eräiden sen alaisten virkamiesten osalta asia ei ole antanut aihetta enempään puoleltani.

9.9 Toimenpiteet kalatalousyksikön menettelyn johdosta

Kohdassa 9.7 kerrotun johdosta huomaan kalastusyksikön piirikalastusmestari Jarmo Peltola hänen menettelynsä virheellisyydestä.

Muihin toimenpiteisiin ei kalatalousyksikön toiminta ole puoleltani antanut aihetta.

9.11. Valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä esteellisyydestä

Esittelijä Mikko Sarjan muistio 7.12.1999

1 Omistajavallan käyttötilanteet

Kauppa- ja teollisuusministeriön rinnalle ovat merkittäviksi valtion omistajavallan käyttäjiksi tulleet viime vuosina liikenneministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö. Osakeyhtiömuotoista toimintaa on myös ulkoasiainministeriön, opetusministeriön ja sisäasiainministeriön vastuualueilla. Ministeriöiden virkamiehet käyttävät omistajavaltaa yhtiökokouksessa, hallituksessa

ja hallintoneuvostossa yhtiöstä riippuen. Yhtiökokouksen osalta voidaan todeta, että vaikka sillä onkin tärkeä asema yhtiön päätöksen- teköjärjestelmässä, käytännössä sen merkitys on jäänyt omistajaohjauksen aktiivisena välineenä suhteellisen vähäiseksi. Yhtiökokouksen merkitys korostuu kuitenkin tilanteissa, joissa ministeriö valtion edustajana haluaa tehdä poikkeuksellisesti yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja. Nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Ministeriöllä on ollut edustaja lähtökohtaisesti joko yhtiön hallituksessa tai hallintoneuvostossa, ja tällöinkin ensisijaisesti hallintoneuvostossa. Tietyissä yhtiöissä edustaja on ollut kummassakin elimessä. Hallintoneuvostoedustusta on voitu pitää perusteltuna siksi, että hallintoneuvostot huolehtivat valvonnan lisäksi myös periaatteellisesti laajakantoisista ratkaisuista.

Hallintoneuvostojäsenyyden merkitystä ovat omiaan kuitenkin vähentämään ne jo vuonna 1995 esitetyt kaavailut, joiden mukaan tulisi siirtyä hallintoneuvostoedustuksesta hallitusedustukseen. Tätä korostaa myös valtioneuvoston uusi omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös. Sen mukaan vastuuministeriöllä tulee yleensä olla suora edustus valtionyhtiön hallituksessa. Sinänsä ei ole kuitenkaan enää esteellisyyden arvioinnin kannalta merkitystä sillä, kummassa elimessä valtion edustaja toimii, koska yhteisöjääviperuste soveltuu molempiin tilanteisiin.

2 Keskeiset esteellisyyssperusteet

2.1 Yhteisöjäävi

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäävisäännöksen mukaan virkamies on esteellinen, mikäli hän on ”hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä yhteisössä, joka on asianosaisena tai jolle on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai haittaa”. Kyse on siitä, voiko virkamies osallistua em. yhtiötä koskevaan päätöksentekoon ministeriössä.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä 26/1997 vp laeiksi hallintomenettelylain, virkamieslain ym. muuttamisesta on todettu, että ”siitä huolimatta, että virkamies on valittu yhteisön tai säätiön hallintoelimen jäseneksi omistajan edustajana, hän on kuitenkin lain mukaan velvollinen edistämään yhteisön tai säätiön etua ja on vahingonkorvausoikeudellisesti tästä vastuussa”. Tä-

män on katsottu merkitsevän virkamiehen sitoutumista mainitun yhteisön tai säätiön etuihin puolueettomuutta vaarantavalla tavalla, vaikka kyse olisikin käytännössä virantoimituksesta. Näin ollen kyse ei yhteisöjäävin osalta ole välttämättä virkamiehen omasta todellisesta henkilökohtaisesta intressistä puolueettomuutta vaarantavana tekijänä.

2.2 Yleislauseke

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä kuin lain 10 §:n 1 momentin 1-5a kohdissa on nimenomaisesti lueteltu. Virkamiesten valtion omistajavallan käyttöön liittyvän esteellisyyden kannalta keskeisimpiä yleislausekkeen alaisia esteellisyyssperusteita ovat toisen instanssin jäävi ja virkahierarkinen esteellisyys.

Toisen instanssin jäävi tarkoittaa, ettei alemmassa viranomaisessa päätöksen tekemiseen vaikuttanut virkamies saa enää osallistua ylemmässä viranomaisessa saman asian käsittelyyn. Tätä esteellisyyssperustetta ei ole nimenomaisesti kirjattu hallintomenettelylakiin, koska sen käyttöalan arveltiin jäävän suppeaksi. Esimerkiksi Ruotsissa tilanne on sääntelyn suhteen toinen.

Asiantuntijan ja lausunnonantajan esteellisyys on osa toisen instanssin jääviä. Oleellista on se, onko lausunnon antaja taikka asiantuntija käyttänyt valtaa jossain määrin itsenäisesti eikä vain osallistunut asian valmistelemaan. Lausunnon antamisen mahdolliseen esteellisyyden aiheuttavaan vaikutukseen on otettu kantaa esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön 6.3.1985 päivätyssä muistiossa, jossa tarkasteltiin esteellisyyttä valtionyhtiöitä koskevien asioiden käsittelyssä. Oikeuskansleri on antanut muistiosta lausuntonsa 25.3.1985 (dnro 14/d 1985), jossa muistion sisältämiin suosituksiin ehdotettiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Toisen instanssin jäävin perusidea on siinä, kykeneekö sama henkilö arvioimaan ennakkovaikutteista vapaana samaa asiaa uudelleen. Tätä osin voidaan mainita ainakin *oikeuskanslerin lausunto* 6.5.1997, vaikkei siinä suoranaisesti ollutkaan kyse omistajavallan käytöstä. Oikeuskanslerin mukaan lehdistötukilautakunnan pääsihteerinä toimivan liikenneministeriön virkamiehen ei pitäisi esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa sanomalehtituen myöntämistä

koskevaa asiaa, koska hän oli osallistunut lehdistötilautakunnan esityksen tekemiseen.

Virkahierarkkinen esteellisyys tarkoittaa, että esimiesasemassa olevan virkamiehen ollessa esteellinen myös hänen alaisensa virkamies tulee esteelliseksi. Virkahierarkkista esteellisyyttä on perusteltu lähinnä esimiehen voimakkaalla tosiasiallisella vaikutusvallalla alaiseensa nähden. Yleisenä sääntönä on kirjallisuudessa todettu kuitenkin vallitsevan, ettei Suomessa ole sovellettu virkahierarkkista esteellisyyssperustetta hallinnossa.

Tältä osin on kuitenkin olemassa eräitä laillisuusvalvojen kannanottoja. *Oikeuskanslerin ratkaisussa 30.12.1992 dnro 37/20/92* on todettu, ettei voida täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, etteikö yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys voisi tulla kyseeseen tapauksissa, joissa virkamiehen esimies on esteellinen, vaikka virkamiehet hoitavatkin tehtävänsä virkavastuulla ja heidän oikeusasemansa on pyritty järjestämään turvallisiksi ja riippumattomaksi, jolloin tällainen esimies-alainen -suhde ei periaatteessa voisi vaikuttaa asiaan.

Oikeusasiamies on puolestaan ratkaisussaan 31.7.1992 dnro 287/2/92 todennut kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiesten osalta Wärtsilä Meriteollisuus-tapauksen yhteydessä, että ministeriön korkeimman virkamiehen henkilökohtaisten sidonnaisuuksien voitiin katsoa välillisesti vaikuttaneen ministeriön muidenkin virkamiesten viranhoidon. Oikeusasiamiehen mukaan ei voitu pitää uskottavana, että ministeriön virkamiehet olisivat säilyttäneet viranhoidon edellyttämän puolueettomuuden tilanteissa, joissa heidän olisi valvonnallisessa tarkoituksessa pitänyt puuttua esimiehensä johtamien yksiköiden asioihin.

Virkahierarkkista esteellisyyttä esteellisyyssperusteena voidaan puoltaa mahdollisen ylikorostuneen esimieslojaliteetin synnyttämällä ongelmilla. Toisaalta punnittavaksi tulee hallinnon toimivuus. Äärimmilleen vietyä tilanne voisi johtaa siihen, ettei ministeriöstä löytyisikään esteettömiä virkamiehiä. Tämä voitaneen kuitenkin välttää sillä, että kansliapäällikköjä ei nimitä yhtiöiden johtoon. Tällainen käytäntö on 1990-luvulla ollut ainakin kauppa- ja teollisuusministeriössä, vaikkakin siitä on sittemmin poikettu.

Mikäli virkahierarkkinen esteellisyys tulkitaan esteellisyyssperusteeksi, sitä tulisi jotenkin rajata. Rajaaminen voisi tapahtua esimerkiksi siten, että esteellisyys rajoittuu samaan viranomaiseen ja koskee sellaisia esimiehen ja alaisen

suhteita, joissa alainen on tavalla tai toisella riippuvainen esimiehestään. Tässä suhteessa merkitystä on esimerkiksi sillä, onko virkamiehellä oikeus esimerkiksi työjärjestyksen perusteella antaa määräyksiä toiselle virkamiehelle. Mikäli taas viranomaisista ei ole organisoitu selkeän hierarkkisesti, voi käydä periaatteessa niin, että esteellisyys ulottuu jonkin toisen viranomaisen virkamieheen.

3 Sivutoimien sääntely

Virkamiehen toiminta valtionyhtiön hallinnossa perustuu virkakäskyyn, joten kyse ei ole aidosta sivutoimesta. Toisaalta sinänsä viranhoidon kuuluvakin toimielinedustus saattaa nykyään saada yhä enemmän sivutoimen luonnetta (ks. HE 26/1997 vp). Valtion virkamieslain 18 a § (545/1997) edellyttääkin, että ”harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, ettei virkamies saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään”.

