

# VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2001



HELSINKI 2002

**VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN**

**KERTOMUS**

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN  
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA  
HAVAINNOISTA**

ANNETTU  
**VUODELTA 2001**



---

HELSINKI 2002

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2002

## EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2001.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut allekirjoittanut, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Paavo Nikula.

Apulaisoikeuskanslerina on toiminut varatuomari Jukka Pasanen 31.7.2001 saakka, jolloin hän siirtyi eläkkeelle. Tasavallan presidentti nimitti 14.6.2001 apulaisoikeuskansleriksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkan, joka 1.8.2001 ryhtyi hoitamaan apulaisoikeuskanslerin virkaa. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoiti hänen tehtäviään, tasavallan presidentti oli vuonna 1998 edelleen määrännyt oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Klaus Helmisen. Kertomusvuoden aikana hän on oikeuskanslerin kutsusta hoitanut apulaisoikeuskanslerin tehtäviä yhteensä 90 päivää. Helminen siirtyi eläkkeelle 1.2.2002. Tasavallan presidentti nimitti 21.12.2001 kansliapäälliköksi valtioneuvoston kanslian alivaltionsihteerin, varatuomari Nils Wirtasen, joka 1.2.2002 alkaen on hoitanut kansliapäällikön tehtäviä.

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.

Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleiskatsauksen jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtioneuvoston toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Laillisuusvalvontaa koskevista jaksoista on kerrottu ensiksi yleisiin tuomioistuimiin ja syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimeen sekä muuhun oikeudenhoitoon kohdistuneesta valvonnasta ja sen jälkeen erikseen valtionhallinnon ja muun hallinnon laillisuusvalvonnasta eri hallinnonalojen mukaisessa järjestyksessä. Asianajajalaitoksen valvonnasta on 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.

Kertomuksen lopussa on asiahakemisto sekä luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2002

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                            | Sivu      |                                                                         | Sivu      |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle .....</b>                             | <b>3</b>  | 2.3.2. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä .....                | 30        |
| <b>1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan .....</b>            | <b>9</b>  | 2.3.3. Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa .....                         | 35        |
| 1.1. Oikeuskansleria koskevat säännökset ....                              | 9         | 2.4. Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat .....         | 36        |
| 1.2. Keskeiset toiminta-alueet .....                                       | 9         | 2.5. Kirjalliset lausunnot ja esitykset .....                           | 38        |
| 1.2.1. Valtioneuvoston valvonta .....                                      | 10        | 2.6. Muut lausunnot ja kannanotot .....                                 | 51        |
| 1.2.2. Lausuntojen antaminen .....                                         | 10        | <b>3. Perus- ja ihmisoikeusasiat .....</b>                              | <b>54</b> |
| 1.2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta .....                            | 10        | 3.1. Yleisiä näkökohtia .....                                           | 54        |
| 1.2.4. Syyttäjäntehtävät .....                                             | 11        | 3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa .....          | 54        |
| 1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen .....                                    | 11        | 3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa ..... | 55        |
| 1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus .....                                | 12        | 3.4. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia .....     | 55        |
| 1.2.7. Asianajajien valvonta .....                                         | 12        | <b>4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta .....</b>           | <b>62</b> |
| 1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako ..... | 12        | 4.1. Yleiskatsaus .....                                                 | 62        |
| 1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta .....                                    | 12        | 4.1.1. Kantelut .....                                                   | 62        |
| 1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit ..                               | 14        | 4.1.2. Tarkastustoimi .....                                             | 63        |
| 1.5. Kansainväliset yhteydet sekä vierailut ...                            | 16        | 4.1.3. Tuomareiden virkasyyteasioiden käsittely .....                   | 64        |
| 1.5.1. Vierailut ulkomaille .....                                          | 16        | 4.1.4. TuomioistuINVALVONNASSA noudatettava menettely .....             | 65        |
| 1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon .....                            | 17        | 4.2. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet ..... | 65        |
| 1.6. Toiminta ja talous .....                                              | 18        | 4.2.1. Virkasyyteasia .....                                             | 65        |
| 1.6.1. Talous .....                                                        | 18        | 4.2.2. Esitys .....                                                     | 65        |
| 1.6.2. Koulutus .....                                                      | 18        | 4.2.3. Käsitykset .....                                                 | 65        |
| 1.6.3. Tiedotus .....                                                      | 19        | 4.2.4. Muut kannanotot .....                                            | 68        |
| 1.6.4. Muuta toimintaa .....                                               | 20        | 4.3. Rangaistustuomioiden tarkastaminen .....                           | 70        |
| 1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö .....                             | 21        | 4.3.1. Yleistä .....                                                    | 70        |
| 1.7.1. Organisaatio .....                                                  | 21        | 4.3.2. Huomautukset .....                                               | 70        |
| 1.7.2. Henkilöstö .....                                                    | 21        | 4.3.3. Käsitykset .....                                                 | 70        |
| <b>2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa .....</b>                           | <b>23</b> | 4.3.4. Eräitä yleisiä näkökohtia .....                                  | 72        |
| 2.1. Yleiskatsaus .....                                                    | 23        | 4.4. Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle .....                       | 72        |
| 2.2. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto .....                        | 24        |                                                                         |           |
| 2.2.1. Toimivaltaa koskevia havaintoja .....                               | 24        |                                                                         |           |
| 2.2.2. Tasavallan presidentin päätöksenteko .....                          | 26        |                                                                         |           |
| 2.3. Esittelylistojen tarkastaminen .....                                  | 29        |                                                                         |           |
| 2.3.1. Tarkastuksen kohteista .....                                        | 29        |                                                                         |           |

|                                                                      | Sivu      |                                                   | Sivu       |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------|------------|
| 4.4.1 Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutunut purkuesitys .. | 72        | 6.6.2. Käsitykset .....                           | 92         |
| <b>5. Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta .....</b>               | <b>73</b> | 6.6.3. Muu kannanotto .....                       | 93         |
| 5.1. Yleiskatsaus .....                                              | 73        | 6.7. Liikennehallinto .....                       | 93         |
| 5.1.1. Kantelut .....                                                | 73        | 6.7.1. Huomautus .....                            | 93         |
| 5.2. Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta .....                        | 73        | 6.7.2. Käsitykset .....                           | 93         |
| 5.2.1. Käsitykset .....                                              | 73        | 6.8. Kauppa- ja teollisuushallinto .....          | 94         |
| 5.2.1.1. Syyttäjään kohdistuneet kantelut .....                      | 73        | 6.8.1. Käsitykset .....                           | 94         |
| 5.2.2. Muu kannanotto .....                                          | 74        | 6.8.2. Muu kannanotto .....                       | 95         |
| 5.3. Poliisitoimen laillisuusvalvonta .....                          | 74        | 6.9. Sosiaali- ja terveyshallinto .....           | 95         |
| 5.3.1. Esitys .....                                                  | 74        | 6.9.1. Esitys .....                               | 95         |
| 5.3.2. Käsitykset .....                                              | 75        | 6.9.2. Huomautukset .....                         | 96         |
| 5.3.2.1. Poliisiin kohdistuneet kantelut .....                       | 75        | 6.9.3. Käsitykset .....                           | 97         |
| 5.3.2.2. Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta .....            | 76        | 6.9.4. Muut kannanotot .....                      | 99         |
| 5.3.3. Muut kannanotot .....                                         | 76        | 6.10. Työhallinto .....                           | 100        |
| 5.4. Ulosottotoimen laillisuusvalvonta .....                         | 77        | 6.10.1. Käsitykset .....                          | 100        |
| 5.4.1. Huomautus .....                                               | 77        | 6.10.2. Muu kannanotto .....                      | 101        |
| 5.4.2. Käsitys .....                                                 | 77        | 6.11. Ympäristöhallinto .....                     | 101        |
| 5.5. Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto ....                        | 78        | 6.11.1. Käsitys .....                             | 101        |
| 5.5.1. Käsitykset .....                                              | 78        | 6.11.2. Muut kannanotot .....                     | 102        |
| 5.5.2. Muu kannanotto .....                                          | 79        | <b>7. Muun hallinnon laillisuusvalvonta .....</b> | <b>104</b> |
| <b>6. Valtionhallinnon laillisuusvalvonta .....</b>                  | <b>80</b> | 7.1. Yleiskatsaus .....                           | 104        |
| 6.1. Yleiskatsaus .....                                              | 80        | 7.1.1. Kuntien valvonta .....                     | 104        |
| 6.1.1. Oikeusvalvonnan keinot .....                                  | 80        | 7.1.2. Muu itsehallinto .....                     | 105        |
| 6.1.2. Perusoikeusnäkökulma .....                                    | 80        | 7.2. Kunnallishallinto .....                      | 105        |
| 6.1.3. Merkittävistä ratkaisuista .....                              | 81        | 7.2.1. Yleishallinto .....                        | 105        |
| 6.2. Ulkoasiainhallinto .....                                        | 82        | 7.2.1.1. Käsitykset .....                         | 105        |
| 6.2.1. Käsitys .....                                                 | 82        | 7.2.1.2. Muut kannanotot .....                    | 106        |
| 6.2.2. Muu kannanotto .....                                          | 82        | 7.2.2. Opetushallinto .....                       | 107        |
| 6.3. Sisäasiainhallinto .....                                        | 83        | 7.2.2.1. Käsitykset .....                         | 107        |
| 6.3.1. Esitys .....                                                  | 83        | 7.2.3. Sosiaali- ja terveyshallinto .....         | 108        |
| 6.3.2. Huomautus .....                                               | 83        | 7.2.3.1. Huomautus .....                          | 108        |
| 6.3.3. Käsitykset .....                                              | 83        | 7.2.3.2. Käsitykset .....                         | 108        |
| 6.3.4. Muut kannanotot .....                                         | 86        | 7.2.3.3. Muut kannanotot .....                    | 111        |
| 6.4. Valtiovarainhallinto .....                                      | 87        | 7.2.4. Ympäristöhallinto .....                    | 111        |
| 6.4.1. Käsitykset .....                                              | 87        | 7.2.4.1. Esitys .....                             | 111        |
| 6.4.2. Muut kannanotot .....                                         | 88        | 7.2.4.2. Huomautus .....                          | 112        |
| 6.5. Opetushallinto .....                                            | 89        | 7.2.4.3. Käsitykset .....                         | 112        |
| 6.5.1. Huomautus .....                                               | 89        | 7.2.4.4. Muut kannanotot .....                    | 113        |
| 6.5.2. Käsitykset .....                                              | 89        | 7.2.5. Muu erityishallinto .....                  | 114        |
| 6.6. Maa- ja metsätaloushallinto .....                               | 92        | 7.2.5.1. Käsitys .....                            | 114        |
| 6.6.1. Huomautus .....                                               | 92        | 7.2.5.2. Muu kannanotto .....                     | 115        |
|                                                                      |           | 7.3. Kirkollishallinto .....                      | 115        |
|                                                                      |           | 7.3.1. Käsitys .....                              | 115        |
|                                                                      |           | 7.4. Ahvenanmaan itsehallinto .....               | 115        |
|                                                                      |           | 7.4.1. Käsitys .....                              | 115        |
|                                                                      |           | 7.4.2. Muu kannanotto .....                       | 116        |

|                                                          | Sivu       |                                                     | Sivu       |
|----------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------|------------|
| 7.5. Eräät muut tahot .....                              | 116        | lintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttö-           |            |
| 7.5.1. Muut kannanotot .....                             | 116        | lain muuttamisesta .....                            | 132        |
| <b>8. Asianajajalaitoksen valvonta .....</b>             | <b>118</b> | 9.4. Vangittuna pitämisestä pääkäsittelyn ja        |            |
| 8.1. Yleisiä näkökohtia .....                            | 118        | kansliatuomion välisenä aikana .....                | 146        |
| 8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä .....               | 118        | 9.5. Asioiden käsittelyn viipyminen virka-          |            |
| 8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja                     |            | mieslautakunnassa .....                             | 151        |
| hyvä asianajajatapa .....                                | 118        | 9.6. Valtion omistajavallan käyttöön liitty-        |            |
| 8.2. Valvonta- ja kurinpitojärjestelmä .....             | 118        | västä ministeriön kansliapäällikön es-              |            |
| 8.2.1. Kurinpitolautakunta .....                         | 118        | teellisyydestä .....                                | 155        |
| 8.2.2. Valvonta- ja kurinpitoasiat .....                 | 119        | 9.7. Verojen maksupaikat ja palvelumaksu ..         | 157        |
| 8.2.3. Kurinpitojärjestelmästä .....                     | 119        | 9.8. Tuomari kantelijana .....                      | 158        |
| 8.2.3.1. Kurinpitojärjestelmän                           |            | 9.9. Kielilakikomitean mietintö .....               | 159        |
| kehittäminen .....                                       | 119        | <b>10. Liiteosa .....</b>                           | <b>162</b> |
| 8.2.4. Tiedot virallisilta syyttäjiltä .....             | 121        | Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston       |            |
| 8.3. Oikeuskanslerin suorittaman valvonnan               |            | toiminnasta .....                                   | 162        |
| sisältö .....                                            | 122        | Asiahakemisto 2001 .....                            | 166        |
| 8.3.1. Sovellettavista säännöksistä ja                   |            | Oikeuskanslerinviraston henkilökunta                |            |
| valvontamenettelystä .....                               | 122        | 31.12.2001 .....                                    | 176        |
| 8.3.2. Oikeuskanslerille osoitetut                       |            | <b>Kuvat</b>                                        |            |
| asianajajien menettelyä koskevat                         |            | 1. Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1992—2001 .     | 13         |
| kantelut .....                                           | 122        | 2. Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimen-      |            |
| 8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistä-                    |            | piteet 2001 .....                                   | 13         |
| minen .....                                              | 123        | 3. Hallituksen esitykset ja EU-asiat 1999—2001      | 24         |
| 8.3.4. Muita toimenpiteitä .....                         | 124        | 4. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut            |            |
| 8.4. Yleiset oikeusavustajat .....                       | 124        | 1999—2001 .....                                     | 62         |
| 8.5. Tilastot .....                                      | 125        | 5. Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia      |            |
| <b>9. Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskansle-</b> |            | koskeneet kantelut 1999—2001 .....                  | 74         |
| <b>rin ratkaisuja .....</b>                              | <b>126</b> | 6. Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hal-     |            |
| 9.1.1. Oikeusasiamieslakityöryhmän                       |            | linnonaloittain 1999—2001 .....                     | 81         |
| mietintö .....                                           | 126        | 7. Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet    |            |
| 9.1.2. Hallituksen esitys laiksi edus-                   |            | kantelut 1997—2001 .....                            | 104        |
| kunnan oikeusasiamiehestä (202/                          |            | 8. Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja      |            |
| 2001 vp) .....                                           | 129        | yleisiä oikeusavustajia koskeneet kantelut          |            |
| 9.2. Kommentointi asiantuntijalausunnoista               |            | 1999—2001 .....                                     | 123        |
| oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin                      |            | 9. Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajista oi- |            |
| kertomusten 1999 johdosta .....                          | 130        | keuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheutta-       |            |
| 9.3. Luonnos hallituksen esitykseksi hal-                |            | mat toimenpiteet 2001 .....                         | 124        |

# 1. Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

## 1.1. Oikeuskansleria koskevat säännökset

Suomen perustuslain (731/1999) 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. Oikeuskanslerin nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään perustuslain valtioneuvostoa koskevien säännösten yhteyteen sijoitetussa perustuslain 69 §:ssä. Samassa pykälässä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen.

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

Oikeuskanslerinvirastosta säädetään oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Pykälän 2 momentissa on asetuksenantovaltuuden sisältävä säännös, jonka mukaan viraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 3 momentti (145/2000) sisältää seuraavan viittaussäännöksen: ”Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskanslerinvirasto siten kuin siitä erikseen säädetään”.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000). Yksityiskohtaisemmat määräykset oikeuskanslerinviras-

ton organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa annetaan oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Oikeuskansleri Paavo Nikula on 3.4.2000 antanut oikeuskanslerinviraston nykyisen työjärjestyksen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain säätämisen kautta eduskunta on hyväksynyt oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suorittamista koskevat keskeiset menettelytavat ja valvontaa suoritettaessa havaittujen virheiden ja puutteiden johdosta kysymyksen tulevat toimenpiteet.

## 1.2. Keskeiset toiminta-alueet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa oikeuskanslerinvirastoon tarkastettaviksi lähetetyt rangaistustuomiot. Erityissäännöksiä oikeuskanslerin valvontatehtävistä on lisäksi asianajajista annetussa laissa (496/1958) asianajajien toiminnan valvonnan osalta.

Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Sen mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oi-

keuskansleri on siten erityisyyttäjä hänelle viranomais- ja julkistoiminnan valvojana kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri. Apulaisoikeuskanslerilla on sijainen, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

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. Yksityiskohtaisemmat määräykset tehtävienjaosta on sisällytetty oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen 2 §:ään.

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 virkatointen lainmukaisuutta säädetään perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 112 §: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. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

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 ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston edus-

kunnalle lähettämät kirjelmät, joista säädetään 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 mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnot tulevat useimmiten ministeriöiden taholta. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

Perustuslaissa tarkoitettujen lausuntojen lisäksi oikeuskanslerilta pyydetään muiden lausunnonantajatahojen tavoin lausuntoja erilaisista säädösvalmisteluhankkeista, erityisesti rikos-, prosessi-, hallinto- ja valtiosääntöoikeuden alalta. Lausunnon antaminen on tällöin oikeuskanslerin harkinnassa. 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 oikeuskanslerin tehtävänä on myös valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Käytännössä velvoite otetaan huomioon kaikilla tehtäväalueilla, sekä valtioneuvoston ja muuta valvontaa koskeissa asioissa että kanteluasioissa ja harkittaessa asioiden ottamista oma-aloitteisesti tutkittaviksi.

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään

(PeVM 25/1994 vp) lausunut 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 perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäilty virkarikokset, jotka mainitaan erikseen myös edellä mainitussa perustuslain kohdassa. Jo ennen perustuslakiuudistusta vuonna 1997 toteutetun syyttäjälaitosuudistuksen yhteydessä yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan 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 virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4.1.

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 vastaavissa tapauksissa kanteluasioita on siirretty valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäviksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin valtakunnansyyttäjänvirastoon 17 kanteluasiata.

#### 1.2.5. Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun

lain 4—6 §:ssä säädetään kanteluasian tutkimisen edellytyksistä sekä menettelystä kanteluasiata käsiteltäessä ja toimenpiteistä, joihin kantelu voi johtaa. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2001 yhteensä 1 292.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Lain 4 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaan oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Tämä ehdollinen viiden vuoden vanhentumisaika on ollut sovellettavana jo vuoden 1996 alusta lukien. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen nojalla jätettiin vuonna 2001 kantelu tutkimatta 31 tapauksessa.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat siirtää kanteluasioita keskenään, niin kuin jäljempänä kohdassa 1.2.8. selostetaan. Euroopan oikeusasiamies on kertomusvuonna siirtänyt yhden asian oikeuskanslerin tutkittavaksi.

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

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

### 1.2.6. Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu kertomuksen 4. jaksossa.

### 1.2.7. Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa (496/1958). Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 1 §:n 2 momentti sisältää viittauksen sanottuun lakiin. Valvonta on säilynyt entisellään. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvontasioissa tekemien päätösten sekä liiton kurinpitolautakunnan tekemien kurinpitopäätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

### 1.2.8. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään laissa (1224/1990), ns. tehtävienjakolaki, johon vuonna 2000 on tehty kaksi lähinnä teknisluonteista muutosta (194 ja 754/2000).

Tehtävienjakolain 1 §:ssä luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa koskevat asiat samoin kuin 3) asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Myös vankien ja muiden va-

pautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puolustusministeriön osalta.

Tehtävienjakolain 3 §:n nojalla oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muun asian, jos siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 37 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 19 kanteluasiaa.

## 1.3. Lukumäärätietoja toiminnasta

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2000 vastavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 292 (1 282) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 303 (1 231) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 17 (26) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 101 (78) asiaa.

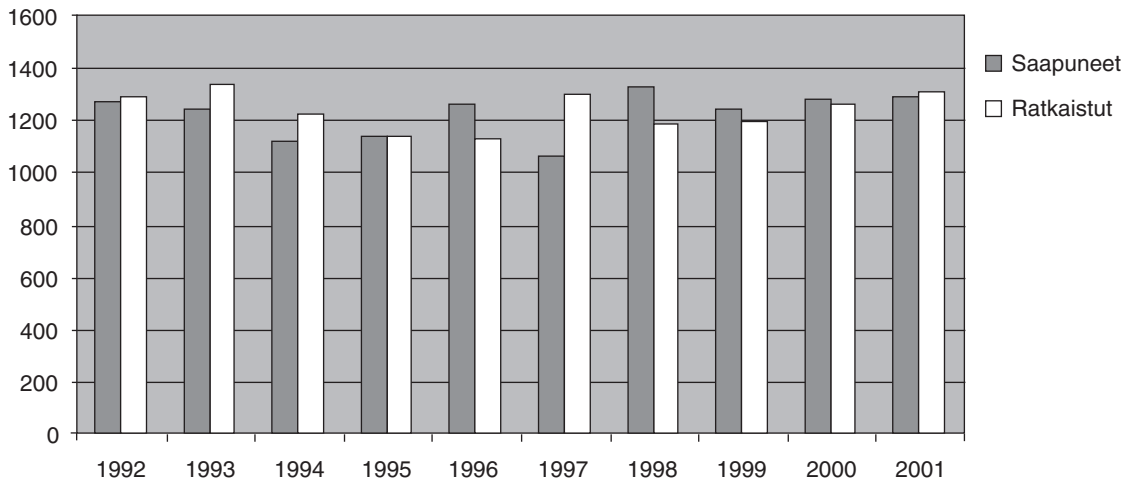
Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 142 (178). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista oli 18 % (16 %). Vuonna 2001 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli n. 12 viikkoa ja keskiarvo n. 25 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 26 (37).

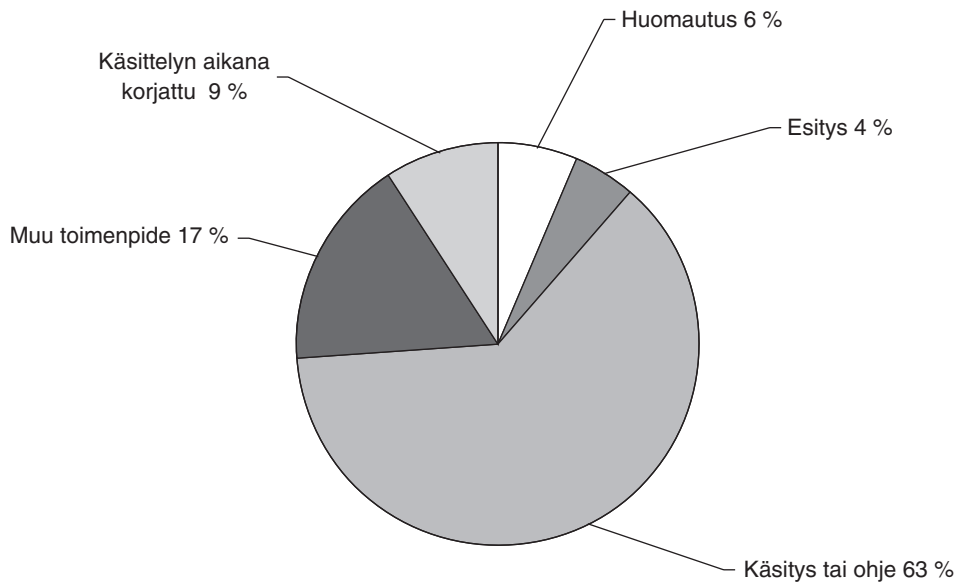
Kertomusvuoden lopussa oli vireillä 671 (681) kanteluasiaa ja 55 (47) muuta valmisteltaviksi jaettua asiaa eli yhteensä 726 (728) asiaa.

Kuvasta 1 on nähtävissä saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen lukumäärien kehitys viimeisen 10 vuoden aikana. Eri toimenpiteiden prosentuaaliset osuudet kertomusvuonna selviävät kuvasta 2. Viraston diaarikaavaa muutettiin eräiltä osin vuoden 1999 alusta lukien ja siihen liittyen tilastokaavaa kertomusvuoden alusta lukien. Kertomusvuoden tilastot on laadittu uuden kaavan pohjalle. Tämän johdosta yhtäältä vuosien 1999–2001 ja toisaalta aikaisempien vuosien eräät tilastoluvut eivät ole vertailukelpoisia. Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat liitteen kohdassa 10.1.

Kuva 1.

**Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1992—2001**

Kuva 2.

**Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2001**

## 1.4. Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit

### 1) Perehtyminen valtion kiinteistövarallisuuden hallintoon

Oikeuskansleri Paavo Nikula on perehtynyt valtion kiinteistövarallisuuden hallintoon ja siinä erityisesti Senaatti-kiinteistöjen (entinen Valtion kiinteistölaitos, nimenmuutos 1.3.2001) toimintoihin.

Vierailulla 20.3.2001 Helsingin toimipaikassa oikeuskansleri tapasi mm. pääjohtaja Aulis Kohvakan. Tapaamisessa Senaatti-kiinteistöjen edustajat selvittelivät mm. laitoksen organisaatiota, toiminta-ajatusta, rakennuskantaa, valtion taloudellista ohjausta ja kiinteistöhallinnon uudistamishankkeita. Senaatti-kiinteistöt on valtion liikelaitos, jolle valtiovarainministeriö asettaa tuottotavoitteet. Se huolehtii valtion omistuksessa pysyvästi pidettävien toimitilakiinteistöjen omistajuusasioista. Laitos vuokraa toimitiloja erityisesti valtionhallinnon virastojen käyttöön. Keskustelussa käsiteltiin myös Senaatti-kiinteistöjen suhdetta Kapiteeli Oy:öön ja Engel Oy:öön. Senaatti-kiinteistöjen alueorganisaatioon tutustuttiin tarkemmin 23.4.2001 oikeuskanslerin vierailulla Hämeen kiinteistöalueelle (8 ja 9/51/01).

### 2) Tutustuminen Kansallisarkistoon

Oikeuskansleri tutustui 9.11.2001 Kansallisarkistoon. Tilaisuudessa käsiteltiin arkistolaitoksen ajankohtaisia kysymyksiä, erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vaikutusta arkistolaitokseen ja muita julkisuuskysymyksiä (18/51/01).

### 3) Oikeuskanslerin tarkastuskäynti Tilastokeskuksessa

Tarkastuskäynnillä Tilastokeskuksessa 26.11.2001 oikeuskanslerille kerrottiin muun muassa Tilastokeskuksen toimivallasta ja roolista valtakunnan koko tilastotoimen ohjauksessa ja koordinoinnissa suhteessa muihin tilastoviranomaisiin, sekä näiden välisestä työnjaosta.

Erityiskysymyksinä olivat tarkastelussa Euroopan unionin jäsenyyden vaikutukset Tilastokeskuksen toimintaan ja Ahvenanmaa tilastotoimen näkökulmasta. EU:n jäsenyyden osalta keskustelua käytiin etenkin niistä tilastoista, jotka

ovat jäsenyyden kannalta muodostuneet merkittäviksi (mm. talous-, sosiaali- ja suhdannetilastot), sekä tilastotointa koskevasta sääntelystä.

Kansallisen tilastolain osalta käytiin läpi tietojen keräämistä, neuvotteluvelvoitetta, tietojen luovuttamista ja tiedonantovelvollisuuden laiminlyömistä koskevien säännösten soveltamista ja niiden toimivuutta Tilastokeskuksen näkökulmasta.

Henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa keskustelua käytiin muun muassa henkilöstön pysyvyydestä, nuorten työntekijöiden asemasta, uudesta palkkausjärjestelmästä ja henkisestä työsuojelusta (17/51/01).

### 4) Tutustumiskäynti Pirkanmaan metsäkeskukseen

Oikeuskansleri tutustui Pirkanmaan metsäkeskuksen toimintaan 23.4.2001. Vierailu liittyi hänen aikaisemmin 25.10. ja 4.12.2000 tekemiinsä käynteihin metsähallituksessa ja metsätalouden kehittämiskeskuksessa Tapiossa. Tarkoitus oli perehtyä siihen, miten 1990-luvulla tapahtunut metsien kestävä hoidon ja käytön periaatteelle perustuva metsälainsäädännön sekä metsätalouden hallinnon uudistus oli onnistunut erityisesti viranomaistoimintojen osalta ja mitä kokemuksia lakien soveltamisesta oli saatu.

Viranomaispäällikkö totesi aluksi, että viranomaistoiminnat oli vertikaalisesti kokonaan eriytetty metsäkeskuksen muusta toiminnasta maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä. Metsälain (1093/1996) soveltamisen osalta hän toi esiin 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen alueiden rajaamista ja määritelmien tulkintaa koskevat vaikeudet. Lain 15 §:n mukaiset neuvottelut korjaustoimenpiteistä olivat johtaneet lähes aina sopimukseen. Metsärikoksia ei ollut tullut ilmi. Rikkomuksia oli syyttäjälle ilmoitettu 10. Esiin tuotiin myös se, että metsälain sekä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisessa on päällekkäisyyttä eräillä alueilla.

Kestävä metsätalouden rahoituslain (1094/1996) mukaiset asiat kuuluvat kaikki viranomaistehtäviin. Tämän lain nojalla myönnettävällä ympäristötuella on Pirkanmaalla suoritettu kartoitus metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetuista alueista, yksi elinympäristökartoitus sekä yksi suuri vesistöhaittojen estämistä koskeva tutkimus.

Tilaisuudessa käsiteltiin myös metsänhoitomaksusta vapauttamista sekä hirvivahinkojen korvaamista, samoin kuin metsäkeskusten toiminnan ja asiakirjojen julkisuutta (7/51/01).

## 5) Perehtyminen työsuojeluhallintoon

Tampereelle 26.2.2001 tekemällään tutustumiskäynnillä apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen perehtyi sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastoon, jonka osalta oli 1990-luvulla tehty useita organisaatiouudistuksia. Samassa yhteydessä keskusteltiin työsuojelun piirihallinnon asemasta ja tehtävistä sekä tutustuttiin työsuojelunäyttelyyn. Lisäksi saatiin selostukset Hämeen työsuojelupiirin ja Tampereen kaupungin työsuojeluorganisaation toiminnasta (6/51/01).

## 6) Tarkastusmatka Etelä-Pohjanmaalle

Apulaisoikeuskansleri Pasanen tutustui 19.2.2001 Lapuan kaupungin viranomaisten toimintaan. Kaupungin edustajien kanssa käsiteltiin mm. kaupungin yleishallintoa, valtion ja kuntien välisiä suhteita sekä Lapuan sosiaali- ja terveydenhuollon näkymiä (1/51/01).

Samoin 19.2.2001 apulaisoikeuskansleri tutustui Lapuan hiippakunnan tuomiokapitulin tehtäviin ja toimintaan. Tapaamisessa hiippakunnan edustajien kanssa käsiteltiin tuomiokapitulien lainkäyttötehtäviä mm. esteellisyysnäkökulmasta, tuomiokapitulin seurakunnille antamaa neuvontaa ja rovestin arvonimen myöntämistä (2/51/01).

Pohjanmaan maanmittaustoimiston toimintaan apulaisoikeuskansleri tutustui 20.2.2001 Alajärvellä, jossa maanmittaustoimiston ja sen Alajärven toimipisteen edustajien kanssa keskusteltiin mm. maanmittauslaitoksen ja Pohjanmaan maanmittaustoimiston tehtävistä sekä kiinteistötoimituksista maanmittaustointoissa (4/51/01).

## 7) Tutustuminen käräjäoikeuksiin

Apulaisoikeuskansleri Pasanen on 20.1.2001 tutustunut Kauhavan ja 16.5.2001 Kuusamon käräjäoikeuteen. Käräjäoikeuden laamannit ja muu henkilökunta esittelivät tehtäviään. Käynneillä todettiin, että kyseessä olivat pienet ja asianmukaisissa tiloissa toimivat jossain määrin syrjäiset tuomioistuinyksiköt, joissa ei ollut jutturuuhkia. Kuusamon käräjäoikeus koki tosin resurssipulaa. Uuden maakaaren osalta todettiin, että käräjäoikeuksissa yhteiskiinnitysten purkamiset oli koettu hankaliksi ja että mantaalilainhuutojen muuttaminen murto-osaisiksi oli vienyt paljon aikaa.

Kuusamossa käytiin tapaamassa myös oikeusaputoimiston johtavaa yleistä oikeusavustajaa (5 ja 10/51/01).

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin Helsingin käräjäoikeuteen 14.11.2001. Käynnillä seurattiin rikos- ja pakkokeinoasioitten istuntoja ja keskusteltiin käräjäoikeuden edustajien ja henkilöstön kanssa käräjäoikeuden toiminnassa koetuista käytännön ongelmista (19/51/01).

## 8) Käynti Lapuan kihlakunnanvirastossa

Lapuan kihlakunnanvirastossa apulaisoikeuskansleri Pasanen tutustui 19.—20.2.2001 kihlakunnan poliisitoimeen. Siihen kuului useita toimipisteitä entisten nimismiespiirien mukaan. Poliisin työn aloituspaikat oli jaettu neljälle paikakunnalle.

Poliisin strategia hälytystehtävien hoitamisessa perustuu siihen, että valvontapartiot olivat pääsääntöisesti eri puolilla kihlakuntaa. Alajärven paikallistoimistossa tutustuttiin muun muassa poliisin partioitehtävissä noudatettavaan kenttäjakosysteemiin.

Kihlakunnan ulosotto- ja syyttäjäsastot hoitivat toimialallaan myös Alavuden kihlakunnan vastaavat tehtävät. Kihlakuntajako ja käräjäoikeuden tuomiopiiri eivät vastanneet toisiaan, ja syyttäjillä oli istuntoja Lapuan käräjäoikeuksissa. Ulosotto toimella oli niin ikään useita toimipisteitä (3/51/01).

## 9) Käynti Kuusamon kihlakunnanvirastossa

Kuusamoon 15.—16.5.2001 suuntautuneella tarkastusmatkallaan apulaisoikeuskansleri Pasanen tutustui muun muassa Kuusamon kihlakunnanviraston toimintaan.

Kuusamossa kihlakuntauudistus on koettu myönteisenä asiana muun muassa ammatillisen erikoistumisen näkökulmasta. Koska kihlakunta kattaa Kuusamon kunnan alueen ja virastossa on poliisilaitos sekä syyttäjä- ja ulosotto-osasto, muutos aiempaan nimismiesjärjestelmään ei ole kansalaisten kannalta kovinkaan suuri.

Alueellisesti kihlakunta on toimiva ja vastaa kansalaisten tarpeita. Pitkät etäisyydet ja ongelmat poliisien rekrytoinnissa koskettavat kuitenkin myös Kuusamon kihlakuntaa. Toisaalta kihlakunnanvirastolla on hyväksi koettua yhteistoimintaa Oulun poliisilaitoksen, liikkuvan poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa.

Samassa yhteydessä apulaisoikeuskansleri Pasanen tutustui Kuusamon rajavartioalueen ja kihlakunnanviraston poliisilaitoksen yhteistoimintaan.

Rajavartioalueen edustaja esitteli rajavartioston lakisääteisiä päätehtäviä ja oheisvalvonta-tehtäviä sekä pelastus- ja avustustehtäviä. Eri-tyiskysymyksinä esille nousivat Schengenin sopimuksen vaikutukset, rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ja rajavartiohenkilöstön toimival-  
lan suhde poliisivaltuuksiin tapahtuvaan valvon-  
tatoimintaan (12/51/01).

#### **10) Tarkastuskäynti Saaristomeren merivartiostossa**

Oikeuskansleri Paavo Nikula vieraili 29.6.2001 Saaristomeren merivartioston esikun-  
nassa sekä merivartioston aluksella Turussa. Merivartioston komentaja kommodori Pekka Laitala esitteli merivartioston valvonta- ja oh-  
jaustehtäviä vastuualueellaan, johon merialueen lisäksi kuuluu ilmatilaa. Vartioasemia ja niiden miehitystä on vähennetty ja vastaavasti valvonta on siirtynyt teknisin laittein tapahtuvaksi. Tutus-  
tumiskäynnin aikana selvitettiin myös kertomus-  
vuoden alusta voimaan tulleen uuden alueval-  
vontalain (755/2000, vrt kertomus 1998, s. 76; apulaisoikeuskanslerin aloite Suomen alueen valvonnasta annettujen säännösten uudistami-  
seksi) käytännön toteutumista. Kokemukset lain soveltamisesta ovat olleet pääosin myönteisiä. Käynnin aikana tuli pelastushälytys, johon pe-  
rustuvaa sairaankuljetusta saaristosta sairaalaan johdettiin merivartioston esikunnasta.

#### **11) Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitos**

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen 8.10.2001 sekä po-  
liisilaitoksen Laukaan palvelutoimiston.

Jyväskylän poliisilaitoksella tuli esiin sama il-  
miö kuin monen muunkin poliisilaitoksen tar-  
kastuksella eli esitutkintojen viivästyminen. Ku-  
ten yleensäkin myös Jyväskylän poliisilaitos pe-  
rusteli tilannetta juttujen suurella määrällä ja ra-  
jallisilla voimavaroilla sekä niihin liittyen tehtä-  
vien priorisointitarpeella. Apulaisoikeuskansle-  
rin mukaan esitetyt syyt olivat varteenotettavia. Hän kuitenkin viittasi siihen, että rikoksen uhrin  
kannalta sinänsä vähäisetkin rikosjutut saatta-  
vat olla tärkeitä ja että ihmiset joutuvat poliisin ja  
rikostutkinnan kanssa tekemisiin yleensä juuri  
heihin kohdistuneiden ns. massarikosten kanssa. Näidenkin tutkinnan joutuisuudella on siten

merkitystä. Apulaisoikeuskansleri ilmoitti pyrki-  
väänsä seuraamaan rikostutkintojen viivästy-  
miä tarkastusmatkoillaan, ja hän kiinnitti myös  
Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston  
huomiota esitutkinnan joutuisuuden seurantaan  
(14/51/01).

#### **12) Jyväskylän kihlakunnan syyttäjävirsto ja ulosottovirsto**

Edellä mainitulla Jyväskylään suuntautuneel-  
la matkallaan apulaisoikeuskansleri Jonkka teki  
9.10.2001 tarkastuskäynnin Jyväskylän kihla-  
kunnan syyttäjävirstoon ja kihlakunnan ulosot-  
tovirstoon (15 ja 16/51/01).

#### **13) Tutustuminen Jyväskylän kaupungin hallin- toon**

Tarkastusmatkalla 9.10.2001 apulaisoikeus-  
kansleri Jaakko Jonkka tutustui myös Jyväsky-  
län kaupungin hallintoon. Tapaamisessa kau-  
pungin edustajien kanssa käsiteltiin kaupungin  
keskushallinnon tehtävien ohella kaupungin so-  
siaali- ja terveystoimeen, opetustoimeen ja pelas-  
tuslaitoksen toimintaan liittyviä kysymyksiä (13/  
51/01).

#### **14) Tutustuminen Helsingin poliisilaitoksen valmiusyksikköön (ns. Karhu-yksikkö)**

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella  
3.10.2001 järjestetyssä tilaisuudessa apulaisoi-  
keuskansleri Jonkalle esiteltiin Karhu-valmius-  
ryhmän organisaatiota ja koulutusta sekä ryh-  
män johtamista operatiivisessa toiminnassa. Sa-  
malla keskusteltiin voimankäyttötilanteisiin liit-  
tyvistä vastuukysymyksistä ja niihin liittyvästä  
viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä. Tilaisuuden  
päätteksi vieraille esiteltiin valmiusryhmän ka-  
lustoa (20/51/01).

### **1.5. Kansainväliset yhteydet sekä vierai- lut**

#### **1.5.1. Vierailut ulkomaille**

##### **1) Tallinna**

1) Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen ja  
esittelijä Pekka Liesivuori vierailivat 4.5.2001

Tallinnassa Viron oikeuskanslerinvirastossa ja kävivät Viron asianajajayhdistyksessä ja Oikeusinstituutissa. Oikeuskanslerinvirastossa käytiin keskustelua oikeuskanslerin valintaa koskevista säädöksistä ja Euroopan unionin säädösten ja kansallisten perustuslakien suhteesta. Keskustelua seuranneessa seminaaritilaisuudessa käsiteltiin Suomen ja Viron oikeuskanslerin kertomuksia, kanteluasioitten käsittelyä ja ratkaisutoiminnan tukena käytettäviä atk-järjestelmiä. Viron asianajajayhdistyksen edustajien kanssa keskusteltiin yhdistyksen toiminnasta ja Viron ja Suomen asianajajavälvoimasta. Kolmannessa käyntikohteessa esiteltiin lakimieskoulutusta antava, yksityisesti toimiva Oikeusinstituutti, jota johti entinen oikeuskansleri Eerik-Juhan Truuväli (1/6/01).

2) Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka ja kansliapäällikkö Klaus Helminen vierailivat 16.—17.10.2001 Tallinnassa Viron oikeuskanslerinvirastossa ja kävivät myös Viron sisäasiainministeriössä sekä Oikeusinstituutissa. Viron uuden oikeuskanslerin Allar Jõks'in kanssa keskusteltiin laillisuusvalvonnan näkymistä sekä virastojen välisen yhteistoiminnan jatkamismuodoista. Vierailun yhteydessä pidettiin 17.10. Viron oikeuskanslerinvirastossa seminaari, jossa apulaisoikeuskansleri Jonkka kertoi kokemuksiaan poliisin toimintayksiköihin ja eräisiin muihin kohteisiin tehtävistä tarkastuksista. Kansliapäällikkö Helminen alusti Suomen oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta ja kertomuksen tilastotiedoista (7/6/01).

## 2) Pohjoismainen sotilaslakimieskokous

Göteborgissa 14.-17.8.2001 pidettyyn XXVII pohjoismaiseen sotilaslakimieskokoukseen osallistui viraston edustajana kansliapäällikkö Helminen ja osanottajana oli lisäksi vastikään eläkkeelle siirtynyt entinen apulaisoikeuskansleri Pasanen. Kokoukseen osallistui neljästä pohjoismaasta yhteensä yli 100 sotilaslakimiestä, puolustusministeriön tai puolustusvoimien virkamiestä sekä sotilasasioiden syyttäjää ja tuomaria. Eri pohjoismaiden edustajat alustivat aiheista, jotka koskivat asevelvollisten palvelusvelvollisuuden alueellista ulottuvuutta, ympäristönsuojelua sotilaallisten harjoitusten yhteydessä, sotilaiden palvelua ulkomailla rauhanturvaamistehtävissä ja kansainvälistä rikosoikeutta. Alustusten johdosta käytiin vilkasta keskustelua. Ruotsin puolustusministeriön valtiosihteeri selosti viireillä olevaa Ruotsin puolustusvoimien organisaatiouudistusta. Lopuksi kunkin osanottajaval-

tion edustaja esitti katsauksen omassa maassaan viime vuosina toteutettuihin sotilasoikeudenhoitoa koskeviin säädösuudistuksiin (4/6/01).

## 3) Euroopan unionin jäsenmaiden oikeusasiamiesten seminaari

Euroopan oikeusasiamies sekä Belgian liittovaltion ja Vallonian ja Flanderin osavaltioiden oikeusasiamiehet olivat kutsuneet Euroopan unionin jäsenvaltioiden oikeusasiamiehet 19.—21.9.2001 Brysseliin yhteiseen seminaariin ”The ombudsmen against discrimination”. Seminaarissa käsiteltiin mm. EU:n perusoikeuskirjan mahdollista sisällyttämistä perustamissopimukseen. Muita aiheita olivat oikeusasiamiesten asema sekä kansallisella että alueellisella tasolla perusoikeuksien ja vapauden edistäjinä mukaan lukien taloudelliset, kulttuurilliset ja sosiaaliset oikeudet sekä hyvän hallinnon periaatteet. Oikeuskansleri Nikula selosti puheenvuorossaan perusoikeuskirjan valmistelun toimeksiantoa EU:n tasolla olemassa olevien perusoikeuksien kokoamisesta yhtenäiseen asiakirjaan, mistä seuraa myös, että perusoikeuskirjalla on oikeudellisia vaikutuksia. Lisäksi Nikula käsitteli hyvää hallintoa ja todistustaakkaa syrjintätapauksissa koskevia kysymyksiä. Seminaariin osallistui oikeuskanslerinvirastosta oikeuskanslerin lisäksi vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Marja-Leena Joutsiniemi (5/6/01).

## 4) Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän kokous Strasbourgissa

Oikeuskansleri osallistui 12.—13.11.2001 Strasbourgissa pidettyyn Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän kokoukseen. Työryhmä selvittää korruption ja muun taloudellisen väärinkäytöksen torjuntaa paikallis- ja aluehallinnon tasoilla kooten aiheeseen liittyvää tietoa jäsenmaista. Työnsä perusteella ryhmä laatii koosteen toimenpide-ehdotuksia, joiden toteuttamisella väärinkäytöksiä voidaan torjua.

### 1.5.2. Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Yhteistoiminta Viron oikeuskanslerinviraston kanssa jatkui edelleen vilkkaana. Viron uusi oikeuskansleri Allar Jõks seurueineen teki ensivierailunsa Suomeen ja oikeuskanslerinvirastoon 10.—11.4.2001. Vierailunsa aikana Jõks tu-

tustui lisäksi eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja perustuslakivaliokunnan työhön sekä korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan. Kesäkuussa vuorostaan Helsingissä järjestettiin maidemme välinen yhteinen laillisuusvalvontaseminaari, jota selostetaan tarkemmin jaksossa 1.6.2. Viron apulaisoikeuskansleri Aare Reenumägi seurueineen puolestaan vieraili yhteisessä tapaamisessa 3. lokakuuta. Tuolloin käsiteltiin mm. valtioneuvoston valvontaan liittyviä aiheita sekä sosiaalialan laillisuusvalvonnan erityispiirteitä. Vuoden lopulla, marraskuussa, virastolla oli tilaisuus isännöidä kahden viikon ajan jaksoa, jonka aikana apulaisoikeuskansleri Enn Markvart ja vanhempi neuvos Sulev Lääne Viron oikeuskanslerinvirastosta olivat Pohjoismaiden ministerineuvoston stipendiaatteina Suomessa. Jaksoon sisältyi tutustumisia suomalaisen hallinnon eri kohteisiin.

Muita vuonna 2001 oikeuskanslerinvirastoon tehtyjä vierailuja:

1) Viron korkeimman oikeuden esittelijä Sirje Kaljumäe vieraili oikeuskanslerinvirastossa 23. tammikuuta. Vierailu oli osa Kaljumäen ohjelmaa hänen osallistuessaan Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ja Viron korkeimman oikeuden väliseen harjoittelijavaihtoon.

2) Ryhmä oikeushallinnon, tuomioistuinten ja lähialojen tiedotushenkilökuntaa tutustui 8. toukokuuta viraston tiedotukseen ja toimintaan.

3) Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles vieraili virastossa 5. kesäkuuta. Seurueeseen kuului hänen lisäksi mm. neuvoston Suomen edustuston suurlähettiläs Erkki Kourula ja ulkoasiainministeriön ihmisoikeusyksikön päällikkö Ann-Marie Nyroos. Käydyissä keskusteluissa käsiteltiin esimerkiksi turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja vähemmistöjen asemaa Suomessa. Esillä oli myös Eurooppalaisen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi toimivan komitean (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) tekemässä raportissa olevat havainnot olosuhteista osassa maamme vankiloita, sekä ulkomaalaisten ja aseistakieltäytyjien asemaan liittyviä kysymyksiä.

4) Euroopan unionin TAIEX -harjoittelijajohjelmaan osallistuneita henkilöitä Liettuasta, Sloveniasta, Bulgariasta, Turkista, Puolasta ja Romaniasta tutustui 19. syyskuuta oikeuskanslerinvirastoon.

5) Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili virastossa 15. marraskuuta puheenjohtajansa

Paula Kokkosen johdolla. Käydyn keskustelun pohjaksi valiokunnalle esiteltiin tilaisuuden alussa ajankohtaisia viraston hallintoon, kanteluasioiden käsittelyyn sekä valtioneuvoston päätöksentekoon laillisuusvalvonnan kannalta liittyviä asioita.

## 1.6. Toiminta ja talous

### 1.6.1. Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2001 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 13 822 000 markkaa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin 10 594 614 markkaa 33 vakinaisessa virassa olleen ja 5 eripituisissa määräaikaisissa virkasuhteissa olleen henkilön palkkauksiin. Muihin toimintamenoihin käytettiin 2 860 953 markkaa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 1 250 433 markkaa, painatuspalvelut 192 012 markkaa, käännöspalvelut 142 401 markkaa sekä kalusteet, koneet, atk-laitteet ja -ohjelmat 316 225 markkaa.

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

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Rindance- 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 2001 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 7.2.2001 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, viraston toiminnan kannalta olennaisen tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämissuunnitelmia.

Oikeuskanslerinvirasto on itse järjestänyt koulutusta perus- ja ihmisoikeuksista, erityisesti TSS-oikeuksista, ja Schengenin säännöstöstä. Lisäksi oikeuskansleri kertoi käytännön kokeuksistaan uuden perustuslain soveltamisessa laillisuusvalvonnassa.