Kyseinen säännös ei merkitse, etteikö virkamiestä edelleenkin voitaisi määrätä myös tehtävään, jossa joissain tilanteissa seuraisi esteellisyys varsinaisessa viranhoidossa. Olennaista on, että esteellisyyttä keskeisissä virkatehtävissä voidaan pitää jokseenkin epätodennäköisenä tai vain harvoin esiintyvänä ja silloinkin enintään lyhytkestoisena. Tämä edellyttää siten virkamiehen toimenkuvan kokonaisvaltaista hahmottamista.

Viranomaisen tulee erityisesti harkita toimielinedustajuutta tilanteissa, joissa asianomaisen virkamiehen tehtäviin kuuluu esimerkiksi ko. alaa koskevia lupa-, avustus- tai muita elinkeinopoliittisia päätöksiä (ks. HE 26/1997 vp).

4 Oikeuskanslerin tulkintakäytännöstä

Oikeuskansleri on etenkin valtioneuvoston valvontaan kuuluvien listatarkastusten yhteydessä ja ministeriöiden lausuntopyyntöjen johdosta ottanut kantaa erilaisiin yksittäisiin omistajavallan käyttöön liittyviin esteellisyystilanteisiin.

Listatarkastuksessa on jo ennen yksityistämisaaltoa erityisesti jouduttu kiinnittämään huomiota ministeriön alaisen viraston tai laitok-

sen johtokuntaan tai valtion liikelaitoksen hallitukseen ehdotettujen virkamiesten tehtäviin ministeriössä. Pyrkimyksenä on ollut estää sellainen tilanne, että ministeriön virkamies, jonka tehtävänä on valvoa ministeriön alaista virastoa tai laitosta, olisi samanaikaisesti valvottavan johdossa. Esteellisyys tilanteiden välttämiseksi on esitetty, että ministeriöissä olisi syytä arvioida organisaatiota ja tarpeen mukaan muuttaa sitä.

Lausunto 20.5.1999. Opetusministeriön edustajaksi Kansallisteatteri Oy:n hallitukseen oli kaavailtu kulttuuripolitiikan osaston palveluyksikön päällikköä. Ministeriön työjärjestyksen mukaan teatteria koskevat asiat käsittelee kulttuuripolitiikan osaston taideyksikkö. Palveluyksikkö käsittelee mm. osaston talousarviota koskevat asiat. Palveluyksikön päällikkö ei virkansa puolesta esittele tai tee teatteria koskevia päätöksiä. Oikeuskanslerin mukaan em. päällikön talousarvion valmisteluun liittyvä tehtävä aiheutti esteellisuuden osallistua osaston alaisen valtionapulaitoksen hallintoon.

Lausunto 5.3.1999. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston vakaus- ja markkinayksikössä palvelevan finanssineuvoksen tiedustelun johdosta oikeuskansleri katsoi, että kun otettiin huomioon rahoitusmarkkinaosastolle ministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluvat tietyt tehtävät (mm. rahoitusjärjestelmien kehittäminen, luottolaitostoimintaa koskevaan lainsäädäntöön liittyvät tehtävät, arvopaperi-, sijoituspalvelu- yms. toimintaa koskevat tehtävät, rahoitusmarkkinavalvontaa koskevat tehtävät), luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuisi yleislausekkeen perusteella, jos hän toimisi Leonia-konsernin hallintoelimissä (emoyhtiö/hallintoneuvosto).

18.12.1997 päivätyssä kannanotossa, joka koski opetusministeriön kulttuuripolitiikan osaston päällikön jäsenyyttä Oy Veikkaus Ab:n hallituksessa, on todettu mm. seuraavaa. Kulttuuripolitiikan osaston päällikön yleinen asema osastonsa päällikkönä ja hänen virkaansa kuuluvat myös Veikkausyhtiötä koskevat tehtävät huomioon ottaen, ei voitaisi pitää asianmukaisena hänen osallistumistaan yhtiön hallitukseen. Osastolle kuuluu niin monia merkittäviä yhtiötä ja veikkauvoittovarojen jakoa koskevia tehtäviä, ettei voitaisi pitää kaikin puolin asianmukaisena ja "aitona" sellaista rakennelmaa, että yhtiötä koskevista asioista huolehtisi kokonaisuudessaan kulttuuripolitiikan osaston palveluyksikkö. Kyse oli siten siitä, että osastopäällikkö valvoisi yhtiössä valtion etua ja saman ministeriön saman

osaston palveluyksikkö eli em. osastopäällikön alaiset hoitaisivat ko. yhtiötä koskevat asiat eli valvoisivat käytännössä esimiehensä toimia.

Lausunto 10.5.1995, dnro 5/20/95 oikeusministeriön ministerivastuutyöryhmän mietinnöstä. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan kaksoisroolit on mahdollista välttää ministeriön sisäisin organisaatio- ja vastuunjakojärjestelyin. Oikeuskansleri myös yhtyi mietinnön näkemyksiin, joiden mukaan virkahierarkisen esteellisuuden määrittäminen nimenomaisena esteellisyysperusteena ei ole tarpeen. Valtion edustautumiseen liittyvät ongelmat on pyrittävä ratkaisemaan niin, että voidaan varmistaa valtion taloudelliset ja erityisintressit sekä hyvä omaisuuden hoito. Olennaista on analysoida, missä tilanteissa käsillä on todellinen intressiristiriita.

Kertomus vuodelta 1995, s. 106. Oikeuskanslerin mukaan ei ollut estettä sisäasiainministeriön kansliapäällikön nimeämiselle Raha-automaattiyhdistyksen hallitukseen, koska kansliapäällikkö ei ministeriön työjärjestyksen mukaan käsittele Raha-automaattiyhdistystä koskevia asioita, vaan ne ratkaistaan sisäasiainministeriön poliisiosastolla, jollei niitä asian merkityksen vuoksi ratkaise ministeri poliisiosastolta tapahtuvasta esittelystä. Tähän liittyen eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan todennut 31.5.1999 antamassaan ratkaisussa dnro 2532/4/96, että vaikkei kansliapäällikön osallistumiselle olekaan ollut estettä, olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan välttää ministeriöiden kansliapäälliköiden osallistumista niiden valvontaan kuuluvien laitosten ja yhteisöjen toimielimiin.

17.12.1993 annetun oikeuskanslerin lausunnon (joka koski edustajan nimeämistä liikelaitoksen johtokuntaan) mukaan parhaana ratkaisuna on pidetty, ettei ministeriön edustaja kuuluisi siihen osastoon tai yksikköön, jonka tehtävänä on ministeriön alaisen viraston valvonta. Esteellisyys on em. lausunnon mukaan mahdollista välttää myös tehtäväjaolla (asetus/työjärjestys). Nämä näkemykset soveltunevat myös valtionyhtiöiden edustajia nimitettäessä tehtävään arviointiin.

Lausunto 30.12.1992, dnro 37/20/92. Sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä Merimieseläkekassan hallitukseen oli nimetty aina yksi jäsen, joka oli samalla toiminut hallituksen puheenjohtajana. Tästä nimittämisjärjestyksestä oli säädetty lailla. Ministeriössä oli vakiintunut käytäntö, että em. edustajaksi nimettiin aina vakuutusosaston osastopäällikkö, vaikkei siihen ollutkaan velvoitetta. Ministeriön mukaan tilanne ei ollut ollut ongelmallinen, koska tilanteen mukaan

em. virkamies oli aina jäävännyt itsensä käsiteltäessä Merimieseläkekassaa koskevia asioita. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että esteellisyyden ristiriitatilanteissa olisi asetettava etusijalle se, että ministeriön vakuutusosaston toiminta tulisi mahdollisimman hyvin hoidetuksi ja että osastopäällikkö ennen sivutehtäviä hoitaisi hänelle kuuluvat osastonsa johto- ja valvontatehtävät ja vastaisi ensisijaisesti niistä. Virkamiehen tulisi siten kyetä hoitamaan ensisijaisesti varsinaisen virkansa sivuvaikutteista vapaana. Kyse on hallinnon tehokkuudesta.

Oikeuskanslerin päätös 28.4.1995, dnro 3/51/95. Valtion vakuusrahaston johtaja toimi samalla omaisuudenhoitoyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Käytännössä esteellisyystilanteet oli vältetty sillä, ettei vakuusrahaston johtaja esitellyt omaisuudenhoitoyhtiötä koskevia asioita rahaston johtokunnalle. Yhteisöjäävisäännöksen ja yleislausekkeen perusteella rakennelmaa ei pidetty hallinnon luotettavuuden kannalta soveliaana.

5 Yhteenvedoa

Oikeuskanslerin tulkintakäytännön perusteella voidaan todeta lähtökohtana, ettei virkamies voi osallistua valvomansa yhtiön hallintoon. Tulkinnessa ei ole kuitenkaan omaksuttu linjaa, jonka mukaan tiettyssä asemassa olevat, käytännössä ministeriöiden kansliapäälliköt, olisivat automaattisesti esteellisiä osallistumaan sen yhtiön tai laitoksen hallintoon, jota asianomainen ministeriö valvoo. Kyse on aina ollut tapauskohtaisesta arvioinnista. Automaattista rajausta lieinee vaikea tehdä selkeästi muiden kuin kansliapäälliköiden osalta, mikäli rajausta yleensä pidetään välttämättömänä.

Kehitys vaatii, että viranomaisessa entistä tarkemmin seurataan ja harkitaan virkamiehen tehtäväkokonaisuutta päätettäessä toimielin-eduksista. Jotta omistajavallan käyttöön ja valtionyhtiön valvontaan liittyvät konfliktitilanteet voidaan välttää, selkeää olisi eriyttää ministeriön sisällä erilleen operatiivinen toiminta eli edustaminen yhtiössä ja toisaalta ohjaus ja valvonta.

Tällainen näkökanta on esitetty esimerkiksi hallituksen esityksessä hallintomenettelylain, valtion virkamieslain ym. muuttamiseksi (HE 26/1997 vp). Esimerkiksi yhden yksikön virkamiehet edustaisivat tällöin valtiota yhtiössä ja toisen yksikön virkamiehet ohjaisivat ja valvoisivat ky-

seisen yhtiön toimintaa. Toisaalta samassa hallituksen esityksessä on kuitenkin myönnetty se, että käytännössä tällaisen eriyttämisen sijaan jouduttaneen kuitenkin tyytymään siihen, että mainitut tehtävät ohjataan eri henkilöille.

Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sellaisen tilanteen välttämistä, jossa alainen joutuisi ministeriössä valvomaan esimiehensä toimia valtionyhtiön johdossa. Tällainen tilanne syntyy vääjäämättä, jos valtion omistajavaltaa käyttää kansliapäällikkö.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä jo 1980-luvulla laadittujen menettelytapasuositusten mukaan ministeriön edustajaksi valtionyhtiön hallitukseen tulisi pidättäytyä nimittämistä sellaisia virkamiehiä, joiden virkatehtäviin kuuluu ministeriön työjärjestyksen mukaan valtionyhtiöiden valvontaa koskevia asioita. Tämä vastaa nykyisen virastojaävin sisältöä.

Samojen suositusten mukaan viranomaisedustajana toimivan virkamiehen tulisi pidättäytyä ministeriössä myös käsittelemästä asioita, joissa on kyse asianosaista valtionyhtiötä koskevasta päätöksenteosta, lausunnon antamisesta, esityksen tekemisestä tai muusta lopullisesta kannanotosta. Lausunnon antamisen on kirjallisuudessa aiemmin todetulla tavalla sanottu olevan osa yleislausekkeeseen kuuluvaa toisen instanssin jääviä. Tiedonsaanti on kuitenkin haluttu suosituksissa turvata siten, että edellä mainittuja asioita ministeriössä käsittelevät virkamiehet voivat kuulla hallituksessa toimivia virkamiehiä ja tätä kautta pyytää tarpeellisia tietoja.

Lopulta voidaan todeta, että edustajia valtionyhtiön hallintoon määrättäessä olisi syytä tarkkailla sitä, ettei virkamiehen toimenkuva viipaloidu liikaa sen johdosta, että hän tuon edustajantehtävänsä vuoksi tulee esteelliseksi olennaisilta osin varsinaisissa virkatoimissaan. Virkamiehen tulisi voida hoitaa virkatehtäviään toimivana kokonaisuutena. Julkisuudessa on esitetty myös näkemys, jonka mukaan omistajavallan käyttö tulisi ministeriöissä keskittää yhdelle alivaltiosihteeritason virkamiehelle.

9.12. Uudesta perustuslaista aiheutuvat muutokset oikeuskansleria koskeviin säännöksiin

Lyhennelmä kansliapäällikkö Klaus Helmisen muistiosta 8.9.1999 oikeuskanslerityöryhmälle.

1 Uudesta perustuslaista aiheutuvat muutostarpeet

Työryhmä perehtyi oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevaan sääntelyyn ja uuden perustuslain lainsäädännöllisiin järjestelyihin, joilla on merkitystä työryhmän toimeksianton kannalta. Työryhmä piti tarkastelunsa lähtökohtana perustuslain voimaannapanotyöryhmän muistion (OM lavo 1/1999) ehdotuksia ja tarkasteli sen valossa, missä määrin on välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista tarkistaa oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevaa perustuslakia alemmanasteista sääntelyä. Eri-tyistä huomiota kiinnitettiin siihen, mitä säädöstasoa on käytettävä eri kysymysten sääntelyssä. Lisäksi pyrittiin periaatteellisen tarkastelun ja käytännön kokemusten valossa harkitsemaan, onko tarvetta tarkistaa kysymyksessä olevia sääntelyjä myös muista kuin valtiosääntöuudistuksesta johtuvista syistä.

Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevien edellä mainittujen säädösten lisäksi työryhmä luetteloi mahdollisimman tyhjentävästi muut laki- ja asetustasoiset säännökset, joissa mainitaan oikeuskansleri tai oikeuskanslerinvirasto. Näihin yli kahteenkymmeneen säädökseen sisältyvien säännösten osalta harkittiin mahdollista tarkistamistarvetta. Näin työryhmä päätyi seuraavassa alakohdassa selostettuihin säädösmuutosehdotuksiin.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä pohti myös yleisemmin kumpaan ylintä laillisuusvalvojaa koskevan sääntelyn ja tehtäväjaon kehittämistarpeita ja siinä huomioon otettavia näkökohtia.

2 Työryhmän säädösehdotukset

Tarkistettavista säädöksistä keskeisin on asetuksentasoinen valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992), jossa säännellään oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa ja siihen liittyviä toimivaltuuksia. Näistä asioista on uuden perustuslain mukaan säädettävä laissa. Tämän

johdosta työryhmä kävi läpi oikeuskanslerin ohjesäännön ja totesi, että lähes kaikki edellä mainittuja asiakysymyksiä koskevat säännökset olisi otettava laintasoiseen säädökseen. Työryhmän käsityksen mukaan ohjesäännön säännökset oikeuskanslerin ratkaisuvallan käyttämisestä tulee niin ikään ottaa lakiin. Uuden perustuslain mukaan myös oikeuskanslerinvirastoa koskevan perussäännöksen tulisi olla laintasoinen. Tarkemmat säännökset oikeuskanslerinvirastosta voidaan ottaa asetukseen, mutta laissa oleva viittausäännös on yksilöitävä tarkemmin kuin valtioneuvostolain nykyisessä 2 a §:ssä. Viimeksi mainittu pykälä olisi samalla kumottava, mutta työryhmän käsityksen mukaan valtioneuvostolain jossakin pykälässä tulisi selvyiden vuoksi mainita valtioneuvoston yhteydessä toimiva oikeuskanslerinvirasto. Koska valtioneuvoston kansliassa valmistellaan eräitä muutoksia valtioneuvostolakiin, työryhmän kannanotto saatettiin valtioneuvostolain tarkistamista valmistelevalle virkamiehelle tietoon.

Uuden perustuslain 57 §:n mukaan tasavallan presidentin muista kuin perustuslaissa säädetyistä tehtävistä on säädettävä lailla. Työryhmä totesi, että sen johdosta on lain tasolla säädettävä kahdesta nyt asetuksessa säännellystä virkamiesoikeudellisesta asiasta, nimittäin virkavapauden myöntämisestä oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittämisestä. Työryhmä yhtyy aikaisemman oikeuskanslerin ehdotukseen siitä, että kansliapäällikön edelleen nimittäisi tasavallan presidentti, ja ehdotuksen perusteluihin. Nykyinen oikeuskansleri on ilmoittanut hyväksyvänsä edeltäjänsä kannan tässä kysymyksessä. Muiden virkamiesten nimittäminen olisi asianmukaista säätää oikeuskanslerin tehtäväksi. Tämä vastaa valtioneuvoston 23.6.1994 tekemää periaatepäätöstä nimitystoimivallan järjestämisestä valtionhallinnossa.

Nykyisen käsityksen mukaan tuomioistuinten välisestä toimivaltajaosta eli foorumkysymyksistä on säädettävä laintasaisesti. Sen johdosta on nyt oikeuskanslerinvirastosta annetun asetuksen 11 §:ssä oleva säännös oikeuskanslerinviraston esittelijöiden virkasyyspaikasta siirrettävä lain tasolle. Oikeusministeriön asettama, apulaisoikeuskanslerin johdolla toiminut työryhmä on mietinnössään 15.12.1997 ehdottanut ylimpien virkamiesten virkasyysfoorumsäännösten muuttamista siten, että heitä koskevat virkasyysasiat yleensä käsittelee ensimmäisenä oikeusasena hovioikeuden sijasta kärjäoikeus. Mietin-

tö ei tähän mennessä ole johtanut hallituksen esityksen antamiseen. Oikeuskansleri-työryhmä on tämän johdosta katsonut, että oikeuskanslerinviraston esittelijöitä koskevaan erillismuutokseen ei tässä yhteydessä ole tarvetta, minkä johdosta nykyisen sisältöinen virkasyytefoorumia koskeva säännös olisi sijoitettava laintasoiseen säädökseen. Työryhmä hyväksyy sinänsä virkasyytefoorumien uudistamistyöryhmän kannanoton ja katsoo siten, ettei ole erityisiä perusteita poikkeavaan syytefoorumjärjestelyyn oikeuskanslerinviraston esittelijöiden osalta. Mahdollinen uudistus on tältä osin kuitenkin syytä toteuttaa virkasyytefoorumsäännösten kokonaisuudistuksen osana.

Työryhmä on edellä selostetuin perustein päättänyt siihen, että oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoimintaa koskevat säännökset, oikeuskanslerinvirastoa koskeva perussäännös sekä kaksi tasavallan presidentin tehtäviä koskevaa virkamiesoikeudellista säännöstä ja oikeuskanslerinviraston esittelijöitä koskeva virkasyytefoorumsäännös on sijoitettava lain tasolle. Koska nyt ei ole olemassa lakia, johon nämä säännökset sopivasti olisivat sijoitettavissa, työryhmä ehdottaa säädettäväksi lain valtioneuvoston oikeuskanslerista, johon ne otettaisiin. Ehdotetulla lailla kumottaisiin omaperäisenä asetuksena annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö.

Työryhmä harkitsi sitä, miten yksityiskohtaisesti laissa tulisi säätää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta. Työryhmän käsityksen mukaan laista tulisi ilmetä, millä eri tavoin laillisuusvalvontaa koskevat asiat voivat tulla vireille. Samoin on tarpeen, että laissa ainakin pääpiirteittäin säännellään eri toimenpidevaihtoehdot eli syytteen nostaminen, huomautus, käsityksen tai ohjauksen lausuminen sekä esityksen tekeminen eli oikeuskanslerin aloiteoikeus. Tärkeänä on pidetty myös sitä, että nimenomaan mainitaan toimenpiteet oikaisun saamiseksi virheelliseen päätökseen tai menettelyyn, mikä käytännössä voi tapahtua esimerkiksi tekemällä tuomionpurkua koskeva hakemus.

Laillisuusvalvonta-asian käsittely oikeuskanslerinvirastossa on hallintomenettelyä, jonka erityispiirteenä on valvontanäkökohtien huomioon ottaminen. Sen vuoksi menettelylle on ominaista virallistoimintaisuus. Oikeuskansleri tai apulaisoikeuskansleri harkitsee, mitä selvitystä asiassa hankitaan ja miten siinä menetellään. Asian käsittelyssä on noudatettava hallintomenettelylain (598/1982) 1—13 §:n säännöksiä.