Oikeuskanslerinvirasto järjesti yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa kesäkuussa 2001 Helsingissä pidetyn suomalais-virolaisen laillisuusvalvontaseminaarin, johon osallistui Viron oikeuskanslerinviraston edustajia. Viron oikeuskansleri Allar Jõks alusti tilaisuudessa aiheesta ”Ombudsman-tehtävät yhdistettyinä perustuslain valvontatehtävään” ja oikeuskansleri Nikula kertoi EU:n perusoikeuskirjan soveltamisesta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio selvitti lapsen oikeuksien valvontaan liittyviä kysymyksiä. Tilaisuuteen oli kutsuttu myös professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta. Hän kertoi hyvän hallinnon vaatimuksista EU:ssa. Seminaariin osallistui 24 oikeuskanslerinviraston virkamiestä.

Useat henkilöstöön kuuluvat ovat osallistuneet oman ammattialansa jatkokoulutuskursseihin ja -tilaisuuksiin sekä opintomatkoihin. Oikeuskanslerinvirastosta on osallistuttu ministeriöiden yhteisesti järjestämään esittelymenettely-

koulutukseen. Virastossa kielitaitoa tarvitseville on kustannettu kielikoulutusta.

Oikeuskanslerinviraston esittelijöitä osallistui 5.10.2001 Helsingissä järjestettyyn lakimiespäivään.

### 1.6.3. Tiedotus

Oikeuskanslerinviraston tiedotus vastaa virastoa koskeviin kyselyihin, laatii tiedotteet, ylläpitää viraston kotisivuja ja valmistelee oikeuskanslerin kertomuksen. Tärkeänä tiedonvälityksessä on pidetty hyvää palvelua, luotettavuutta ja avoimuutta. Suoraan kansalaistahoille tapahtuvaa tiedotusta on edelleen kehitetty lisäämällä kansalaisjärjestöjä tiedotteiden jakeluverkkoon. Myös viraston kotisivuilla Internetissä on ollut yleisön saatavilla ajankohtaista virastoa koskevaa tietoa.

#### *Tiedotteet*

Tiedotteiden jakelu on toteutettu kolmen eri kanavan välityksellä: valtioneuvoston tiedotusyksikön lokerojakelun avulla, sähköpostitse sekä telekopioina. Sähköisen järjestelmän kautta tiedotteet ja niihin liitetyt päätökset ovat välittyneet lähes kahdelle sadalle toimittajalle tai tiedotusvälineelle. Suuri osa lehdistöä, TV- ja radiokanavia, verkkouutisia ja uutistoimistoja on jakelussa mukana. Jakelujärjestelmä on valtakunnallisesti kattava ja tarkoituksena on, että sen avulla tiedotteet välittyisivät vastaanottajille nopeasti ja tasapuolisesti. Yhtä tärkeätä on ollut, että tiedotteet ovat yleisön saatavilla mahdollisimman pian. Tämän vuoksi ne on viety viraston kotisivuille välittömästi julkistamisen jälkeen. Tiedotteita tehtiin vuoden aikana kaikkiaan 16 kappaletta.

Toisinaan päätöksistä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi tiedottaa valtakunnallista jakelua suppeammin. Tällöin tiedotteen tekemisen sijaan kyseinen päätös on lähetetty kokonaisuudessaan paikallistason tiedotusvälineille.

#### *Internet*

Viraston kotisivut sisältävät muun muassa kanteluohjeet ja -lomakkeen sekä tarpeen mukaan päivitettävää tietoa viraston tehtävistä ja toiminnasta. Oikeuskanslerin kertomus eri kieliversioineen on nyt toista kertaa luettavissa sivuil-

ta pdf-muodossa. Selosteet keskeisistä virastossa tehdyistä päätöksistä on lähetetty Internetissä toimivaan oikeudelliseen Finlex-tietopankkiin, joka sisältää oikeuskanslerin ratkaisutietokannan. Verkkotiedottamista on lisäksi tehty yhteistyössä Euroopan oikeusasiamiehen toimiston kanssa ja oikeuskanslerin kertomukset kieliversioineen ovat luettavissa myös heidän ylläpitämältään [www-sivustolta](http://www.sivustolta). Kotisivuihin liittyvää yhteistyötä on niin ikään tehty julkishallinnon Suomi.fi -portaalin toimituksen sekä valtioneuvoston kanslian ja eduskunnan verkkotiedotusten kanssa.

### *Kertomus*

Oikeuskanslerin kertomus sisältää yleistä virastoa koskevaa tietoa sekä ratkaisuselosteet kaikista virastossa vuoden aikana tehdyistä toimenpideratkaisuista. Myös muita mielenkiintoisina pidettyjä ratkaisuja, lausuntoja tai asiakirjoja voidaan ottaa mukaan. Kertomus julkaistaan suomen- ja ruotsinkielisenä aina eduskunnan aloittaessa syysistuntokautensa. Kertomuksen ensisijaisena tarkoituksena onkin antaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle selvitys oikeuskanslerin toiminnasta. Sillä on myös tärkeä merkitys viranomaisten oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisessa. Tämän lisäksi kertomus on tarkoitettu tiedonlähteeksi yleisölle ja tiedotusvälineille.

Englanninkielinen, lyhennelty ja muokattu versio kertomuksesta valmistuu myöhemmin syksyn aikana. Englanninkielistä lyhennelmää on toimitettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

### *Muuta toimintaa*

Toukokuussa viraston tiedotukseen kävi tutustumassa ryhmä oikeushallinnon ja lähialojen sekä tuomioistuinten tiedottajia. Tapaamisen yhteydessä kerrottiin myös oikeuskanslerinviraston tehtävistä ja tutustuttiin osaan valtioneuvoston linnan tiloista.

Vuoden aikana virastoon tuli lukuisia tiedusteluja puhelimitse, sähköpostin ja kotisivujen välityksellä. Näihin vastasivat edelleen kirjaa-mon ja tiedotuksen lisäksi myös muu henkilökunta asian laadun mukaan.

Viraston tiedotuksen yhteydessä toimii lisäksi tietopalvelu, jonka tehtävänä on palvella pääasi-

assa viraston henkilökuntaa erilaisissa tiedonhakuun liittyvissä tehtävissä. Tietopalvelu myös ylläpitää tietokantoja, joihin talletetaan viraston toimintaan liittyviä asiakirjoja.

### **1.6.4. Muuta toimintaa**

#### **1) Huomionosoitus**

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasaselle luovutettiin syyttäjälaitoksen Ignatius-mitali valtakunnallisilla syyttäjäpäivillä 28.9.2001. Mitali luovutettiin tuolloin ensimmäistä kertaa ja sen sai myös apulaisvaltakunnansyyttäjä Martti Jaatinen. Apulaisoikeuskansleri Pasanen jäi eläkkeelle 1.8.2001 alkaen toimittuaan virassaan 1.8.1981 lähtien. Pasasen artikkeli Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana ilmestyi Lakimies-aikakauskirjan numerossa 8/2001.

#### **2) Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän jäsenyys**

Oikeuskansleri Nikula on kutsuttu Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmään, jonka tehtävänä on selvittää korruption ja muun taloudellisen väärinkäytöksen torjuntaa paikallis- ja aluehallinnon tasoilla. Työryhmän tehtävänä on koota aihetta koskevaa tietoa neuvoston eri jäsenmaissa sekä laatia ehdotus koosteeksi toimenpideehdotuksia, joiden toteuttamisella väärinkäytöksiä voidaan torjua luottamuselimissä sekä viranomaisissa. Työryhmän jäsenten laatimien pohjalta laaditaan ehdotukset mm. paikallis- ja aluehallinnon luottamuselinten palkkioperusteista, luottamushenkilöiden ja virkamiesten oikeudellisesta asemasta ja vastuusta, vaalirahoituksesta sekä hallinnon julkisuudesta, toiminnan taloudellisesta valvonnasta ja tarkastuksesta samoin kuin paikallis- ja aluehallinnon toimielinten ja yritysten suhteista. Työ käynnistyi kertomusvuoden alkupuolella ja sen on määrä valmistua seuraavan vuoden puoliväliin mennessä.

#### **3) Muita erityistehtäviä**

Oikeuskansleri kutsuttiin kertomusvuonna puheenjohtajaksi valtioneuvoston kanslian asettamaan toimikuntaan, joka valmistelee valtioneuvostosta annetun lainsäädännön kokonaisuudistusta. Lisäksi esittelijäneuvos Risto Hiekataipale viraston valtioneuvostoasiain osastol-

ta kutsuttiin toimikunnan jäsenistöön. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi valtioneuvostolaiksi sekä sen johdosta tarvittavat muutokset valtioneuvoston ohjesääntöön. Asettamispäätöksen mukaan toimikunnan tulee saattaa työnsä valmiiksi 15.6.2002 mennessä.

Oikeuskansleri on niin ikään jäsenenä oikeusministeriön kertomusvuonna asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on valmistella selvitys perustuslain toimeenpanosta. Oikeusministeri Johannes Koskisen johdolla toimivan työryhmän tulee selvityksessään mm. arvioida, miten perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet sekä laatia arvio uudistuksen edellyttämistä jatkotoimista. Selvitystyön tulee valmistua 15.9.2002 mennessä.

Kansliapäällikkö Klaus Helminen toimi valtioneuvoston määräämänä EU-asioiden komitean jäsenenä myös kuluneen kertomusvuoden ajan. Hänen varajäsenenään oli esittelijäneuvos Eva-Brita Björklund kesäkuun loppuun saakka. Björklundin siirryttyä eläkkeelle varajäsenenä jatkoi neuvotteleva virkamies Marja Leskinen. EU-asioiden komitea on valtioneuvoston kansli-  
an yhteydessä toimiva EU-asioiden valmistelun yhteensovittamista asetettu neuvoo-antava toimielin (valtioneuvoston ohjesäännön 49 §, 591/2000). Marja Leskinen jatkoi Björklundin jäsenyyttä myös komitean alaisessa oikeudellisten kysymysten valmistelujaostossa. Oikeuskanslerinviraston EU-koordinaattorina toimi nuorempi oikeuskanslerinsihteeri Irma Tolmunen.

Kansliapäällikkö Klaus Helminen on ollut viraston edustajana oikeusministeriön lainvalmisteluosaston lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallinin johdolla järjestetyissä epävirallisissa julkisuuslainsäädännön toimeenpanon seurannan yhdyshenkilöiden tapaamisissa.

## 1.7. Viraston organisaatio ja henkilöstö

### 1.7.1. Organisaatio

Oikeuskanslerinviraston perusrakenteesta säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 2 §:ssä, jonka mukaan virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuväl-

taa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerin 3.4.2000 antamaan oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja yleisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeusky-symyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastaminen ja valmistele osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koske-  
vissa asioissa ja erikseen määräytyissä kansainvälisissä asioissa. Hallintoyksikkö käsittelee viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta, oikeuskanslerin kertomuksen toimittamista ja tiedotusta sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

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

### 1.7.2. Henkilöstö

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

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 7.5.-3.9.2001 kolmen kuukauden jaksoissa harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 33 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulais-oikeuskanslerin ohella 17 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja osastosihteeri. Oikeusval-

vontaosastolle oli sijoitettu 11 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kolme osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tietosuunnittelija ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

## 2. Oikeuskansleri valtioneuvostossa

### 2.1. Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävät ja työ painottuvat kahdelle alueelle. Viranomaisiin ja asianajajiin kohdistuvan yleisen laillisuusvalvonnan ohella oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon lainmukaisuutta. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaa toteutetaan kolmella tavalla. Valvontatoiminnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävin on valtioneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatointen lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kanteluiden kautta. Näistä valvontakeinoista kaksi ensimmäistä ovat luonteeltaan ennakollisia. Valtioneuvoston yleisistunnossa tai tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävien asioiden päätöksentekomenettelyyn ja ratkaisemiseen liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanottopyyntöjä voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmisteltavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan. Tällaiset kantelut pyritään ratkaisemaan samanaikaisesti valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esittelylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oikeudellisten näkökohtien selvittämiseksi. Listatarkastuksessa esiin nousseista oikeudellisista kysymyksistä neuvotellaan ministeriöiden virkamiesten kanssa tai asiat selvitetään muuten etukäteen.

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2001 yhteensä 1 717 asiaa (edellisenä vuonna 1 684). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 800 (847) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 63 (72) ja tasavallan presidentin esittelyjä 48 (42). Hallitus antoi eduskunnalle 243 (213) lakiesitystä. Ratkaisutoimintaan liittyi 87 (80) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta. Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön ja yhden esittelijäneuvoksen siirtyminen eläkkeelle aiheuttivat suuria henkilöstömuutoksia kertomusvuoden aikana.

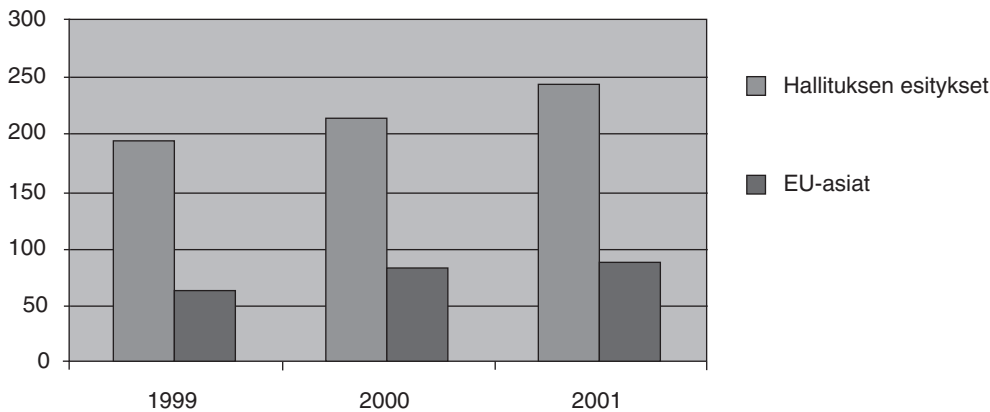
Hallituksen esitysten ja EU-asioden lukumäärien kehitys kolmen viime vuoden ajalta on nähtävissä kuvasta 3.

Oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri ovat perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaisesti olleet läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Samoin he ovat olleet läsnä hallituksen neuvotteluissa ja ns. iltakoulussa.

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

Kuva 3.

## Hallituksen esitykset ja EU-asiat 1999–2001



## 2.2. Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

### 2.2.1. Toimivaltaa koskevia havaintoja

Tasavallan presidentin päätöksentekomuodot ilmenevät perustuslain 58 §:stä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä asioista säädetään 3 momentissa ja ministerin myötävaikutuksella päätettävistä sotilaskäskyasioista 5 momentissa. Siinä säädetään myös sotilaallisista nimitysasioista sekä tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista. Suurin osa ja käytännössä kaikki merkittävät tasavallan presidentin päätökset tehdään valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta.

Lukumäärältään suurimmat ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä ryhmistä ovat armahdasasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset asiat. Ministerin nimitysasioita on ollut yksi. Näissäkin asioissa on oikeuskanslerinvirastossa suoritettu tavanmukainen listatarkastus. Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta ei tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajaongelmia enempää kuin muitakaan päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä ole käytännössä ilmennyt niissä asioissa, jotka presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta. Näiden asioiden yhteismäärä vuodessa jää muutamaan kymmeneen.

Oikeuskanslerinvirastossa eivät kertomusvuonna ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutaakaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

Valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat tasavallan presidentti on kertomusvuonna välittömästi ratkaissut tehdyn ehdotuksen mukaisesti kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Niitä selostetaan jaksossa 2.2.2.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyynnöstä annettava tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei tällaisia tietojen tai lausuntojen pyyntöjä ole kertomusvuonna esitetty, mutta oikeuskansleri on tarvittaessa käyttänyt esittelyssä puheenvuoron valottaen käsiteltävän asian oikeudellisia kysymyksiä (jäljempänä selostettavassa Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimitysasiassa oikeuskanslerin valtioneuvostolle esittämä kanta ilmenee myös muistiosta 14.12.2001, joka niin ikään on otettu tähän kertomukseen Suomen Pankin nimitysasian selostuksen yhteyteen). Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvalan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Erityisempiä tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoi-

hin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

Suomen kansainvälisten suhteiden käsittelyä koskevat lainsäätökset ovat muuttuneet 1990-luvun alkupuolelta lähtien ja muutokset ovat pääosin liittyneet Suomen osallistumiseen eurooppalaiseen integraatiokehitykseen. Ulkoasiainministeriön yksinomaista toimivaltaa käsitellä ne valtioneuvostolle kuuluvat asiat, jotka johtuvat Suomen suhteista ulkovaltoihin, rajoitettiin 1993 siten, että Euroopan talousalueeseen osallistumisesta johtuvat asiat tulivat sen ministeriön käsiteltäväksi, jonka toimialaan päätös asiasisällöltään kuuluu (1118/1993). Vuonna 1994 säädetyllä lailla (1552/1994) tätä kansainvälisten suhteiden käsittelyn hajautusta valtioneuvoston piirissä laajennettiin. Toimivalta valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelyyn tuli sille ministeriölle, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu. Edellytyksenä kuitenkin oli, että tällaiseen velvoitteeseen ei liittynyt merkittäviä ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Euroopan unionissa päätettävien asioiden käsittely osoitettiin samassa yhteydessä sille ministeriölle, jonka toimialaan asia sisällöltään kuului. Ulkoasiainministeriön tehtäväksi tuli avustaa eri ministeriöissä käsiteltävien asioiden yhteensovittamisessa.

Perustuslakiuudistuksessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet määriteltiin Euroopan unionin asioiden osalta samaa periaatetta noudattaen kuin jo jäsenyyden alkaessa. Valtioneuvosto vastaa unioniasioista perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti. Säännös on sanamuodoltaan laajempi kuin vastaava aiempi (HM 33 a §:n 2 mom.), jonka mukaan valtioneuvoston vastuualue määrittyi Euroopan unionin toimielimissä tehtävien päätösten mukaisesti.

Suomen kansainvälisten suhteiden toimivallanjaon perussäännöksessä ulkopoliitiikan johto on tasavallan presidentillä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (93 §:n 1 mom.). Valtioneuvostosta annetussa laissa on perustuslakiuudistuksen jälkeenkin pysytetty pääsääntönä (3 a §), että kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan velvoite sisällöltään kuuluu (1 mom.). Ulkoasiainministeriö käsittelee kuitenkin (2 mom.) merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin asioiden osalta toimivallanjaako on valtioneuvostolaissa (3 a ja 3 b §:n 2 mom:t) kehitetty edelleen siten, että valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa näiden asioiden valmistelun eri ministe-

riöissä. Tästä voidaan jonkin asiaryhmän osalta säätää toisin asetuksella.

Perustuslakiuudistuksessa on siten jaettu kansainvälisten suhteiden toimivaltaa sekä ylimpien valtiolinten, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston, että valtioneuvoston eri ministeriöiden kesken. Ulkopoliitiikan hoidon yhtenäisyyttä ja koordinointia edistää perustuslain 93 §:n 3 momentin säännös siitä, että ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat, käytännössä ulkoasiainministeri. Niin kuin yllä on todettu, ylimpien valtiolinten toimivaltasuhteiden osalta oikeuskanslerilta ei ole pyydetty tietoja tai lausuntoja. Ministeriöiden toimivallan käytön menettelytapoja valmisteltaessa oikeuskanslerilta pyydytyissä kannanotoissa on pyritty huolehtimaan siitä, että kansainvälisten suhteiden eri toimijat ovat tietoisia muiden vastaavien tahojen toimivaltansa puitteissa määrittämistä suuntaviivoista ja ratkaisuista. Tällä on pyritty erityisesti varmistamaan, että kansainvälisten suhteiden hoidossa kannanottojen valmistelu ja esittäminen tapahtuu yhdenmukaisesti ja ulkopoliitiikan hoito on yhtenäistä (93 §:n 3 mom.). Siten esimerkiksi valtioneuvoston kanslian ohjeet Suomen edustajille Euroopan unionissa saatetaan välittömästi tiedoksi myös ulkoasiainministeriölle. Merkittävisissä yksittäisissä asioissa ministeriöt ovat yhteistoiminnassa jo valmisteluvaiheessa ulkoasiainministeriön kanssa.

Kansainvälisten suhteiden toimivallanjaako eri ministeriöiden kesken merkitse myös sitä, että valtuuskunnat kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin ja muihin kongresseihin kokoaa ja esittelee asetettavaksi se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu. Valtuuskunnan asettamisesta päättää asian merkityksestä riippuen valtioneuvosto tai sen esityksestä tasavallan presidentti. Sekä valmistelu- että päätöksentekovaiheeseen liittyy toimivallanjaosta johtuen harkintaa siitä, mille ministeriölle valmistelu- ja esittelyvastuu kuuluu sekä siitä, kuuluuko asia valtioneuvoston yleisistunnon vai tasavallan presidentin ratkaistaviin. Oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa myös nämä toimivaltakysymykset ovat säännönmukaisesti olleet tutkittavina. Ministeriöiden johtopäätöksiin toimivallanjaosta ei kuitenkaan käytännössä ole tarvinnut puuttua eikä oikeuskanslerilta ole myöskään näistä asioista pyydetty tietoja tai lausuntoja. Ainakin kertomusvuoden osalta, joka on ensimmäinen täysi vuosi, jolloin perustuslain ja valtioneuvostolain mukaista toi-

mivallanjakoa on käytännössä toteutettu, ei oikeuskanslerinviraston osalta ongelmallisia tulkintakysymyksiä ole esiintynyt. Uuteen tilanteeseen on eri ministeriöissä pyritty valmistautumaan huolella etukäteen, jotta käytännön yhteistyö ja toiminta muutenkin olisi mahdollisimman sujuvaa ja tehokasta.

### 2.2.2. Tasavallan presidentin päätöksenteko

Kertomusvuoden aikana on valtioneuvostokäsittelyssä ollut yksi sellainen asia, jossa tasavallan presidentti ei ole päättänyt hänelle esitetyä asiaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jolloin asia on palautunut perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston valmisteltavaksi. Asia koski Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittämistä. Perustuslain 58 §:n 2 momentin soveltamista koskeva ensimmäinen asia koski niin ikään Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittämistä. Se on selostettu vuoden 2000 kertomuksen sivuilla 34—35. Jäljempänä toisena mainituksa asiassa kysymys on ollut tasavallan presidentin oikeudesta hankkia ennen lain vahvistamista perustuslain 77 §:n mukainen lausunto korkeimmalta oikeudelta.

#### 1) Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen

*Pankkivaltuuston esitys ja valtioneuvoston I istunto 30.11.2001*

Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 13 §:n mukaan Suomen Pankin johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä, jotka tasavallan presidentti nimittää. Pankkivaltuusto oli julistanut haettaviksi kaksi johtokunnan jäsenen virkaa. Virkoihin oli ilmoittautunut asetetussa määräajassa kaikkiaan 63 hakijaa.

Suomen Pankista annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan pankkivaltuuston tehtävänä on tehdä esitys johtokunnan viran täyttämiseksi valtioneuvostolle. Pankkivaltuusto oli esittänyt, että valtioneuvosto olisi ryhtynyt toimenpiteisiin, että toiseen avoinna olleeseen virkaan olisi nimitetty valtiotieteen maisteri Ilkka Kanerva ja toiseen valtiotieteen maisteri Esko Aho kumpikin 1.2.2002 alkavaksi viisivuotiseksi toimikaudeksi. Pankkivaltuusto oli äänestänyt siitä, tekikö se yhden vai kaksi nimitysesitystä.

Perustuslain 58 §:n mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston esityksestä. Lain

mukaan valtioneuvosto ei ole sidottu Suomen Pankin pankkivaltuuston esitykseen eikä presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Nyt kysymyksessä olevien Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimitysasioiden käsittelyvaiheista voidaan 30.11.2001 pidetyn valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esitellyn pöytäkirjojen perusteella todeta seuraavaa:

Valtioneuvoston yleisistunto oli 30.11.2001 yksimielisesti päättänyt esittää tasavallan presidentille, että toiseen johtokunnan jäsenen virkaan olisi nimitetty Esko Aho. Toisen johtokunnan jäsenen viran osalta valtioneuvosto oli äänin 13—4 päättänyt esittää Ilkka Kanervan nimittämistä. Valtioneuvoston virkamiesesittelijän ja asianomaisen ministerin Suvi-Anne Siimeksen ehdokkaana ollut Pentti Hakkarainen sai äänestyksessä neljä ääntä.

#### *Tasavallan presidentin I esittely*

Esittelyssä, joka oli niin ikään 30.11.2001, tasavallan presidentti ei hyväksynyt valtioneuvoston ratkaisuehdotuksia siitä, että Esko Aho ja Ilkka Kanerva olisi nimitetty Suomen Pankin johtokunnan jäseniksi. Tämän vuoksi molemmat asiat palautuivat perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston valmisteltaviksi.

#### *Valtioneuvoston II istunto ja tasavallan presidentin II esittely*

Suomen Pankin johtokunnan jäsenten virantäyttöasian jatkokäsittelyssä samana päivänä valtioneuvosto esitti vain toisen viran täyttämistä. Valtioneuvosto päätyi esittämään tasavallan presidentille, että virkaan olisi nimitetty varatuomari, kauppätieteen maisteri Pentti Hakkarainen. Tämän jälkeen tapahtuneessa esittelyssä tasavallan presidentti oli päättänyt nimittää Hakkaraisen Suomen Pankin johtokunnan jäsenen virkaan.

#### *Oikeuskanslerin muistio 14.12.2001 pankkivaltuustolle*

Suomen Pankin johtokunnan jäsenten lukumäärän osalta voidaan viitata oikeuskansleri Paavo Nikulan Suomen Pankin pankkivaltuustolle 14.12.2001 antamaan muistioon. Siinä todetaan seuraavaa:

Lähtökohdaksi on otettava perustuslain 91 §:n 1 momentin säännös siitä, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään”. Säännös on asiallisesti ottaen samansisältöinen kuin vastaava vuoden 1919 hallitusmuodon 73 §. Perustelujen mukaan säännöksellä asetetaan vaatimuksia siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä vastaisuudessa kehitetään (HE 1/1998 s. 142).

Toimiminen eduskunnan hoidossa on ollut pariin otteeseen esillä perustuslakivaliokunnan tarkastelussa. Varsinaisesti tulkinnallista merkitystä on voimassa olevan lain esitöillä, mutta koska siinä on säännöksiä ja ratkaisuja, joita on omaksuttu jo aiemmissa vaiheissa, on myös näitä koskevia kannanottoja aiheellista tarkastella. Vuonna 1997 lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista (261/1996) valiokunta piti perustuslain vastaisena järjestelyä siirtää ehdotetussa laajuudessa rahapoliittista päätösvaltaa pankkivaltuustolta pankin johtokunnalle (PeVL 5/1997 s. 3). Perustuslakivaliokunta palasi asiaan lausunnossaan 7/1998 esityksestä (6/1998) nykyiseksi laiksi Suomen Pankista.

Tässä lausunnossa viitattiin ensinnäkin ”kompensoiviin” säännöksiin eli raportointiin valtuustolle ja eduskunnalle. Edelleen valiokunta viittasi aiempaan lausuntoonsa, että perustuslain vaatimusta Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa tukisi, jos pankkivaltuusto nimittäisi johtokunnan jäsenet. Tätä ei esillä olleessa hallituksen esityksessä otettu huomioon. Valiokunta toisti käsityksensä: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä Euroopan keskuspankkijärjestelmän kansanvaltaisuutta lisäisi, jos johtokunnan jäsenten nimittäminen siirretään pankkivaltuustolle. Käytännössä johtokunnan jäsenet on nimitetty pankkivaltuuston tekemän esityksen mukaisesti.”

Suomen Pankin asemaa muutti tietenkin osallistuminen Euroopan keskuspankkijärjestelmään. Erityisesti tämä koskee pankin ja sen toimielinten riippumattomuutta niiden hoitaessa Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä (LSP 4 §).

Mietinnössään esityksestä, joka johti voimassa olevaan lakiin Suomen Pankista, talousvaliokunta tarkasteli toimia, joilla Suomen Pankki pysyy ”eduskunnan pankkina”. Näitä ovat erilainen tietojen sekä muun informaation välittäminen ja vuorovaikutus talouspolitiikan eri osapuolten välillä. Perustuslakivaliokunnan esiin nostamasta nimitysmenettelyn vaihtoehdosta talousvaliokunta lausui (TaVM 3/1998 s. 5): ”La-

kiehdotuksen mukaan tasavallan presidentti nimittää johtokunnan jäsenet pankkivaltuuston valtioneuvostolle tekemän esityksen perusteella. Talousvaliokunnan mielestä ehdotettu nimitysmenettely sopii paremmin valtioelinten toimivallan jakoon, jonka mukaan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät niille säädettyä toimenpanovaltaa.”

Asiaa on tarkasteltu myös pankkivaltuuston nimitysmuistiossa 16.11.2001 (s. 3): ”Valtioneuvosto ei ole sidottu pankkivaltuuston esitykseen, joskin esityksestä poikkeamiselle lieene asetettava perusteluvaatimus. Lisäksi valtioneuvosto on katsonut, että sen tulee käyttää pidättyvästi mahdollisuutta puuttua pankkivaltuuston esitykseen. Tasavallan presidentti ei ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.” — Sama kanta on esitetty valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa jo 1950-luvulla (Paavo Kastari: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa, Vammala 1955, s. 166).

Nimitysmuistiossa on käsitykseni mukaan toimivaltaa selvitetty voimassa olevien säännösten mukaisesti. Niissä lausutaan nimitysesityksestä yksikössä (LSP 11 §:n 2 mom:n 1 kohta): ”tehdä esitys johtokunnan jäsenen viran täyttämiseksi valtioneuvostolle”. Toimivaltasäännösten ja niiden lainsäädäntöasiakirjojen perusteella oma johtopäätökseni oli ja on, että oikeinta olisi noudattaa pankkivaltuuston esitystä nimitettävien jäsenten lukumäärästä, mutta kun ei ole nimenomaista säännöstä siitä, että esitys nimitettävien johtokunnan jäsenten lukumäärästä on nimittävää viranomaista sitova, lukumäärästä poikkeamista ei voida pitää lainvastaisena.

Vertailukohdaksi tulkinntani voidaan osoittaa perustuslain 58 §:n 2 momentti, josta ilmenee, milloin tasavallan presidentti on sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ja milloin ei. Hän on sidottu ratkaisuehdotukseen vain hallituksen (laki- tai talousarvio)esityksen antamisessa ja peruuttamisessa.

Perustuslakiesityksen perusteluissa lausuttiin mm. (s. 32): ”Tasavallan presidentti säilyisi kuitenkin uuden hallitusmuodon mukaan edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten vaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimitämiseen.” Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi, että ”presidentti säilyisi merkittävänä itsenäistä päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä” (PeVM 10/1998 s. 18).

Kokoavasti lausuen johtopäätökseni on, että johtokunnan jäsenten lukumäärän arviointi ensi

sijassa on pankkivaltuustolla, jonka kautta olenaisessa määrin toteutuu perustuslain säännös, että Suomen Pankki on eduskunnan hoidossa. Tässä arvioinnissa valtuustolla on mahdollisuus käyttää johtokunnalta saatavaa asiantuntijänäkemystä. Nimitysmenettelyä koskevien säännösten sisältö ja perustelut eivät kuitenkaan oikeuta päättämään, että valtuuston esitys johtokunnan lukumäärästä olisi oikeudellisesti tasavallan presidenttiä sitova.

## 2) Arpajaislain käsittely

Sisäasiainministeriöstä tapahtuneesta esittelystä valtioneuvosto 12.7.2001 esitti, että tasavallan presidentti olisi vahvistanut arpajaislain ja eräät muut esityksessä mainitut eduskunnan hyväksymät lait ja olisi määrännyt ne tulemaan voimaan 1.1.2002.

### *Tasavallan presidentin lausuntopyyntö KKO:lle*

Tasavallan presidentti päätti jättää asian pöydälle. Päätös tarkoitti sitä, että tasavallan presidentti otti asian asiakirjat. Tasavallan presidentin istunnon pöytäkirjaan 13.7.2001 kirjattiin seuraava presidentti Halosen lausuma:

”Perustuslain 77 §:n mukaisesti pyydän korkeimman oikeuden lausuntoa eduskunnan 20.6.2001 hyväksymän arpajaislain (HE 197/1999 vp) 5 §:n 2 ja 3 momentin yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa ennen lakien vahvistamista.

Pidän mainittuun 5 §:n 2 ja 3 momenttiin liittyvän oikeudellisen epäselvyyden mahdollisimman nopeaa ratkaisemista asianmukaisena.

Korkeimman oikeuden lausunnon saatuaan päätän lakien vahvistamisesta perustuslaissa säädetyn määräajan puitteissa.”

### *KKO:n lausunto*

Korkein oikeus oli täysistunnossaan 29.8.2001 päättämässään lausunnossa taltionumero 1625 todennut seuraavaa:

”Korkein oikeus katsoo, että

1) eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 2 momentti ei ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa, koska siinä valtakunnan lainsäädännöllä kohdistettaisiin

siin maakunnassa kotipaikan omaavan arpajais-toiminnan harjoittajaan maakunnan toimivallan piiriin kuuluvaa toimintaa koskeva, siellä toimeenpantava velvoite; ja että

2) eduskunnan hyväksymän arpajaislain 5 §:n 3 momentti ei ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa, koska sen mukaan valtakunnan viranomaisella olisi oikeus kohdistaa maakunnassa kotipaikan omaavaan arpajais-toiminnan harjoittajaan hallinnollisia pakkokeinoja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua velvoitetta rikottaessa, vaikka kysymys on maakunnan toimivallanjaon siten myös maakunnan hallintoviranomaisten toimivallanjaon piiriin kuuluvasta toiminnasta.”