Kanteluasiassa on huomattava, että kantelu on laillisuusvalvojalle tehty ilmoitus, jonka perusteella tämä voi ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelun sisältö ei määritä asian laillisuusvalvonnallisen tutkinnan rajoja. Kantelun tekijä ei kanteluasian käsittelyssä ole asianosaisen asemassa, vaan lähinnä rinnastettavissa ilmoittajaan (ilmiantajaan), eikä kanteluasiassa siten ole kaksiasianosaissuhdetta. Laillisuusvalvontaan sisältyvän viranomaistoimintaisuuden johdosta ei työryhmän mielestä ole oikeudellisesti tarpeellista eikä käytännön toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista sitoa menettelyä yksityiskohtaisin menettelysäännöksiin. Tämän johdosta asian selvittämistä koskevassa pykäläluonnoksessa (5 §) ehdotetaan säänneltäviksi vain kaksi kysymystä, asian ratkaisijan määräysvalta selvityksen hankkimisessa sekä kuulemisperiaatteen noudattaminen. Muilta osin ei ole asianmukaista säännellä esimerkiksi ns. välitoimia.

On syytä erikseen mainita erät näkökohdat, jotka on otettu huomioon lakiehdotukseen sisältyviä säännöksiä kirjoitettaessa: Perustuslaissa säänneltyjä asioita ei ole toistettu ehdotetussa laissa. Ehdotuksessa on pyritty välttämään muotoiluja, jotka saattaisivat vaikeuttaa vastaavan kysymyksen säätelyä asiallisesti samalla tavoin myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa koskevista säädöksistä.

Oikeuskanslerin ohjesääntö on uudistettu vuonna 1992 ja siihen on senkin jälkeen tehty eräitä muutoksia. Oikeuskanslerinviraston menettelykäytännön perusteella ei ole havaittu olevan aihetta olennaisiin asiallisiin muutoksiin eikä myöskään työryhmän työskentelyn yhteydessä sellaisiin ole ilmennyt tarvetta. Työryhmän valmistelemaan lakiehdotukseen ei sen johdosta sisälly säännöksiä, joilla merkittävästi muutettaisiin nykyisin oikeuskanslerin ohjesääntöön sisältyvien säännösten asiasisältöä.

Työryhmä ehdottaa lisäksi muutoksia kahden muuhun lakiin. Tehtävienjakolain (1224/1990) 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa viitataan hallitusmuotoon, minkä johdosta kohtaa on muutettava. Jos säännös muotoiltaisiin vastaavaa lainsäädäntötekniikkaa noudattaen eli viittaamalla uuden perustuslain vastaaviin säännöksiin, viittauksen tulisi koskea useita eri pykäläiä. Sen johdosta on lainsäädäntöteknisesti paremmaksi ratkaisuksi katsottu kyseisen poikkeuksen ilmaiseminen sanallisesti, mistä ei aiheudu asiallista muutosta nykytilanteeseen. Työryhmä katsoo lisäksi, että pakkokeinolain (450/1987) 7 luvun 1 §:n 1 momentti tulisi kumota tarpeettoma-

na. Säännöksen mukaan oikeuskansleri saa antaa esitutkinnan toimittamaan määräämälleen virkamiehelle oikeuden käyttää pakkokeinoja. Säännös on kytkeytynyt oikeuskanslerin aikaisempiin tehtäviin ylimpänä syyttäjänä. Käytännössä oikeuskansleri ei ainakaan 1990-luvulla ole antanut määräyksiä esitutkinnan toimittamisesta, vaan on sellaisessa tilanteessa pyytänyt poliisilta virka-apua tutkinnan toimittamiseksi.

3 Sääntelyn muut kehittämistarpeet

3.1 Oikeuskanslerin toimivallan laajuus

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä pohti myös oikeuskansleria koskevan sääntelyn muita kehittämistarpeita ja sitä, onko aihetta tehdä ehdotus mahdollisesti tarvittavien säädösmuutosten jatkovalmistelusta. Tätä harkitessaan työryhmä on ottanut huomioon, että uudessa perustuslaissa on yhtenäistetty oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevat perustuslain tasoiset säännökset. Oikeusasiamies on sen vuoksi esittänyt harkittavaksi, pitäisikö myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatoimintaa säännellä laintasoin säännöksin. Tässä vaiheessa oikeusasiamies on päättänyt siihen, että hän esittää tehtäviksi tarvittavat muutokset eduskunnan vahvistamaan oikeusasiamiehen johtosääntöön.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lausunut kannanottonaan, että kumpaakin ylintä laillisuusvalvojaa koskevien menettelysäännösten tulisi olla sisällöllisesti mahdollisimman yhtenäisiä. Uudesta perustuslaista johtuvia lainsäädännön muutostarpeita selvittänyt työryhmä on muistiossaan lausunut mm., että tarkistettaessa oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä tulisi asian jatkovalmistelussa huolehtia ylimpiä lainvalvojia koskevien lainvalmisteluhankkeiden keskinäisestä koordinoinnista. Jatkovalmistelua koskeneessa keskustelussa on myös esitetty harkittavaksi, tulisiko ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoiminnasta valmistella yhtenäinen, kummankin laillisuusvalvojan toimintaa sääntelevä laki.

Uuden perustuslain valmistelun yhteydessä ja myös valmisteltaessa vuonna 1997 toteutettua uudistusta, jolla perustettiin toinen apulaisoikeusasiamiehen toimi, on perusteellisesti analysoi-

tu ylimpien lainvalvojen tehtäviä ja toimintamuotoja sekä keskinäistä tehtävienjakoa. Näissä yhteyksissä ei ole tehty olennaisia muutoksia heidän tehtäväkuvaansa tai toimintamuotoihinsa. Tehtävien osittainen päällekkäisyys on kyllä todettu, mutta samalla on katsottu, ettei siitä aiheudu merkittäviä haittoja tai muita ongelmia. Kummankaan laillisuusvalvojan asemaan ei ole pidetty aiheellisenä kajota.

Ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltamääritys on tarkistettu vuonna 1990, jolloin sitä laajennettiin aikaisemmasta rikosoikeudellisiin virkamies- ja virkarikoskäsitteisiin pohjautuneesta sääntelystä siten, että laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat myös julkisyhteisön työntekijät ja ”muutkin julkista tehtävää hoitaessaan”. Toimivallan laajentaminen on osoittautunut onnistuneeksi myös silmällä pitäen sitä, että 1990-luvulla julkishallintoa on yksityistetty. On kuitenkin syytä todeta, että ei ole tehty tutkimusta ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan raja-alueista eikä julkisten toimintojen tai sitä sivuaavien tehtävien laillisuusvalvonnan laajentamisen tarpeellisuudesta.

Ylimpien laillisuusvalvojen syytetoimivallan osalta merkitystä on myös sillä, että uudistettaessa vuonna 1989 virkarikoksia koskeva rikoslain 40 luku (792/1989) siihen sisällytettiin edelleen tahallista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevat yleissäännökset (10—11 §). Näissä säännöksissä virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuskynnystä tosin korotettiin siten, että rangaistavuuden ulkopuolelle jäivät teot, jotka kokonaisuutena arvostellen ovat vähäisiä. Ylimmät laillisuusvalvojat määräävät virkasyytteitä nostettaviksi melko harvoin, mutta laillisuusvalvonnan tehokkuutta on omiaan lisäämään se, että laillisuusvalvojalla on syytetoimivalta asian laadun sitä vaatiessa. Uudessa perustuslaissa on ylimpien laillisuusvalvojen syytevaltaa laajennettu koskemaan virkarikosten lisäksi muitakin valvontatoimivaltaan kuuluvia rikoksia. Näin tämä aikaisempi pelkästään ”pehmeän laillisuusvalvonnan” piiriin kuulunut alue on siirretty kaikki toimenpidevaihtoehdot käsittävään valvontaan. Tätä voidaan pitää johdonmukaisuuden kannalta onnistuneena, joskin sen käytännön merkitys jäänee suhteellisen vähäiseksi.

Työryhmä katsoo edellä esitetyin perustein, ettei näytä olevan ainakaan välittömiä tarpeita tarkistaa ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoimivallan laajuutta koskevaa sääntelyä.

3.2 Valvontamenettely ja toimenpiteet

Laillisuusvalvontaa koskeva asia voi tulla käsiteltäväksi kolmella tavalla, ensiksikin yksityisen henkilön tai yhteisön tekemän kantelun johdosta, toiseksi viranomaisten ilmoituksesta tai kolmantena vaihtoehtona oma-aloitteisesti joko tarkastustoiminnassa tehdyn havainnon johdosta taikka epäilyttävän tapauksen tultua tietoon tiedotusvälineiden kautta tai vihjetietona. Työryhmä katsoo, että eri vireilletulotapojen tulisi ilmetä laillisuusvalvojia koskevasta sääntelystä. Tarpeelliselta näyttää myös se, että laillisuusvalvojalla on valta suorittaa ainakin alustavia selvityksiä siinäkin tapauksessa, että esimerkiksi varsinaisen esitutkinnan toimittamisen edellytyksenä oleva epäilykynnyks ei ylitä.

Työryhmä on erityisesti pyrkinyt tarkastelemaan laillisuusvalvojien käsiteltävinä olevissa asioissa noudatettavaa menettelyä ja missä määrin sitä on tarpeen säännellä. Työryhmän käsityksen mukaan asiaa on tarkasteltava siitä lähtökohdasta, että kysymyksessä on valvontamenettely. Käytännössä asiat voivat laajuudeltaan ja vaikeusasteeltaan poiketa toisistaan suurestikin. Esimerkiksi kanteluista osa on sellaisia, jotka joko eivät kuulu laillisuusvalvojan toimivallan piiriin tai joissa vastaus voidaan antaa selvityksiä hankkimatta tai suppean ja nopean tiedustelun pohjalta. Toisaalta on asioita, jotka ovat monitahoisia ja laajoja ja joissa on jo kertynyt suuri määrä viranomaisten laatimia ja muita asiakirjoja. Joissakin asioissa on selvityksiä hankittava monelta viranomaistaholta ja useassa eri vaiheessa. Valvonnallisesti merkittävät kysymykset saattavat tulla tietoon vasta asian käsittelyn aikana. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta merkittävät osakysymykset eivät aina ole niitä, joita kantelija omalta kannaltaan pitää tärkeinä. Tapausten moninaisuuden ja erilaisuuden johdosta ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista sitoa menettelyä kovin yksityiskohtaisin säännöksiin.

Harkitessaan ylintä laillisuusvalvontaa koskevien säännösten tarkistamistarpeita ja mahdollista jatkovalmistelua työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kummankin ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät ja niiden painopistealueet monissa kohdin poikkeavat toisistaan ja että laillisuusvalvojat tämän johdosta myös esimerkiksi suuren yleisön silmissä profiloituvat jonkin verran eri tavoin. Tähän vaikuttaa myös se, että oikeuskansleri on valtioneuvoston yhteydessä toimiva ja siten valtion ylimmän hallinto-

koneiston osana toimiva laillisuusvalvoja, kun taas eduskunnan oikeusasiamies on eduskunnan valitsemana luottamushenkilönä toimiva viranomaiskoneiston ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Painopistealueiden erilaisuuteen vaikuttavat myös tehtävienjakolain 1 §:n siirtosäännökset sekä tosiasiaa edelleen sekin, että oikeuskansleri aivan viime vuosiin saakka on ollut ylin yleinen syyttäjä ja syyttäjistön esimies syyttäjätointa koskeneissa ja eräissä hallinnollisissa asioissa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonassa valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonta on muodostunut yhä keskeisemmäksi. Tämä valvonta tapahtuu paljolti ns. listatarkastuksena eli tarkastamalla etukäteen valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistoja. Oikeuskansleri on velvollinen olemaan läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja esiteltäessä valtioneuvostossa asioita tasavallan presidentille. Valtioneuvoston toiminnan valvontafunktion liittyen oikeuskanslerilla on velvollisuus antaa presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä (perustuslain 108 §:n 2 mom.).

Muusta valvontatoiminnasta on todettava, että eduskunnan oikeusasiamies suorittaa tarkastuskäyntejä viranomaisten luona huomattavasti enemmän kuin oikeuskansleri. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 10 §:ssä säädetään, että oikeusasiamiehen on erityisesti toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä puolustusvoimien yksiköissä. Oikeuskansleri ei juurikaan tee tarkastuksia näissä kohteissa. Eduskunta on eri yhteyksissä korostanut oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan tärkeyttä.

Valvontatoimivallassa on eroja myös sen johdosta, että oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa asianajajien ja yleisten oikeusavustajien toimintaa. Valvonta käsittää sen, että nämä täyttävät velvollisuutensa asianajajina ja vastaavasti yleisinä oikeusavustajina sekä noudattavat toiminnassaan hyvää asianajajatapaa. Valvonta on toissijaista suhteessa Suomen Asianajajaliiton suorittamaan valvontaan. Eduskunnan oikeusasiamies ei ole toimivaltainen valvomaan asianajajien toimintaa. Hän on tämän johdosta katsonut, että hänen ei ole asianmukaista valvoa myöskään yleisten oikeusavustajien menettelyä siltä osin kuin kysymys on hyvän asianajajatavan noudattamisesta, vaan hän on siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi tällaiset hänelle tehdyt kantelut.

Eräistä erityisistä valvontatehtävistä voidaan

vielä mainita seuraavat. Oikeuskanslerin ohjesäännön 9 §:n mukaan oikeuskansleri tarkastaa tuomituista rangaistuksista tehtyjä ilmoituksia, joita erikseen annettujen määräysten mukaan lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Alioikeustuomareiden mahdollisten virkavirheidenv alvonta ohjautuu tämän johdosta enemmän oikeuskanslerille kuin oikeusasiamiehelle, vaikka heillä onkin rinnakkainen toimivalta. Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettu uusi vuosittainen valvontatehtävä säännellään pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:ssä (402/1995) ja poliisilain (493/1995) 34 §:n 3 momentissa. Näissä lainkohdissa säädetään, että sisäasiainministeriön on vuosittain annettava oikeusasiamiehelle kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä. Tämä liittyy jäljempänä käsiteltävän tehtävienjakolain säännökseen, joka koskee eräiden rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttämisen laillisuusvalvontaa.

Harkittaessa ylintä laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn kehittämistarpeita on esiin nostettu eräitä erilliskysymyksiä. Niitä ovat ainakin seuraavat kaksi: laillisuusvalvojan antaman huomautuksen oikeudellinen arviointi sekä virheestä epäillyn virkamiehen tai muun valvontavaltaan kuuluvan henkilön oikeusasema. Työryhmän käsityksen mukaan nämä kysymykset ovat periaatteellisesti mielenkiintoisia ja niihin saattaa liittyä oikeudellisia ongelmia.

Huomautus on olemukseltaan laillisuusvalvojan kannanotto, joka sisältää toteamuksen huomautuksen kohteen virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä ja johon yleensä sisältyy kehoitus vastaisuudessa välttää virheen toistamista ("huomautus vastaisen varalta"). Huomautus ei ole kurinpidollinen seuraamus, vaan laillisuusvalvojan kannanotto, joka saa painonsa sen tuksi esitetyistä perusteluista. Valvontatoimivaltaan kuuluvan henkilön oikeusaseman osalta on todettava, että hän on laillisuusvalvojan tutkittavana olevassa asiassa valvontatoiminnan kohde. Laillisuusvalvonta kuuluu hallintotoiminnan alaan eikä ole prosessinmuotoista menettelyä. Virheellisesti menetelleksi epäiltyä on tietenkin kuultava, niin kuin nykyisissä laillisuusvalvontaa koskevissa säädöksissä nimenomaan säädetään ja tulisi edelleen säädettäväksi työryhmän valmistelemassa lakiehdotuksessa. Valvontatoimivaltaan kuuluvan virkamiehen tai muun henkilön mahdollista syytteesen asettamista edeltää käytännössä aina esitutkinta, jossa rikoksesta epäillyn asema on tarkoin säännelty. Työryhmän tiedossa ei ole, että käytännössä olisi esiintynyt tapauksia, joissa tässä kappaleessa käsitellyt kysymykset olisivat merkittävästi kärjistyneet. Näin ollen ei liene välitöntä tarvetta säännösvalmistelun käynnistämiseen näiltä osin.

Yhteenvedona edellä olevasta tarkastelusta työryhmä lausuu käsityksensä, ettei ole ainaakaan kiireellistä tarvetta ryhtyä valmistelemaan pitemmälle meneviä muutoksia ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa tai tehtävienjakoa sääntelevään normistoon.

10. Liiteosa

10.1. Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 1999 vireille tulleiden asioiden lukumäärät jaoteltuina vireilletulon ja asian laadun mukaan sekä vuonna 1999 ratkaistujen asioiden lukumäärät ja ratkaisutyytit.

Oikeuskanslerinviraston tilastojen rakennetta muutettiin toimintavuoden lopussa. Sen johdosta tilastot ovat vain 1-kohdan osalta vertailukelpoisia edellisten vuosien tilastojen kanssa.

Vuonna 1999 vireille tulleet asiat

1. Yksityisten kantelut

1. Yksityisten kanteluja¹⁾) 1239

Kertomusvuonna vireille tulleet kanteluasiat koskivat seuraavia asiaryhmiä:

1) valtionuuvoston ja ministeriön menettely	129	
2) yleisen tuomioistuimen menettely rikosasiassa	41	
3) yleisen tuomioistuimen menettely muussa asiassa	125	
4) hallintotuomioistuimen menettely	30	
5) erityistuomioistuimen menettely	24	
6) syyttävöviranomaisen menettely	42	
7) poliisöviranomaisen menettely	144	
8) ulosottöviranomaisen menettely	44	
9) vankeinhoitöviranomaisen menettely	4	
10) muun oikeushallintöviranomaisen menettely	1	
11) ulkoasiainhallintöviranomaisen menettely	6	
12) läänin- ja muun sisäasiainhallintöviranomaisen menettely	42	
13) puolustushallintöviranomaisenmenettely	4	
14) veröviranomaisen menettely	35	
15) muun valtiovarainviranomaisen menettely	24	
16) opetusviranomaisen menettely	22	
17) maa- ja metsätalousviranomaisen menettely	24	
18) liikenneviranomaisen menettely	19	
19) kauppa- ja teollisuusviranomaisen menettely	5	
20) sosiaalöviranomaisen menettely	127	
21) terveyden- ja sairaanhoitöviranomaisen menettely	53	
22) työviranomaisen menettely	31	
23) ympäristöviranomaisen menettely	14	
24) kunnallisviranomaisen menettely	106	
25) kirkollisviranomaisen menettely	4	
26) muun viranomaisen tai tai julkista tehtävää hoitavan menettely	123	
27) asianajajan ja yleisen oikeusavustajan menettely	83	
28) yksityishenkilön tekemää rikos	2	
29) yksityisoikeudellinen asia	21	
30) muunlainen asia	122	1451

¹⁾ Eräissä näistä on kysymys yhtä useammasta asiasta tai viranomaisesta.