### *Lain jatkokäsittely*

Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Koska kyseinen eduskunnan vastaus (EV 91/2001 vp) oli saapunut valtioneuvoston kirjaamoon 4.7.2001, oli viimeinen mahdollinen säännönmukainen tasavallan presidentin esittely lain vahvistamisasiassa 28.9.2001.

Korkeimman oikeuden lausunnon jälkeen oikeuskansleri sekä arpajaislain valmistelusta ja esittelystä vastanneet sisäasiainministeriön poliisiosaston edustajat neuvottelivat 31.8.2001 arpajaislain käsittelyn jatkovaihtoehtoista. Oikeuskanslerin kannan mukaisesti päädyttiin siihen, että sisäasiainministeriöstä tapahtuneesta esittelystä valtioneuvosto 6.9.2001 esitti, että valtioneuvosto olisi peruuttanut 12.7.2001 tekemänsä esityksen, jossa esitettiin arpajaislain ja siihen liittyneiden lakien vahvistamista. Samalla esitettiin, että tasavallan presidentti olisi jättänyt vahvistamatta kyseiset lait. Samalla sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä tapahtuneesta esittelystä valtioneuvosto esitti, että arpajaislain uudistukseen liittyneet laki raha-automaattivastuksista sekä laki totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen olisi jätetty vahvistamatta.

Tasavallan presidentti teki 7.9.2001 mainittujen lakien vahvistamisasiassa valtioneuvoston esitysten mukaiset päätökset. Arpajaislaki ja siihen liittyneet lait sekä mainitut sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä esitellyt lait palautuivat näin perus-

tuslain 77 §:n 2 momentin mukaisesti eduskunnan käsiteltäviksi. Perustuslakivaliokunta totesi hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2001 vp), että eduskunta voi hyväksyä vahvistamatta jääneen arpajaislain. Hallintovaliokunta (HaVM 15/2001 vp) esitti, että vahvistamatta jääneinä palautuneet lait olisi hyväksytty asiasisällöltään muuttamattomina lain voimaantulosäännöksiä lukuun ottamatta. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin säännökset muodostivat poikkeuksen laissa alunperin omaksutusta välineneutraliteetin periaatteesta. Tämän vuoksi lain 5 §:n 2 ja 3 momentin säännökset oli syytä kumota tai muuttaa kiireellisesti jo ennen lain voimaantuloa.

Eduskunta hyväksyi arpajaislain 26.10.2001 (EK 23/2001 vp) ja määräsi lain tulemaan voimaan 1.1.2001. Perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaisesti lakia ei enää esitelty tasavallan presidentin vahvistettavaksi, vaan presidentti ainoastaan allekirjoitti lain perustuslain mukaisesti. Eduskunta kumosi arpajaislain kiistanalaiset 5 §:n 2 ja 3 momentit hallituksen esityksessä (HE 211/2001 vp) esitetyllä tavalla. Tasavallan presidentti vahvisti 21.12.2001 lainmuutoksen ja laki tuli voimaan 1.1.2002 samanaikaisesti arpajaislain ja siihen liittyvien lakien kanssa.

## 2.3. Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on puututtu valtioneuvoston päätöksenteon tai esittelymenettelyn kannalta oikeudellisesti merkityksellisiin virheisiin ja puutteisiin. Valtioneuvoston yleisistuntojen asiamäärät vaihtelevat, mutta ministeriöiden esittelijöihin on otettu valtioneuvostoasioissa yhteyttä viikottain lukuisia kertoja. Ministeriöiden esittelijät ovat useimmiten voineet korjata esittelylista-asiakirjojen puutteet ennen valtioneuvoston istuntoa. Joissakin yksittäistapauksissa virheellisyys tai puutteellisuus on ollut sellainen, että esittelylista on jouduttu poistamaan ennen istuntoa. Esittelylistaluonnoksia on myös toisinaan jo ennen listan jakelua toimitettu oikeuskanslerinvirastoon oikeudellista tarkastusta varten.

### 2.3.1. Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksiin. Uuden pe-

rustuslain myötä tarkastelun painopiste on siirtynyt lainsäädäntöteknisestä säätämisyjärjestystarkastelusta lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisen tarkastelun suuntaan. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa lueteltuihin perusoikeuksiin on yksilöidysti käsitelty ja arvioitu säännösehdoituksia perusoikeuksien kannalta. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoimesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen perusteluihin on lisätty maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleishavainto on, että perusoikeuskysymysten käsittely on hallituksen esityksissä yleistynyt ja perusoikeuspunninta on syventynyt. Aikaisempina vuosina listatarkastuksessa törmättiin toistuvasti hallituksen esityksiin, joissa esityksen suhdetta perusoikeuksiin ei ollut lainkaan käsitelty, vaikka sellainen olisi ollut tarpeen.

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

Hallituksen esityksiin annettuja eduskunnan vastauksia koskevat asiat ovat yleensä yksiselitteisiä ja selviä. Niissä on kuitenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuksia ja epätasällisyyksiä.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska todettujen virheellisyyksien korjaamiseen myöhemmin ei ole mahdollisuuksia. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Joissakin Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaantuloa koskevista asioista on todettu, että direktiiviä ei voida saattaa voimaan yhtenäisesti valtioneuvoston asetuksella, vaan sen jotkut säännökset edellyttävät Suomessa laintasoista säätelyä. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Varsinkin EU-lainsäädännön

voimaansaattamisen osalta ministeriöiden esittelijät ovat huomattavan usein viitanneet siihen, että asetusehdotusta ei ole voitu kiireen vuoksi saattaa oikeusministeriön tarkastustoimiston tarkastettavaksi.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu viran täyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimusten ja lisävaatimusten ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytettävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein nimitetään. Jos nimitysasiasa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu oikeuskanslerinvirastoon.

Valtion virkamieslain 26 §:n mukaisiin virkoihin nimitettäviltä on edellytetty, että he ovat ennen nimitysratkaisua antaneet lain 8 a §:n mukaisen selvityksen sidonnaisuuksistaan ja että esittelevässä ministeriössä on arvioitu selvityksen sisältöä virkaan kuuluvien tehtävien kannalta. Joissakin yksittäistapauksissa (mm. jäljempänä selostettavan TE-keskuksen johtajan osalta) on ollut kysymys virkaan jo nimitetyn virkamiehen mahdollisuudesta pitää virkatehtäviä tai virkamiehen puolueettomuusvaatimusta sivuavia sivutoimia.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös muiden toimielinten osalta on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen. Kertomusvuoden aikana on työministeriön esittelystä asetettu kaksi sellaista työelämää koskevaa neuvottelukuntaa, joissa kiintiösäännöksen noudattaminen ei ole ollut neuvottelukuntien kokoonpanoa koskevien valtioneuvoston asetusten takia mahdollista.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisen ja liikelaitosten hallintoelimiin asiaa on punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellyttävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta.

### 2.3.2. Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat tapaukset:

#### 1) Virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien asetusten kumoaminen (OM)

Hallituksen esitys eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi oli annettu eduskunnalle 19.5.2000 (HE 57/2000 vp). Esitykseen sisältyi muun muassa ehdotus laiksi eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta. Eduskunta antoi 15.9.2000 vastauksensa hallituksen esitykseen (EV 101/2000 vp). Ylimpien virkamiesten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevat eri laeissa olevat säännökset on kumottu erillisellä lailla (962/2000), joka tuli voimaan 1.12.2000. Lain 2 §:n mukaan lain voimaan tultua ei sovelleta asetuksia eikä asetusten säännöksiä, joissa virkasyytteen käsittelyn oikeuspaikaksi on ensimmäisessä oikeusasteessa säädetty hovioikeus.

Vastauksessaan eduskunta oli hyväksynyt lausuman, jossa se oli edellyttänyt, että asetuksen tasoiset virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevat säännökset kumotaan mahdollisimman pian. Oikeusministeriö oli lähettänyt ministeriöille 3.10.2000 päivätyn kirjeen, jossa oli selostettu kysymykseen liittyviä uuden perustuslain säännöksiä ja todettu, että kunkin ministeriön tulisi ryhtyä oman hallinnonalansa osalta toimenpiteisiin asetuksen tasoisten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamiseksi. Kirjeen mukaan asetusmuutokset oli hyvä saada voimaan 1.12.2000, samanaikaisesti asiaa koskevien lakien kanssa.

Oikeuskanslerinvirastossa on valvottu edellä mainittujen, asetuksen tasoisten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamista. Osa säännöksistä kumottiin ennen 1.12.2000 tai pian sen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri on 5.2.2001 lähettänyt selvityspyynnön erälle ministeriöille, joiden hallinnonalalla oli vielä tuolloin voimassa asetuksen tasoisia virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevia säännöksiä. Selvityspyynnössä on pyydetty ministeriöitä antamaan selvityksensä siitä, miksi valtioneuvoston asetus po. säännöksen kumoamiseksi ei ollut annettu ja samalla ilmoittamaan, milloin asia tultaisiin esittelemään valtioneuvoston yleisistunnolle. Tämä tapahtui 26.4.2001 mennessä. Ks. myös kohta 6.3.3.4. (2/50/01).

## 2) Korkeimman oikeuden jäsenen nimitysesityksen perusteleminen (OM)

Korkein oikeus oli 5.9.2001 täysistunnossaan äänin 9-9 korkeimman oikeuden presidentin äänen ratkaistessa päätnyt esittämään korkeimman oikeuden jäseneksi erästä oikeustieteen tohtoria JH. Esitystä tehdessään korkein oikeus oli antanut erityisesti merkitystä seuraaville seikoille: ”Korkeimman oikeuden päätehtävän eli pre-judikaattien tuottamisen kannalta on tärkeää, että korkeimman oikeuden jäsenistön piirissä säilyvät myös tiedot ja taidot oikeudellisten ongelmien teoreettiseen ja oikeussystemaattiseen käsittelyyn. Samoin on tärkeää, että jäsenistössä säilyvät omakohtaiset ja elävät yhteydet oikeustieteelliseen tutkimukseen.” Tämän takia uudeksi jäseneksi esitettiin oikeustieteen tohtori JH:ää, jolla on korkeimman oikeuden esityskirjeen mukaan korkeatasoinen ja laaja siviilioikeudellinen tieteellinen tuotanto ja joka tunnetaan myös pätevänä lakimiehenä. Esitetyn henkilön ansiona oli myös ruotsin kielen täydellinen taito.

Kyseisen henkilön esittämistä puolsi korkeimman oikeuden esityskirjeen mukaan myös se, että vuoden 2001 kahden ensimmäisen kuukauden aikana korkeimmasta oikeudesta oli siirtynyt eläkkeelle kaksi jäsentä, jotka olivat olleet ennen jäseniksi nimittämistään yksityisoikeuden professorin viroissa.

Valtioneuvoston listatarkastuksessa todettiin, että korkein oikeus on voinut virkaesitystä tehdessään painottaa jonkin erityisasiantuntemuksen tai työkokemuksen merkitystä tässä virantäyttötilanteessa. Ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että virkaan oli ilmoittautunut useita sellaisia oikeustieteen tohtoreita, jotka erityisalansa ja aikaisemman toimintansa puolesta täyttivät korkeimman oikeuden määrittelemät erityiskriteerit. Korkeimman oikeuden esitys ei kuitenkaan sisältänyt ansiovertailuja näiden hakijoiden välillä. Virkaan ilmoittautuneiden ansiovertailun puutteiden takia korkeimman oikeuden esitys ei täyttänyt johtavien julkisten virkojen täyttöprosessin avoimuudelle muualla hallinnossa asetettuja vaatimuksia eikä esitys ollut sopusoinnussa myöskään tuomareiden nimittämislain perustavoitteiden kanssa. Niiden mukaan (HE 109/1999 vp) ”nimityksen valmistelua tulee kehittää sellaiseksi, että hakijoiden taitojen, kykyjen ja kokemuksen monipuolinen arviointi on mahdollista. Nimitysratkaisun, kuten muunkin ratkaisun, tulisi olla avoimesti perusteltu”.

Oikeuskanslerin kirjeellä 14.9.2001 korkeimman oikeuden jäsenten nimitysesitysten peruste-

lemista koskeva oikeuskanslerinviraston esittelijän muistio 10.9.2001 lähetettiin asian esittelijänä toimineelle oikeusministeriön kansliapäällikölle. Sen ja oikeusministeriön kirjeen 17.9.2001 johdosta korkein oikeus 19.9.2001 täydensi esitystään mainitut erityiskriteerit täyttävien hakijoiden ansiovertailulla. Tasavallan presidentin esittelyssä 28.9.2001 virkaan nimitettiin korkeimman oikeuden alunperin esittämä oikeustieteen tohtori JH.

## 3) Korkeimman oikeuden sotilasjäsenen määrittäminen (OM)

Sotilasoikeudenkäyntilain 3 §:n 3 momentin mukaisten korkeimman oikeuden sotilasjäsenten toimikausi on lain mukaan kaksi vuotta. Tasavallan presidentin esittelyssä 23.12.1999 jäsenten toimikaudet oli esittelylistan esitysosaan kirjotettu virheellisesti päättymään 31.12.2002 eikä 31.12.2001. Listassa muualla toimikaudeksi oli ilmoitettu lain mukaiset kaksi vuotta. Virhe havaittiin vasta, kun uusia jäseniä oli tarkoitus esitellä vuoden 2001 joulukuussa.

Virheestä ilmoitettiin esittelevän oikeusministeriön toimesta aiemmin tehtävään määrätyille sotilasjäsenille sekä informoitiin tasavallan presidenttiä. Esittelylistan 28.12.2001 sisältöosassa todettiin, että virhe korjautuu, kun uusien jäsenten määräämistä koskeva asia esitellään tasavallan presidentille. Aiemman esittelyn pöytäkirjaan tehtiin merkintä, jossa viitataan esittelyyn 28.12.2001.

## 4) Valtioneuvoston toimivalta perusopetuksen vähimmäistavoitteiden määrittämisessä (OPM)

Opetusministeriöstä tiedusteltiin, voitiinko perusopetuksen vähimmäistavoitteita määritellä valtioneuvoston asetuksella, kun perusopetuslain (628/1998) 14 §:n 2 momentin mukaan opetushallitus päättää opetussuunnitelman perusteet -nimisestä asiakirjasta. Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin perusteella annettavan perusopetuksen valtakunnallisia tavoitteita ja tuntijakoa koskevan valtioneuvoston asetuksen 11 §:ään oli esitetty säännöstä, jonka mukaan opetussuunnitelman perusteissa olisi määrättävä asetuksessa mainittujen aineiden osalta ne tiedot ja taidot, jotka oppilaan tuli perusopetuksen oppimäärän hyväksyttävästi suorittaessaan vähintään saavuttaa. Tällaista säännöstä ei pidetty perusopetuslain 14 §:n 1 momentissa valtioneuvos-

tolle ja 2 momentissa opetushallitukselle säädetty toimivalta huomioon ottaen mahdollisena. Vaihtoehtona asetuksen valmistelussa esitettiin, että valtioneuvoston asetuksessa olisi säädetty, että opetussuunnitelman perusteissa olisi määrättävä kaikille oppilaille yhteisten oppiaineiden osalta kuvaus oppilaan hyvästä osaamisesta.

Opetusministeriöstä 20.12.2001 esitellyn tuntijakoasetuksen (1435/2001) 11 §:ään otettiin yleisluontoinen viittaussäännös, jonka mukaan oppilaalta edellytettävistä tiedoista ja taidoista määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

### 5) Työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan sivutoimet (KTM)

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallintojohtaja toimitti oikeuskanslerinvirastoon 17.7.2001 päivätyn muistion, joka koski Uudenmaan työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan sivutoimi-ilmoitusta. Mainitun yksittäisen virkamiehen sivutoimiasian ohella kysymys oli TE-keskusten johtajien sivutoimista ja sidonnaisuuksista yleisemmin. Asiat tulivat ajankohtaisiksi vuodenvaihteessa 2001—2002 viidentoista TE-keskuksen johtajan viran uudelleen täytön yhteydessä.

Oikeuskansleri totesi kauppa- ja teollisuusministeriön hallintojohtajan tiedustelun johdosta seuraavaa.