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) huomautus	7	
2) esitys	7	
3) käsitys tai ohje	67	
4) muu toimenpide	11	
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	10	102

Asiassa ei tapahtunut toimenpidettä, koska

7) virheellistä menettelyä ei todettu	515	
8) virheellistä menettelyä koskevan kantelun tueksi ei ollut esitetty todennäköisiä syitä	121	636
Yhteensä		738

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

Kantelua ei asiallisesti tutkittu, koska siinä esitetty asia:

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	117	
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	91	
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	36	
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	16	
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	9	
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	29	
7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	18	
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	59	
9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	77	452
Kanteluja ratkaistiin yhteensä		1190

2. Viranomaisten kannanottopyynnöt

1. Asian laatu

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	50	
2) muut viranomaiset	17	67
Yhteensä		67

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) esitys	1	
2) kirjallinen lausunto	25	
3) käsitys tai ohje	2	
4) muu kannanotto	14	
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	17	59

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty	0	
Yhteensä	59	

3. Tuomioistuinten valvonta

1. Asian laatu

1) rangaistustuomioiden tarkastus	86	
2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	24	110
Yhteensä		110

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) syyte	2	
2) huomautus	7	
3) esitys	1	
4) käsitys tai ohje	31	
5) muu kannanotto	3	
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	60	104

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty	0	
Yhteensä	104	

4. Asianajajien valvonta

1. Asian laatu

1) kurinpitoasiat	137	
2) valvonta-asiat	87	
3) Asianajajien muu valvonta	9	233
Yhteensä		233

2. Ratkaisujen tulokset

2.1. Tutkitut asiat

1) muu toimenpide	2	
2) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	239	243

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty	0	
Yhteensä	243	

5. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta*1. Asian laatu*

1) omat aloitteet	17	
2) tarkastukset	39	
3) viranomaisten muu valvonta	1	57
Yhteensä		57

*2. Ratkaisujen tulokset**2.1. Tutkitut asiat*

1) syyte	1	
2) esitys	4	
3) käsitys tai ohje	9	
4) muu toimenpide	1	
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	1	
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	8	
7) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	35	59

2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

tutkimatta jätetty		0
Yhteensä		59

Vuonna 1999 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely*1. Vireillä olleet asiat vuonna 1999, joista oli*

vuonna 1997 tulleita asioita	48	
vuonna 1998 tulleita asioita	602	650
vuonna 1999 tulleita asioita		1731
Yhteensä		2381

2. Vireillä olleista asioista on vuonna 1999

käsitelty lopullisesti asioita		1680
Seuraavaan vuoteen siirtynyt		
vuonna 1998 tulleita asioita	106	
vuonna 1999 tulleita asioita	595	701
Yhteensä		2381

10.2. Tilastollisia tietoja virkasyytteistä

Ne virkasyytteet, jotka korkein oikeus, hovioikeudet ja alioikeudet vuonna 1999 ovat lainvoimaisesti ratkaisseet, ovat eri viran- ja toimenhaltijaryhmien osalta jakautuneet oikeusasteen, virkasyytteen laadun ja ratkaisun osalta seuraav-

van taulukon mukaisesti. Tilasto on laadittu tuomioistuinten tietojen antamisesta viran- tai toimenhaltijan syyttämistä koskevista jutuista 22 päivänä lokakuuta 1926 annetun asetuksen (272/26) 3 §:n mukaisesti oikeuskanslerille lähettämien päätösjäljennösten perusteella.

Virkamiehet	Oikeusaste			Virkasyytteen laatu							Ratkaisu							
	Korkein oikeus	Hovioikeudet	Käräjäoikeudet	Lahjusrikokset	Salassapitorikokset	Virka-aseman väärinkäyttäminen	Virheellinen oikeudenkäynti- tai rang.määr. menettely	Varallisuusrikokset	Sotilasrikokset	Muut virkavirheet	Vankeus	Sakko	Tuomitsematta jättäminen	Viraltapano	Varoitukset	Hylätty	Tutkimatta	Muu ratkaisu
Käräjätuomarit	6	2				3				6					1	3	1	3
Muut tuomarit	20					12				8						17	2	1
Syyttäjät		6				4				2		1				5		
Poliisit																		
Vankeinhoitolaitos																		
Puolustusvoimat		4							4			2	1					1
Lääninhallinto																		
Verohallinto																		
Muut valtion virkamiehet	9	4				1				12		4				4	5	
Kunnalliset virkamiehet ..	1	18	1	1	1	3		5		16	5	2	2	3	1	9	1	
Kirkon virkamiehet																		
Muut virkavastuun alaiset																		
Yhteensä	36	34	1	1	1	8	15	5	4	44	5	9	3	3	2	38	9	5

10.3. Oikeuskansleria koskevat uudet säädökset

10.3.1. Suomen perustuslain oikeuskansleria koskevat säännökset

N:o 731

Suomen perustuslaki

Annettu Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1999

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

5 luku

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla etevä lain tuntijoita. Presidentti määrääliksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku

Laillisuusvalvonta

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettyessä 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 pää-

töksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan ai-
hetta huomautukseen, hänen tulee esittää huoma-
mautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ot-
tamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merki-
tyttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkir-
jaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpitei-
siin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oi-
keus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimen-
piteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, val-
tioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeus-
kanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna
täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen
muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtio-
neuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllisty-
neen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen
tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on il-
moitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin
kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää
syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on
ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja pre-
sidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimes-
taan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoi-
mesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lain-
vastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitel-
lään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin
lailla tarkemmin säädetään.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2000

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saa-
tuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton val-
tioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuu-
desta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen
nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle ti-
laisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitel-
lään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa
valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmu-
kaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakiva-
liokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen pe-
rustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;

2) vähintään kymmenen kansanedustajan al-
lekirjoittamalla muistutuksella; sekä

3) eduskunnan muun valiokunnan perustusla-
kivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta
aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston
jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudelli- nen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virka-
toimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen
nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta me-
nettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen
käsitteystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä
valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

10.3.2. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista

N:o 193

Laki**valtioneuvoston oikeuskanslerista**

Annettu Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2000

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

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 virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aiheutta 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 kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §

Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja 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 henkilölle, viranomaiselle tai muulle yhteisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §

Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

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 §

Virkasyytepaikka

Oikeuskanslerinvirastossa asioita esittelevää virkamiestä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 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 tehdyine muutoksineen.

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

10.3.3. Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta

N:o 253

**Valtioneuvoston asetus
oikeuskanslerinvirastosta**

Annettu Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2000

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty oikeusministeriön esittelystä, säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista 25 päivänä helmikuuta 2000 annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin nojalla:

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, van-

hempia 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 tehtävään edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimitetään oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvalan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi rat-

kaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin 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 perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2000

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöjohtaja *Matti Niemivuo*

ASIAHAKEMISTO 1999

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		Asetus	
— maakunnan ylimääräistä määrärahaa koskeva päätös valtioneuvostossa	25	— asetusehdotus aluksen rakenteesta	27, 92
— maaherran nimittämisessä noudatettavasta menettelystä	42	— tasavallan presidentin asetuksenantoryhmän muistio	28
— tullilaitoksen toiminta	47, 86	Asiakaspalvelu	
— kielisäännösten noudattaminen	84	— käräjäoikeuden kansliassa	60
— lausunto itsehallintolain muuttamista koskevasta ehdotuksesta	119	— tuomioistuinten noudattama palveluperiaate	62
		— ulkoasiainhallinnossa	81
Ajokielto		— työvoimaviranomaisten neuvontavelvollisuus	99
— määrääminen	65	Asiakirja	
Ajokortti		— huolellinen käsittely	61, 82, 106
— valmistukseen oikeutetusta viranomaisesta	37	— käsittely, ratkaiseminen ja säilyttäminen	87
Alko Oy		— Natura-asiakirjojen täsmällisyys	100, 156
— lausunto hallintoneuvoston muodostamisesta	41	— huolellisuus potilasasiakirjoista tietoja luovutettaessa	107
Aluevaihto		Asiakirjojen julkisuus	
— valtion ja kaupungin välillä	81	— kunnallisen viranomaisen menettely	105
Aluevalvonta		— rakennustarkastajan menettely	108
— lausunto aluevalvontatoimikunta 1998:n mietinnöstä	39	Asianajajalaitoksen valvonta	
Alus		— asianajajalaitoksen valvonta	12, 112
— asetusehdotus aluksen rakenteesta	27, 92	— Asianajajaliiton jäsenyydestä	112
Ampuma-ase		— velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	112
— hallussapitoluvan rekisteröinnistä	72	— kurinpitojärjestelmä	112
Aravavuokratalo		— syyttäjien ilmoitukset	113
— vuokrien korottamiseen kohdistuva valvonta	105	— kulujen periminen	115
Arpajaistoiminta		— konkurssipesän toimitsijamiehen laiminlyönti	116
— julkista valvontaa koskeva lisäsäännösten tarve	81	— toimitsijamiehen menettely	116
Asehankintasopimus		— kurinpitomenettelystä aiheutuneet kustannukset	117
— tulkinnasta	83	— pankin menettely	117
		— yleiset oikeusavustajat	117
		Asiantuntija	
		— asiantuntijajäsenen toimikausi lääninoikeudessa	24
		— ” ” tuomioistuimessa	25

Sivu		Sivu
	— asiantuntijalausunnoista ja asiantuntijoista	
	Avioero	
	— esitys avioeropäätöksen toimittamiseksi asianomaisille	
	Avoliitto	
	— avoliittotulkinta ja kuuleminen työmarkkinatukiasiassa	
	Delegointi	
	— tasavallan presidentin päätöksestä	
	Eduskunnan oikeusasiamies	
	— oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	
	Ehdollinen vankeusrangaistus	
	— täytäntöönpanosta	
	— koetusaika	
	Ehdonalainen vapaus	
	— menettäminen	
	Elatusapu	
	— sosiaaliviranomaisen menettely perinnässä	
	Eläke	
	— urheilijoiden eläke- ja tapaturmaturvan järjestäminen	
	— kuulemisesta eläkelaitoksen purkuhakemuksen johdosta	
	— Terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunto eläkeasiassa	
	Ennakkoonestys	
	— ennakkoonestyspaikat harvaan asutuilla alueilla	
	Esittelylista	
	— esittelylistojen tarkastaminen	
	— tarkastuksesta aiheutuneet toimenpiteet	
	— tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat	
	Esitutkinta	
	— asianosaisen kuulemisesta	
	— viivytely toimittamisessa	
	— tutkinnanjohtajan toimivalta	
	— lopettamispäätöksen sisällöstä	
	— tarvittava riittävä epäily rikoksesta	
98	Esteellisyys	
	— ministerin esteellisyys	26
	— kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyydestä	43
59	— käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyyssäännöksiä koskevasta esityksestä	59
	— kunnan teknisen johtajan	108
	— valtion omistajavallan käyttöön liittyen ..	164
97	Euroopan keskuspankki	
	— päätöksentekojärjestys liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	27
24	Euroopan oikeusasiamies	
	— kantelun siirtäminen	12
12	Euroopan unioni	
	— jäsenmaiden oikeusasiamiesten seminaari	17
64	— perusoikeusasiakirja	20, 45
64	— unionin jäsenyys	24
	Haaste	
63	— esitys haastetiedoksiantomenettelyä koskevien säännösten täydentämisestä	76
	Hakemus	
107	— käsittelyajasta	53
	— asianmukainen käsittely	87
	— huolellisuudesta käsittelyssä	106
96	Halkomistoimitus	
	— toimitusinsinöörin menettely	88
97	Hallintokantelu	
99	— asianmukaisesta käsittelystä	52
	— käsittely lääninhallituksessa	92
	— kuuleminen	98
	— lääninhallituksen menettely	98
46	Henkilörekisteri	
	— rekisterinpitäjää koskevasta tulkinnasta ja terveydenhuollon tietosuojasta	96
27	Höyryveturi	
	— luovuttamista koskevan lahjakirjan muutoksista	93
59	Ikäsyrrintä	
70	— epäily ikäsyrrinnästä	48, 104
71	Ilmailulaitos	
71	— menettelystä kuulemisessa	53, 92
73		

	Sivu		Sivu
Istutokäsittely		Kieli	
— velkajärjestelyasian istutokäsittelystä ...	59	— kielisäännösten noudattamisesta	84
Joutuisuus ks. myös Viipyminen, viivästyminen		Kihlakuntaudistus	
— hakemuksen käsittelyn	88	— havaintoja uudistuksesta	66
Järjestyksen ylläpitäminen		Kiinteistö	
— oikeudenkäynnissä	60	— pakkohuutokauppa	73
Järjestysrangaistus		Kilpailutuomioistuim	
— esitys järjestysrangaistukseen tuomitse-		— lausunto kilpailutuomioistuintoimikun-	
misestä	58	nan ja markkinatuomioistuintyöryhmän	
— päätöksen perusteleminen järjestysran-		mietinnöstä	36
gaistusasiassa	60	Kirjesalaisuus	
Järjestyssääntö		— kirjesalaisuuden turvaaminen postitoi-	
— esitys kunnallisia järjestyssääntöjä kos-		minnassa	48
kevan lain tarkistamiseksi	81	Koe-eläintoiminta	
Kaavoitus		— toiminnasta annettujen säännösten sovel-	
— ympäristökeskuksen menettely kaava-		tamisesta	92
muutosasiassa	100	Kohtuullistaminen	
Kalatalousasia		— rangaistuksen kohtuullistaminen	64
— joutuisuus käsittelyssä	88	Konsulipalvelulaki	
Kansainvälinen sopimus		— lausunto esityksestä	42
— lausunto verottomuutta ja tullittomuutta		Kotietsintä	
koskevien säännösten sovellettavuudesta	40	— poliisin menettely kotietsinnän toimitta-	
Kansainväliset yhteydet		misessa	49, 70
— oikeuskanslerinviraston	17	Kunnianloukkaus	
Kansalaiskirje		— sananvapauden rajoittamisesta kunnian-	
— pääministerille osoitettujen kansalaiskir-		loukkausasiassa	50
jeiden käsittelystä	42	Kuuleminen	
— vastaaminen	96	— ilmailulaitoksen menettely	53
Kansliapäällikkö		— lisätutkintapöytäkirjan osalta	59
— ministeriön kansliapäällikön sijaisen ni-		— eläkelaitoksen purkuhakemuksen joh-	
mittämisestä	25	dosta	97
Karhu		— hallintokanteluasian käsittelyssä	98
— karhukannan säätely	48, 142	Kuuluttaminen	
Katu		— virheellisydet Natura-kuuluttamisessa ..	108, 156
— kunnossapito ja valvonta	48, 108	Käsittelyaika	
Kaupunginjohtaja		— hakemuksen	53, 87
— kannanotto apulaiskaupunginjohtajan		Lahja	
valintamenettelystä	105	— valtion ja kaupungin välisen lahjan ehto-	
		jen muuttaminen	93

	Sivu		Sivu
Lausunto		Metsäkeskus Tapio	
— ulkomaalaisviraston lausunnon sisällöstä ja sitovuudesta	82	— toimihenkilöitä koskeva virkasyyteasia ..	87
— asiantuntijalausunnoista	98	Metsäntutkimuslaitos	
— viivästyminen	101	— toiminnan sopeuttamisesta	89
Lautamies		Mielenosoitus	
— käräjäoikeuksien lautamiesten esteellisyssäännöksiä koskevasta esityksestä	59	— poliisin menettelystä	49, 69
Lennonjohto		Mielenterveyspotilas	
— vuoropäälliköiden työnantaja-asemasta .	50, 129	— vammaispalvelulain soveltaminen	93
Liikenne		Ministeri	
— poliisin suorittama liikennevalvonta	71	— esteellisyys	26
— rikesakon antaminen liikenne rikkomusasiassa	71	— nimikkeet	29
— liikennevakuutuskeskuksen toiminnan valvominen	99, 111	Ministeriö	
Lisätutkintapöytäkirja		— toimivalta hallitusmuodon tulkinnassa ...	52, 92
— asianosaisen kuuleminen lisätutkintapöytäkirjan osalta	59	— menettely virantäyttöä koskevassa asiassa	88, 133
Lohenkalastus		— ministeriön toimivaltaan kuuluvan valtionyhtiön työterveyshuolto	92
— intressiryhmien edustuksen turvaaminen työryhmässä	87	Muutoksenhakuoikeus	
Lääke		— osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä	51, 61
— erillisselvitys peruskorvattavista lääkkeistä	95	— muutoksenhakuoikeuden turvaamisesta .	41, 51
— vastuu potilaan hoidosta ja lääkityksestä	106	Muuttoilmoitus	
Lääninhallitus		— vuokra-asuntojen muuttoilmoitusvelvoitteesta	105
— menettely maksutalletuslain mukaisessa asiassa	77	Määräaika	
Lääninoikeus		— uuden asettaminen valitusta varten	61
— asiantuntijajäsenen toimikausi	24	Natura 2000 -ohjelma	
— menettely hallintokantelun käsittelyssä ..	98	— asiakirjojen täsmällisyys, kuuluttamisesa tapahtuneet virheellisydet	100, 156
Maankäytön yleissuunnitelma		Nimikkeet	
— Nuuksion yleissuunnitelman valmistelusta	100	— ministereiden	29
Maatilarekisteri		Nuori henkilö	
— tiedot lainhuudoista	85	— lainkohdan soveltamisesta nuorta henkilöä koskien	64
Markkinatuomioistu		Nuoksion yleissuunnitelma	
— lausunto kilpailutuomioistuintoimikunnan ja markkinatuomioistuintyöryhmän mietinnöstä	36	— valmistelusta	100
		Oikeudenkäynti	
		— muutoksenhakuoikeudesta	51, 61
		— oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden jakautuminen	63

	Sivu		Sivu
Oikeuskansleri		— Euroopan unionin perusoikeuskirja	20, 45
— oikeuskansleria koskeva lainsäädäntö	9, 12, 169, 179	— ennakkoäänestyspaikkojen vähäinen määrä	46
— lukumäärätietoja toiminnasta	12	— yhdenvertaisuudesta vaaliohjelmissa	47
— valvontatoimivallasta	43, 86, 92, 103, 105, 110—111, 171	— tullilaitos ja verotusmenettely	47
Oleskelulupa		— opintotukiasetuksen muutos	47
— luvan ratkaisevasta viranomaisesta	43	— epäilty ikäsyryintä	48
Omaisuus		— karhukannan säätely ja ihmisten turvallisuus	48
— valtion irtaimen omaisuuden luovuttaminen	84	— katujen kunnossapito	48
Omistajavalta		— poliisin menettely kotietsinnässä	49
— valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä esteellisyydestä	164	— haastetiedoksianto koskevat säännökset	49
Opettaja		— kirjesalaisuuden turvaaminen	49
— työnjohdollisen huomautuksen antamisesta	106	— poliisin menettely mielenosoituksen yhteydessä	49
Opintotuki		— sananvapauden rajoittaminen	50
— opintotukiasetuksen muutoksen perustuslainmukaisuus	47	— lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantaja-asema	50
Opiskelu		— hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi	50
— maksuista yliopisto-opiskelun edellytyksenä	86	— perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasioissa	51
Osteopaatti		— muutoksenhakuoikeudesta oikeudenkäynnissä	51
— ammattihenkilöiden rekisteröinnistä ja koulutuksesta	95	— tarkastuslautakunnan asema	51
Pakkohuutokauppa		— muutoksenhakuoikeuden turvaaminen ...	51
— usean kiinteistön	73	— ministeriön menettelystä	52
— kauppahinnan jako ja kauppakirjan antaminen pakkohuutokaupassa	75	— puolustustarvikkeiden maastavientiasia ..	52
Palveluperiaate		— hallintokantelun käsittely	52
— tuomioistuinten noudattama	62	— päätösten perustelevuus	52
Pankki ks. Rahalaitos		— yleissuunnitelman valmistelusta	53
Pankkisalaisuus		— hakemuksen käsittelyajasta	53
— pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisten tietojen luovuttamisesta	43	— lausuntoasian viipymisestä	53
Perus- ja ihmisoikeudet		— ilmailulaitoksen menettely	53
— valvonta	11	Perustuslaki	
— perusoikeussäännöksistä	44	— voimaannapanotyöryhmän muistiota koskeva lausunto	36
— valtioneuvoston valvonnassa	45	— perustuslain perusoikeussäännökset	44
— muun viranomaisen toiminnan valvonnassa	46	— uudesta perustuslaista johtuvat muutoksen oikeuskansleria koskeviin säännöksiin	169
		Poliisi	
		— menettely kotietsinnän toimittamisessa ..	49
		— menettely mielenosoituksen yhteydessä ..	49, 69
		— poliisin suorittama liikennevalvonta	71
		— poliisilaitosten yhteistoimintajärjestely ...	72
		Postitoiminta	
		— kirjesalaisuuden turvaamisesta	49

	Sivu
Potilas	
— vastuu hoidosta ja lääkityksestä	106
Potilasasiakirja ks. Asiakirja	
Puhelinosake	
— osakkeiden huomioon ottaminen toimeentulotukiasiassa	107
Puolustustarvike	
— maastavientiasioissa vaadittavista selvityksistä	52
Purkuesitys	
— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen	65
Pääministeri	
— menettely pankinjohtajan vahingonkorvauksen sopimista koskevassa asiassa	23, 122
Päätöksen perustelevinen	
— rikosjutun syyksilukemisessa	59
— järjestysrangaistusasiassa	60
— hallintotuomioistuinten päätösten	62
Päätöksentekojärjestys	
— liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	27
Päätös	
— perustelemisesta järjestysrangaistusasiassa	60
— hallintotuomioistuinten päätösten perusteleviselvollisuus	62
— perustelevinen	52, 64, 75
Pöytäkirja	
— laatimisesta tuomioistuimessa	64
Rahalaitos	
— menettely takausasiassa	84
Rakennustarkastaja	
— menettelyn arviointia	107, 159
— menettely asiakirjain julkisuutta koskevassa asiassa	108
Rangaistuslaji	
— rangaistuslajin määrääminen	63
Rantojensuojeluohjelma	
— toteuttaminen	101