Työajan käyttöä edellyttävään sivutoimeen virkamiehen on saatava valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n 1 momentin mukainen sivutoimilupa. Muusta kuin 1 momentissa tarkoitettusta sivutoimesta virkamiehen on tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi kieltää ilmoituksenvaraisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen samoilla perusteilla kuin sivutoimiluvan. Asiaa harkittaessa on valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Toimivaltainen viranomainen voi kieltää ilmoituksenvaraisen sivutoimen vastaanottamisen ja pitämisen valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentissa säädettyillä perusteilla. Koska yksittäisten sivutoimiasioiden ratkaisu kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka päätöksestä virkamiehellä on valitusoikeus, ei oikeuskanslerin kuulunut ottaa kantaa siihen, kuinka kyseisen yksittäinen asia oli ratkaistava. Yleiseltä

kannalta voidaan kuitenkin todeta, että valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin edellytystä siitä, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään, on tulkittu ankarasti. Tiukan tulkintalinjan perustana on ollut valtion virkojen ja niihin nimitettyjen virkamiesten viranhoidon perustarkoitus. Valtion virat ovat olemassa erikseen säädettyjen ja määrättyjen julkisten tehtävien hoitamista varten. Työnantajana olevan viranomaisen velvollisuutena on turvata yleiset edellytykset viran ja siihen kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Vastaavasti virkaan nimitetyn virkamiehen perusvelvollisuutena on omalta osaltaan huolehtia viran ja virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta kaikissa tilanteissa. Virkamies ei saisi tulla esteelliseksi virkaansa kuuluvien tehtävien hoitamiseen muutoin kuin satunnaisesti ja sellaisissa tapauksissa, joihin virkamies ei ole voinut ennakolta itse vaikuttaa.

Sivutoimesta mahdollisesti aiheutuvia esteellisyystilanteita ei saisi muutoin kuin aivan satunnaisesti (esim. sukulaisuus) väistää sillä tavoin, että virkamies vetäytyy asian valmistelusta tai päätöksenteosta. Sivutoimesta tulevaisuudessa mahdollisesti aiheutuvat esteellisyystilanteet tulisi hoitaa pikemminkin toisin päin eli niin, että virkamies ei ryhdy sellaisiin sivutoimiin, jotka voivat aiheuttaa esteellisyystilanteita.

Valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentissa säädetty edellytys siitä, että sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista on samantyyppinen vaatimus kuin hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetty yleislausekkeenomainen esteellisyysperuste. Sen käyttöala on viime vuosina kasvanut. Kummassakin säännöksessä kysymys on yleisestä luottamuksen vaatimuksesta viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan.

Kysymys työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan mahdollisuudesta olla sivutoimessa Oy Audiator Ab:n palveluksessa on virkamiehen sivutoimia ja esteellisyyttä koskevien säännösten ja niiden soveltamiskäytännön valossa oikeuskanslerin arvioiden mukaan jokseenkin selvä. Mainittu yhtiö on saamiensa toimeksiantojen perusteella hoitanut sellaisia työ- ja elinkeinokeskuksiin kohdistuneita laaja-alaisia varainkäytön valvontatehtäviä, että valvonnan kohteena olevan viraston johtajan toimiminen samanaikaisesti valvontaa suorittavan yhtiön palveluksessa ei voine tulla kyseen. Kysymys on nimenomaan yleisestä luottamuksesta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

teen ja puolueettomuuteen, eikä sivutoimeen kuuluvien tehtävien sisällöllä ole asian arviointiin vaikutusta.

Asiakirjoista ilmenevien sivutoimien hoitaminen veisi hakijan oman ilmoituksen mukaan noin 3–4 päivää kuukaudessa. On syytä otaksua, että sivutoimien hoitamiseen kuuluva asioiden hoito asianomaisten yritysten henkilöstön ja erilaisten projektien osapuolten kanssa ei voi tapahtua yksinomaan iltaisin tai viikonloppuisin, vaan sivutoimiin kuuluvia tehtäviä jouduttaisiin hoitamaan myös yleisenä virka-aikana. Erityisesti johtavien virkamiesten on oltava valmiita välttämättömiin virkatehtäviin myös vuosiloman aikana ja virka-ajan ulkopuolella. Virkavapauden, myös palkattoman virkavapauden, saaminen taas riippuu työnantajaviranomaisen harkinnasta. Sellaiseen virkamiehellä ei ole subjektiivista oikeutta muissa kuin laissa säädettyissä tilanteissa. Voi hyvinkin muodostua tilanteita, joissa virkamiehen päävirkaan liittyvät viranhoidolliset vaatimukset ja virkamiehen näinkin merkittävien sivutoimien hoitoon liittyvät vaatimukset joutuvat ajankäytölliseen ristiriitaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtävänä on ratkaista asiakirjoista ilmenevä yksittäinen sivutoimi-ilmoitusasia ja päätöksen ollessa joltain osin ilmoituksesta poikkeava antaa siitä hakijalle valituskelpoinen päätös. TE-keskusten johtajien mahdollisia muita sivutoimia koskevat asiat tulee ratkaista työ- ja elinkeinokeskusten ja niiden johtajien laaja-alaiset ja vastuulliset tehtävät huomioon ottavalla tavalla. Hallintomenettelylain mukaisten esteellisyystilanteiden lisäksi harkinnassa tulee ottaa huomioon muutkin tekijät, jotka voivat aiheuttaa tosiasiallista sidonnaisuutta ja horjuttaa työ- ja elinkeinokeskusten asiakkaiden ja sidosryhmien ja yleisemminkin kansalaisten luottamusta TE-keskusten tasapuolisuutta ja puolueettomuutta kohtaan (32/20/01).

## 6) Ydinvoimalaitoksen suunnitellun sijaintikunnan puoltavan lausunnon lainvoimaisuus (KTM)

Eurajoen kunnanvaltuusto oli 19.3.2001 päättänyt antaa ydinenergialain 14 §:n mukaisen puoltavan lausunnon ydinlaitoksen rakentamisasiassa. Lausuntoasia oli pantu täytäntöön siten, että se oli 23.3.2001 lähetetty kauppa- ja teollisuusministeriölle. Turun hallinto-oikeus oli 13.9.2001 hylännyt kunnanvaltuuston päätöksen lainmukaisuudesta tehdyn valituksen. Asiasta oli valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa asia oli vireillä.

Kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei saa kuitenkaan ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Kuntalain 98 § koskee lähtökohtaisesti sitä, miten asianomainen kunta, siis sen toimivaltaiset viranomaiset, voivat panna saman kunnan toimivaltaisen viranomaisen päätöksen täytäntöön. Hallinnossa on myös muita kunnan ulkopuolelle vaikutuksensa ulottavia päätöksiä kuin ydinenergialain 14 §:n mukaiset suunnitellun sijaintikunnan valtuuston päätökset. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntajakolain 7 §:ssä säädetty ”asianomaisten kuntien” valtuustojen puoltavat lausunnot. Samalla kertaan kysymys voi olla useiden valtuustojen lausunnoista, joista kaikista voidaan valittaa. Kuntajakoasioissa valtioneuvoston yleisistunnon päätösvallalle on lisäksi olemassa kuntajakolain 12 §:n mukainen aikaraja.

On luonnollista, että kuntajakoasioissa ei ennen kuntajakolain 11 §:n mukaista valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä voi olla kaikkien lausunnonantajakuntien valtuustojen lainvoimaisia päätöksiä, jos niistä on valitettu. Viimeisimmässä kuntajaon muuttamista koskevassa asiassa (Kuorevesi-Jämsä) otetun kannan mukaan asia voitiin esitellä valtioneuvoston ratkaistavaksi vaikka kaikkia kunnanvaltuustojen lausuntoja koskevia valitusasioita ei ollut vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Ydinenergialain 11 §:ssä edellytettävä valtioneuvoston yleisistunnon periaatepäätös tehdään siitä, ”että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista”. Periaatepäätöstä harkittaessa on otettava huomioon ydinenergialain 14 §:ssä säädetty kriteerit.

Ydinenergialain 14 §:n 1 momentin valossa on selvää, että suunnitellun sijaintikunnan kielteinen lausunto tai ydinenergialain 6 §:ssä tarkoitettu laitoksen turvallisuuteen kohdistuvat epäilyt pysäyttävät hakemuksen mukaisen hankkeen eteenpäinmenon. Kuntajakolain mukaisissa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksissä on kysymys lopullisen asiaratkaisun sisältävistä hallintopäätöksistä. Ydinenergialain 11 §:n mukainen päätös on lain 11 §:ssä ja tarkemmin 14 §:ssä säädetyn ”yhteiskunnan kokonaisedun” mukaisuutta koskeva periaatepäätös. Periaatepäätöksessä otettavan valtioneuvoston kannan ja sen tueksi esitettävien lain 11 ja 14 §:ään perustuvien argumenttien kannalta ei ole asiallista merkitystä sillä, onko periaatepäätöksen edellytyksenä ole-

va suunnitellun sijaintikunnan puoltava lausunto lainvoimainen vai ei. Pääasia on, että puoltava lausunto sellaiseksi ennen asian ratkaisua tulee.

Kuntajakolain päätöksentekomenettelyssä omaksutun käytännön pohjalta kauppa- ja teollisuusministeriölle oikeuskanslerin kantana ilmoitettiin, että puhtaasti oikeudellisin perustein ei olisi estettä sille, että ydinenergialain 11 §:n mukainen periaatepäättösasia voitaisiin tuoda valtioneuvoston käsiteltäväksi ennenkuin suunnitellun sijaintikunnan valtuuston lausuntopäätös on saanut lainvoiman. Jos kunnanvaltuuston päätöksessä kuitenkin todettaisiin muotovirhe ja valtuusto joutuisi käsittelemään asian uudelleen, olisi vaarana, että valtioneuvoston periaatepäättös jouduttaisiin käsittelemään uudelleen, vaikka asiallista merkitystä valtuuston lausuntopäätöksen muotovirheellä ei siihen olisikaan.

Ydinvoimalaitoksen rakentamisessa on kysymys ydinenergialain 11 ja 14 §:ssä tarkoitettua ”yhteiskunnan kokonaisedun kannalta” erityisen merkittävästä pitkäkestoisesta hankkeesta. Sen valmisteluvaiheissa on tarpeen kiinnittää huomiota muihinkin kuin puhtaasti juridisiin argumentteihin, kuitenkin niin, että laissa nimenomaan säädetystä menettelysäännöksistä ei tingitä. Hankkeeseen kohdistuvat oikeudelliset ja asialliset epäilyt tai periaatteellinen vastustaminen nousevat kaikki esiin viimeistään periaatepäätöksen eduskuntakäsittelyssä. Oikeudellisesti millään tavalla mahdollisesti epäselviä tai tulkinanvaraisia kysymyksiä ei saisi siinä vaiheessa olla. Yleiseltä kannalta olisi näin ollen parempi, että ydinenergialain 11 §:n mukaista periaatepäättösasiaa ei saatettaisi valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ennen suunnitellun sijaintikunnan kunnanvaltuuston puoltavan lausunnon lainvoimaiseksi tuloa.

Valtioneuvosto teki 17.1.2002 Teollisuuden Voima Oy:n uuden ydinvoimalaitosyksikön rakentamista ja yksikön toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien laajentamista tai rakentamista koskevan periaatepäätöksen jälkeen kun Turun hallinto-oikeus oli hylännyt Eurajoen kunnanvaltuuston päätöksestä ja korkein hallinto-oikeus hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen.

## **7) Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön ja vakuutusosaston osastopäällikön jäsenyyss Kansaneläkelaitoksen hallituksessa (STM)**

Kansaneläkelaitoksen hallituksessa on Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 6 §:n

mukaan enintään kymmenen jäsentä, joista valtuutetut määräävät enintään kahdeksan jäsentä. Hallituksen jäsenistä yksi on sosiaali- ja terveysministeriön edustaja. Kansaneläkelaitoksen hallitukselle kuuluvat Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 7 §:n mukaiset tehtävät. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedusteluun on oikeuskanslerin kantana ilmoitettu, että huomioon ottaen valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:ssä säädetty ja sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksessä tarkemmin määrätty ministeriön kansliapäällikön ja vakuutusosaston ylimpänä virkamiehenä olevan osastopäällikön tehtävät, ministeriön kansliapäällikön tai ministeriön vakuutusosaston osastopäällikön määräämistä sosiaali- ja terveysministeriön edustajaksi Kansaneläkelaitoksen hallitukseen ei olisi pidettävä asianmukaisena. Kannanotto on yhdenmukainen ministeriöiden johtavien virkamiesten esteettömyys- ja riippumattomuusvaatimuksesta sekä heidän virkavastuun toteutumisesta lähtevän johtavien virkamiesten toimielinjäsenyyksiä koskevien valtioneuvostovalvonnan aikaisempien kannanottojen kanssa.

## **8) Sosiaali- ja terveysministeriön organisaatio-uudistus (STM)**

Sosiaali- ja terveysministeriön organisaatio-uudistukseen liittyen oikeuskanslerilta tiedusteltiin ministeriön erittelyvirkojen toimenkuvien muutosmahdollisuutta. Organisaatio-uudistus koski erityisesti ehkäisevän sosiaali- ja terveydenhuollon osastoa sekä sosiaali- ja terveystalveluosastoa. Viimeksi mainitun osaston perustaminen ja ministeriön muiden osastojen laajempi uudelleenjärjestely oli toteutettu vuoden 1990 tulo- ja menoarvioon liittyen. Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan 33 selvitysosan tulo- ja menoarvioperustelujen nojalla ei voitu yksiselitteisesti päätellä, oliko kyseessä olleet virat perustettu eduskunnan päätöksellä nimettyihin osastoihin vai oliko kyseessä ministeriön osastopäällikön virat, joiden kytkentä mainittuihin osastoihin oli mainittu tulo- ja menoarvion selvitysosassa, mutta jonka sisältöön eduskunta ei ollut ottanut kantaa. Osastopäälliköiden virkojen perustamista koskevien talousarvioasiakirjojen perusteella ja ottaen huomioon, että valtion virkamieslain 5 §:n 2 momentin taustalla olleen aikaisemman virkamieslain 8 §:n 2 momentin (306/1992) perusteluissa (HE 237/1991) on korostettu tarvittavien organisaatiomuutosten joustavia toteuttamismahdollisuuksia, ei ollut ehdotonta oikeu-

dellista estettä kyseisten erittelyvirkojen siirrolle ilman valtion talousarviokäsittelyä.

### 2.3.3. Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unionin lainsäädäntöä koskevissa asioissa on ollut usein kyse valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaikutuksesta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Pykälässä säädettyyn menettelyyn liittyvissä asioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevat säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti ja ajoissa toimitettu eduskunnalle. Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee ilmetä myös valtioneuvoston kanta ehdotukseen. Tarvittaessa on myös valvottu, että eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiossa.

Kysymys on siitä, että valtioneuvoston kirjelmän pohjalta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä tehtävä kansallisen lainsäädäntöelimen kanta voidaan ajoissa saattaa asian jatkovalmistelusta vastaavien kansallisten viranomaisten tietoon, joiden tehtävä on ottaa eduskunnan kanta asianmukaisella tavalla huomioon.

Myös eräiden kansallisten säädösehdotusten osalta on selvitetty niiden suhdetta EU-säädöksiin. Joissakin tapauksissa on ollut kysymys Suomessa lain tasolla voimaansaattettavan EU-säädöksen suhteesta perusoikeuksiin ja kansallisen lain yksittäisten säännösten kirjoittamistavasta niin, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa järjestyksessä (ks. jäljempänä kohta 2.6 asia nro 1).

Euroopan unionin lainsäädännön valmistelua koskevien valtioneuvoston kirjelmien eduskunnalle toimittamisessa on todettu virheellisyyksiä muun muassa seuraavissa kahdessa tapauksessa.

#### 1) Sopimusehdotusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän viipyminen

Valtioneuvosto oli valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ään (perustuslain 96 §) viitaten 22.7.1999 ulkoasiainministeriön esittelystä lähettänyt eduskunnalle kirjelmän Euroopan yhteisön ko-

mission ehdotuksesta Euroopan yhteisön ja Israelin valtion väliseksi sopimukseksi OECD:n hyvän laboratoriokäytännön periaatteiden ja niiden noudattamisen seurantaan koskevien ohjelmien vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä ehdotuksesta laaditun muistion (U22/1999 vp).

Käsitellessään 8.9.1999 kysymyksessä olevaa kirjelmää eduskunnan suuri valiokunta oli todennut, että komission ehdotus ko. sopimukseksi oli hyväksytty Euroopan unionin neuvostossa 19.7.1999, jolloin valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n mukaan asian käsittely valiokunnassa oli rauennut.