	Sivu
Ratkaisuvalta	
— toimitusministeristön ratkaisuvalta kehitysyhteistyön sitoumusvaltuuksien kohdentamisessa	24
Rikesakko	
— antaminen liikennერიkkomusasiassa	71
Rikollisjärjestö	
— toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi	50
Rintamapalvelutunnus	
— myöntämisperusteista	96, 150
Sairaankuljetus	
— ammattitaito ja koulutustarve	97
Sairauspäiväraha	
— takaisinperintä	96
Sananvapaus	
— sananvapauden rajoittamisesta kunnianloukkauksasiassa	50
Satamahanke	
— lausunto käsittelystä valtioneuvostossa ..	41
Seutukaava	
— selostuksen sisältö	108
Siementarkastus	
— siementarkastusasioiden hoitaminen ja valvontatoimenpiteet	88, 146
Sopimusehdot	
— kohtuullisuus	108
Sosiaalivirasto	
— menettely elatusavun perinnässä	107
Sotilas	
— lausunto sotilassyöttäjätyöryhmän mietinnöstä	36
— sotilaskäskyasiatyöryhmän mietinnöstä .	38
— esitys sotilaiden kutsumisesta tuomioistuimeen	81
Suomen Pankki	
— päätöksentekojärjestys liitettäessä Suomen Pankki osaksi Euroopan keskuspankkia	27

	Sivu		Sivu
Suomen rajat		Tuomiolauselmä	
— ylikulkemisesta annettujen määräysten rikkominen	69	— laatimisesta	64
		— kirjoitusvirheen korjaamisesta	65
Syyksilukeminen		Tutkinnanjohtaja	
— rikosjutun syyksilukemisen perusteleminen	59	— toimivallasta esitutkinnassa	71
Syyttäjäntehtävät		Työehtosopimus	
— oikeuskansleri erityissyyttäjänä	11	— valtion työehtosopimusten käsittelystä valtioneuvostossa	42
— siirrot valtakunnansyyttäjänvirastoon	11		
Säädöskokoelma		Työmarkkinatuki	
— lausunto säädöskokoelmaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta	34	— kuulemisesta	97
— ministeriöiden päätösten otsikointi	90		
Tarkastuslautakunta		Työnantaja-asema	
— lautakunnan asemasta hallintolainkäytön järjestelmässä	51	— lennonjohdon vuoropäälliköiden työnantaja-asemasta	50, 129
Tasavallan presidentti		Työryhmä	
— subdelegaatio päätöksessä	24	— asettamisessa huomioon otettavaa	87
— tasavallan presidentin asetuksenantotyöryhmän muistio	28		
Terveysterveys		Työsopimuslakirikkomus	
— ammattihenkilöiden rekisteröinnistä	95	— syyte työopimuslakirikkomuksesta	69
— Terveysterveys oikeusturvakeskuksen lausunto eläkeasiassa	99		
Tietojen luovuttaminen		Työterveyshuolto	
— pankkisalaisuuden ja/tai liikesalaisuuden alaisten tietojen luovuttamisesta	43	— ministeriön toimialaan kuuluvan valtionyhtiön	92
— potilasasiakirjoista	107	Työttömyyspäiväraha	
		— vastuu kustantamisesta	99
Tietosuoja		— takaisinperinnästä	100
— rekisterinpitäjän tulkinnasta ja terveydenhuollon tietosuojasta	96	Työvoimaviranomainen	
		— neuvontavelvollisuudesta	99
Toimeentulotuki		Ulkomaalaislaki	
— perusoikeussäännösten vaikutuksesta toimeentulotukiasiassa	51	— lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta	37
— takaisinperinnästä	106	Ulkomaalaisvirasto	
— saamisen perusteiden selvittämisestä	107	— lausunnon sisällöstä ja sitovuudesta	82
— puhelinosakkeiden huomioon ottaminen	107	Ulosmittaus	
		— lainsäädännön muuttamisesta	73
Tulli		— täytäntöönpanon viipyminen	75
— tulliviranomaisten toimivalta	84	— ulosmitattujen varojen kohdentaminen ..	76
— verotusmenettelystä	47, 86	Ulosotto	
Tuomiokapituli		— asiamiehen valtuutus	74
— asema lainkäyttöelimenä	110	— yksipuolisen tuomion täytäntöönpano ...	74
		— ulosottoviraston työjärjestys	75
		— ulosottomiehen menettely	75

	Sivu		Sivu
— täytäntöönpanoriitakanteen nostamisesta	75	Viehekalastus	
— kirjelmien käsittely ulosottovirastossa	76	— kieltihakemuksen käsittelyn arviointi	89
Urheilija		Viipyminen, viivästyminen	
— eläke- ja tapaturmaturvan järjestäminen	96	— lausuntoasian	53
Vaaliohjelma		— riita-asian	58
— yhdenvertaisuudesta vaaliohjelmassa	47	— turvaamistointa koskeneen asian käsittelyn	60
Valitus		— esitutkinnan toimittamisen	70
— uuden määräajan asettaminen	61	— ulosmittauksen täytäntöönpanon	75
— valituskirjelmän käsittely käräjäoikeudessa	61	— kalatalousasian käsittelyn	88
Valtakunnansyyttäjä		— vesioikeudelle toimitettavan selvityksen .	101
— siirrot valtakunnansyyttäjänvirastoon	11	— ympäristökeskuksen lausunnon	101
Valtioneuvostolaki		Virantäyttö	
— lausunto lain muuttamista koskevasta esitysehdotuksesta	32	— virasta ilmoittaminen	26
Valtioneuvoston periaatepäätös		— kelpoisuus erityistutkijan virkaan	77
— periaatepäätösten suhde hallitusohjelmaan ja voimassaolo	31	— kelpoisuusvaatimuksista ilmoittaminen ..	83
Valtion vakuusrahasasto		— viran täyttämiseen liittyvästä tarkastusmenettelystä	87
— rahaston valtuuston menettely	86	— menettely viran täyttöä koskevassa asiassa	88, 133
Valtiosopimus		Virkarikos	
— ulkoasiainministeriön asettama valtiosopimustyöryhmä	20	— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	57, 69
Vammaispalvelulaki		Virkasyyte	
— soveltamisesta mielenterveyspotilaisiin ...	93	— virkasyytefoorumien uudistamistyöryhmä	20
Vankeusrangaistus		— kiinteistön pakkohuutokauppa-asiassa ...	73
— yhteisen vankeusrangaistuksen määrääminen	63	— metsäkeskuksen toimihenkilöitä koskien	87
— vapaudenmenetysajan vähentäminen	64	— tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset	57
— määrääminen	64	Virkavastuu	
— ulosottomiehen menettely täytäntöönpanon lykkäysasiassa	75	— virkavastuun ulottuvuus	62
Velkajärjestely		Vuokra	
— istuntokäsittelystä velkajärjestelyasiassa .	59	— korottamiseen kohdistuva valvonta	105
Verotus		Vuokra-asunto	
— verotusmenettely tuotaessa tavaroita Ahvenanmaalta	47, 86	— muuttoilmoitusveloitteesta	105
— verovelvollisten yhdenvertainen kohtelu .	84	— asunnoista vastaavan yhtiön menettely ...	109
— paluumuuttajien eläkkeiden verotus	85	Väitöskirja	
— veronsaajan asiamiehen muutoksenhakuperusteista	85	— väitöskirjatyon ohjaajan määrääminen ...	86
		Yhdenvertaisuus	
		— perusoikeutena	46—47
		— lääninhallituksen menettely	77
		— veroasiamiehen toiminta	85
		— toteutumisesta kunnan hallinnossa	109
		— kielellinen yhdenvertaisuus kuulemisessa	156

	Sivu		Sivu
Yhdyskuntapalvelu		Yritystuki	
— päätöksen perustelemisesta	64	— maksatuksen keskeyttämisen edellytyk-	
— tuomion purkuesitys	65	set	93
Yleiset oikeusavustajat		Äänestys	
— valvonta	117	— ennakkoäänestyspaikat harvaan asutuil-	
Yleissuunnitelma		la alueilla	46
— maankäytön suunnitelman valmistelusta	53, 100	— äänestäjän kohtelusta	80
Ympäristökeskus			
— menettely kaavamuutosasiassa	100		

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.1999

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Saloranta, Olli, varatuomari
Esittelijäneuvos	Björklund, Eva-Brita, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	Tolmunen, Irma, varatuomari
EU-avustaja	Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti
Osastos sihteeri	Ahotupa, Eeva, varanotaari

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvos	Okko, Jukka, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Arjola, Marja-Leena, varatuomari
	Snellman, Jorma, varatuomari
	Avela, Marja, varatuomari
	Vasenius, Heikki, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
	Vuoristo, Merja, varatuomari
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
	Hallenberg-Roine, Kaisa, varatuomari
Sivutoiminen esittelijä	Klemettinen, Hannele, varatuomari
Osastos ihteerit	Tanner, Heli, varanotaari
	Rantala, Eeva, varanotaari
	Tuomikko, Helena, varanotaari

Hallintoyksikkö

Osastopäällikkö, kansliapäällikkö	Helminen, Klaus, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijä	Liesivuori, Pekka, varatuomari
Henkilöstösihteeri	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
Tietosuunnittelija	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri
ATK-suunnittelija	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja	Ratajärvi, Tuula
Toimistos ihteeri	Seppäläinen, Arja
	Mäkinen, Jaana
Tekstinkäsittelijät	Vaihevuori, Riitta
	Reponen, Merja
Ylivirastomestari	Utriainen, Saku
Virastomestari	Nyberg, Ira
Vahtimestari	Järvinen, Kari