Valtioneuvosto ei ollut asiassa toiminut valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ssä edellytetyllä tavalla viipymättä, mitä oli pidettävä vakavana laiminlyöntinä. Valiokunta saattoi asian pöytäkirjanotteella valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon.

Ratkaisussaan 10.5.2001 oikeuskansleri toteasi, että hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutusta Euroopan unionissa päätettävissä asioissa sääntelevien säännösten tarkoituksena on erityisesti ollut varmistaa, että eduskunta saa mahdollisuuden vaikuttaa Suomea edustavan ministerin toimintaan, kun Euroopan unionin neuvostossa päätetään uusista säädöksistä ja niihin verrattavista velvoitteista. Valtioneuvostolle asetettu velvoite toimittaa viipymättä eduskunnalle ehdotus Euroopan unionin neuvostossa päätettäväksi säädökseksi, sopimukseksi ja muuksi toimeksi on oikeudellinen velvoite, joka valtioneuvoston on otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että Euroopan unionin toimielimissä.

Tämän velvoitteen täyttäminen edellyttää, että vastuuministeriö välittömästi säädösehdotuksen saavuttua selvittää, onko ehdotus saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja myös sen käsitelyaikataulun Euroopan unionissa. Ulkoasiainministeriön viittaus eduskunnan kesälomaan ei riitä perusteeksi asian viipymiselle, koska eduskunta järjestää työskentelynsä itse ja tarvitsee sille perustuslain mukaan kuuluvat tiedot oikeassa ajassa. Ehdotuksen suomenkielisen ja ruotsinkielisen version puuttuminen ei myöskään saa olla esteenä eduskunnan asianmukaiselle informoimiselle. Joka tapauksessa päätös niiden odottamisesta olisi edellyttänyt neuvoston käsitelyaikataulun selvittämistä. Ulkoasiainministeriö ei ollut toiminut näiden velvollisuuksiensa mukaisesti niin määrätietoisesti kuin olisi ollut mahdollista. Laiminlyönnin seurauksena eduskunta oli asetettu tapahtuneiden tosiasioiden eteen, koska Euroopan neuvosto oli tehnyt pää-

töksen sopimusehdotuksesta sen käsittelyn ollessa vielä kesken Suomen eduskunnassa.

Tässä yhteydessä on vielä huomattava, että kysymys ei ole ainoastaan tästä yksittäistapauksesta, koska Euroopan unionissa tapahtuneen kehityksen myötä vastaavanlaiset tilanteet sopimusasioissa saattavat lisääntyä, joten ministeriöiden toimintaa tulisi tältä osin edelleen kehittää.

Huomioon ottaen, mitä selvityksessä on kokonaisuudessaan ilmennyt, oikeuskansleri katsoi, ettei asia antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin siihen, että viitaten edellä esitettyyn hän kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota tiedoksiantovelvollisuutta koskeviin säännöksiin sisältyvän oikeudellisen velvoitteen tarkkaan ja asianmukaiseen noudattamiseen sekä sen vaatimien mahdollisten varaumien käyttämiseen (12/21/99).

## 2) Direktiiviehdotuksia koskevan valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

Valtioneuvosto oli 15.3.2001 ympäristöministeriön esittelystä lähettänyt perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisen kirjelmän eduskunnalle Euroopan komission 13.6.2000 tekemästä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua sekä tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkatuotteissa koskevasta direktiiviehdotuksesta.

Käsitellessään 20.4.2001 kirjelmää U 13/2001 vp eduskunnan suuri valiokunta oli yllä mainittuihin päivämäärätietoihin viitaten lausumaan todennut, että valtioneuvosto oli valiokunnan käsityksen mukaan laiminlyönyt perustuslain 96 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa säädösehdotus eduskunnalle viipymättä. Direktiiviehdotuksen tärkeimmistä artikloista oli saavutettu neuvostossa yhteisymmärrys ja ehdotusta oli käsitelty ministerineuvoston kokouksessa 18–19.12.2000 ilman, että eduskunnalla olisi ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa. Valiokunta oli edellyttänyt, että asian jatkokäsittelyssä valtioneuvosto pyrki käytettävissä olevin keinoin vaikuttamaan elektroniikkalaiteromudirektiivin 5 artiklan muotoiluun siten kuin eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunnossa 19.4.2001 oli sanottu. Eduskunnan suuri valiokunta saattoi asian pöytäkirjanotteella valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon niitä toimenpiteitä varten, joihin se antoi aihetta.

Oikeuskanslerin ratkaisussa 16.8.2001 todettiin, että hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutusta Euroopan unionissa päätettävissä asioissa koskevan perustuslain 96 §:n tarkoituksena on

erityisesti varmistaa se, että perustuslain mukaisella lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta saa mahdollisuuden vaikuttaa Suomea edustavan ministerin toimintaan, kun Euroopan neuvostossa päätetään myös Suomea jäsenmaana sitovista uusista säännöksistä. Perustuslain 96 §:n 2 momentissa asetettu velvoite toimittaa viipymättä eduskunnalle ehdotus Euroopan unionin neuvostossa päätettäväksi säädökseksi on oikeudellinen velvoite, joka on valtioneuvoston otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että Euroopan unionin toimielimessä.

Tämän velvoitteen täyttäminen edellyttää, että vastuuministeriö säädösehdotuksen saavutusta välittömästi selvittää, onko ehdotus saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Ympäristöministeriö ei ollut toiminut tämän velvollisuutensa mukaisesti niin joutuisasti kuin olisi ollut mahdollista. Kirjelmän viivästyminen syynä ei ollut kuitenkaan ympäristöministeriön vastuuvirkamiesten laiminlyönti vaan pikemminkin epä tietoisuus mainittujen direktiivien kanssa samoihin aikoihin voimaan tulleen Suomen perustuslain asetuksenantovaltuutta ja lainsäädäntövallan delegointia koskevan 80 §:n oikeanlaisesta soveltamisesta ja sen asettamista aikaisempaa tiukemmista lainsäädännöllisistä vaatimuksista. Eduskunnan suurelle valiokunnalle annetuissa ympäristöministeriön perusmuistioissa oli vielä 8.12.2000 katsottu, että direktiivien määräykset voitiin panna kansallisesti täytäntöön jätelain 5 ja 18 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella (12/21/01).

## 2.4. Eräät listojen tarkastamiseen liittyvät kanteluasiat

### 1) Lasten oikeuksien toteutuminen

Yhdistys oli ehdottanut yksilöityjä hallinnollisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli turvata lasten oikeudet. Yhdistys oli pyytänyt oikeuskansleria myötävaikuttamaan ehdotustensa toteuttamiseen. Oikeuskansleri ei ole toimivaltainen puuttumaan siihen, millä tavoin hallitus ja kukin ministeriö toimialallaan sekä eduskunta toteuttavat yleisessä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa lasten edun turvaamiseksi tarvittavat hallinnolliset, lainsäädännölliset ja talousarvioon liittyvät ratkaisut. Koska lasten oikeuksien toteutumisen turvaaminen on myös laillisuusvalvonnan kannalta tärkeää, oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen yhdistyksen kirjoituksesta tiedoksi valtioneuvostolle (705/1/01).

## 2) Edustajapalkkion korottaminen

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli pyydetty tutkimaan, olivatko eduskunnan puhemiehet ja kansliatoimikunnan jäseninä olevat kansanedustajat toimineet esteellisinä osallistuesaan äänestykseen, joka oli nostanut heidän palkkioitaan. Kantelun mukaan eduskunnan pääsihteerin tulkinta esteellisyyssäännöksistä tässä asiassa oli perustuslain vastainen.

Oikeuskansleri on tarkastellut ratkaisussaan perustuslain 32 §:n säännöstä kansanedustajan esteellisyydestä ja edustajapalkkiosta annetun lain säännöksiä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998) on mainittu eräitä esimerkkejä esteellisyyden muodostavista asioista, jotka koskevat kansanedustajaa henkilökohtaisesti. Esityksessä ei kuitenkaan ole käsitelty sitä, miten esteellisyyden kannalta olisi suhtauduttava kansanedustajia kokonaisuutena koskeviin ratkaisuihin, kuten esim. kansanedustajien omia palkkioitaan tai kulukorvauksiaan koskevien lakien säätämiseen. Kansanedustajien palkkioiden ja kulukorvausten määrätymisperusteita tarkistettiin 9.6.2000 annetulla lailla (528/2000). Edustajapalkkioiden määrät vahvistaa eduskunnan kansliatoimikunta palkkiotoimikunnan ehdotuksen mukaisesti.

Eduskunta on päättänyt edustajapalkkioita koskevan lainsäädännön sisällöstä sille perustuslaissa osoitetun lainsäädäntövallan nojalla. Palkkiot on vahvistanut lain mukaisessa menettelyssä eduskunnan kansliatoimikunta. Oikeuskansleri ei voi puuttua siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa. Hänellä ei ole toimivaltaa puuttua kansanedustajista koostuvan eduskunnan puhemiestöön toimintaan. Myöskään eduskunnan hallintoa varten muodostetun puhemiestöstä ja neljästä eduskunnan keskuudestaan valitsemasta jäsenestä koostuvan kansliatoimikunnan toimenpiteiden lainmukaisuuden tutkiminen ei kuulu oikeuskanslerin harjoittaman valvonnan piiriin (PeVM n:o 54/1982 vp).

Oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin ei kuulu tutkia, miten eduskunnassa sovelletaan perustuslain 32 §:n kansanedustajan esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Valvontavalta näiltä osin kuuluu eduskunnalle itselleen (732/1/01).

## 3) Puoluerahoituksen julkisuudesta

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli pyydetty tutkimaan puolueorganisaatioiden ja edus-

kunnan toimenpiteitä puoluerahoitusta koskevassa asiassa. Kantelun mukaan puoluerahoitus ei ollut riittävän avointa.

Oikeuskansleri on tarkastellut ratkaisussaan puoluelain säännöksiä ja puoluerahoituksen julkisuutta. Puoluerahoituksen julkisuuteen liittyvät kysymykset olivat pohdittavina puoluerahoituskomiteassa (komiteanmietintö 1979:47). Puoluelakiin tehtiin puoluerahoituskomitean ehdotusten pohjalta vuonna 1986 muutoksia (1048/1986), joilla pyrittiin tehostamaan puoluerahoituksen valvontaa ja julkisuutta. Myöhemmin on annettu laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000), jonka tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selville saamiseksi.

Puolue- ja vaalirahoituksen julkisuus on toteutettu sillä tavoin ja siinä laajuudessa, kuin eduskunta on katsonut tarpeelliseksi. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön, eikä hän myöskään voi valvoa poliittisina ryhminä toimivien puolueiden sekä niiden piiri- ja paikallisjärjestöjen toimintaa (395/1/01).

## 4) Laki pelastustoimen alueiden muodostamiseksi

Kantelijan mukaan laki pelastustoimen alueiden muodostamiseksi oli kunnallisen itsehallinnon vastainen, koska lain 4 §:n 2 momentin mukaan kunnat velvoitetaan valtioneuvoston määräämänä liittymään kyseiseen alueeseen.

Oikeuskansleri on todennut, että valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan liitteenä olleessa hallituksen esityksessä katsottiin säätämisyjärjestyksen osalta, että lakiehdotuksen ei voitu katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntasuojatun hallinnosta ja taloudesta. Asian tulkinna-  
varaisuuden vuoksi esitykseen lisättiin oikeuskanslerin aloitteesta pyyntö saada säätämisyjärjestyksestä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että valtioneuvoston valtaa rajoittaisivat säädettävän lain säännökset yhdessä pelastustoilain vielä mahdollisesti muutettavien aineellisten säännösten kanssa. Oleellisia rajoituksia aiheutuisi hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista. Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen. Valiokunta ei ole näin ymmärrettynä pitänyt val-

tioneuvoston määräysvaltaa ristiriitaisena perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että ehdotetun sääntelyn puutteena on, ettei siitä ilmene lainkaan, minkä tyyppisiä seikoja valtioneuvoston on mahdollista määrätä yhteistoiminnan ehdoiksi. Tämän lisäksi sääntelystä tulisi käydä ilmi, että valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kun asianomaiset kunnat pääsevät sopimukseen.

Tasavallan Presidentti on 13.12.2001 hyväksynyt valtioneuvoston yleisistunnon esityksen 12.12.2001 lain pelastustoimen alueiden muodostamisesta, jonka 4 §:n 2 momentti on sisältänyt perustuslakivaliokunnan esittämät täsmennykset (1227/1/01).

### 5) Rikoslain pornografiaa ja paritusta koskevien säännösten asianmukaisuus (OM)

Kantelija oli pyytänyt oikeuskansleria ryhtymään toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi siten, että ihmisiä, varsinkin lapsia, voitaisiin suojella pornografian ja prostituution aiheuttamilta haitallisilta vaikutuksilta. Asiassa on hankittu oikeusministeriöltä lausunto, johon kantelija on antanut vastineen. Kantelija oli tuonut asiassa esiin varteenotettavia näkökohtia. Eduskunta oli lainsäätäjänä äskettäin ottanut kantaa esillä olevaan asiaan rikoslain muuttamista koskevan 1.1.1999 voimaan tulleen lainsäädännön (563/1998) yhteydessä. Vuoden 2001 alussa voimaan tullessa laissa kuvaohjelmien tarkastamisesta (775/2000) on käsitelty lasten suojelemista haitallisilta kuvaohjelmilta. Oikeuskansleri on saattanut kantelijan kansalaismielipiteen tiedoksi oikeusministeriölle otettavaksi sen harkinnan mukaan huomioon lainsäädännön vaikutusten seurannassa ja mahdollisista lainsäädäntöesityksistä päätettäessä (283/1/00).

## 2.5. Kirjalliset lausunnot ja esitykset

### 1) Rukouspäiväjumalustuksen antaminen (TPK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto tasavallan presidentin kanslialle 30.5.2001, dnro 20/20/01

Tasavallan presidentin kanslia on 20.4.2001 päivätyn kirjeen ohessa lähettänyt opetusministeriön tasavallan presidentin kanslialle osoittaman 10.4.2001 päivätyn kirjeen, jossa kerrotaan

uskonnonvapauskomitean jättäneen 21.3.2001 mietintönsä (komiteanmietintö 2000:1) opetusministeriölle. Komitea on mietinnössään käsitellyt muun muassa nykyistä rukouspäiväjumalustuskäytäntöä. Mietinnöstä opetusministeriö on pyytänyt lausuntoa monelta taholta. Opetusministeriö tulee aikanaan toimittamaan lausuntoyhteenvedon tasavallan presidentin kanslialle ja tiedustelemaan tasavallan presidentin kantaa siihen, miten hän haluaa jatkossa menetellä rukouspäiväjumalustuksen suhteen.

Tasavallan presidentin kanslia on kirjeessään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa asiasta.

Lausuntonaan oikeuskansleri esittää seuraavaa:

Olen 29.5.2001 antanut opetusministeriölle lausunnon uskonnonvapauskomitean mietinnöstä. Lausunnossa, josta ohessa seuraa jäljennös, olen käsitellyt rukouspäiväjumalustuksen antamista. Komitean mielestä ei ole perusteltua, että tasavallan presidentti antaa rukouspäiväjumalustuksen ja että käytännön muuttaminen ei edellyttäisi säännösmuutoksia. Olen todennut, että komitean viimeksi mainittu kanta ei vastaa omaa näkemystäni. Viittaan 23.11.2000 tasavallan presidentin kanslialle antamaani lausuntoon dnro 41/20/00, johon minulla ei ole lisättävää.

Kuten opetusministeriölle antamassani lausunnossa olen todennut pitkän rukouspäiväjumalustuskäytännön muuttaminen on mielestäni asianmukaista tuoda julki nimenomaisella uskonnonvapauslakiin (esim. voimaantulosäännökseen) otettavalla säännöksellä. Jos tätä ei pidetä mahdollisena, asiasta tulisi ainakin mainita lain perusteluissa.

### 2) Ministerivaliokuntien menettelykäytännöt (VNK)

Lyhennysote oikeuskansleri Paavo Nikulan muistiosta pääministeri Paavo Lipposelle 20.2.2001

Julkisuudessa on ollut esillä kysymys ministerivaliokuntien menettelykäytäntöjen tarkistamisesta. Seuraavassa aluksi tarkastelen voimassa olevia käytäntöjä ja lopuksi yritän lyhyesti esittää näkemykseni niiden uudistamisvaihtoehdoista.

Voimassa olevat säännöt

Perussäännös ministerivaliokunnista on perustuslain 67 §:n 2 momentissa: "Valtioneuvos-

tossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten”. Perusteluissa (HE 1/1998 vp s. 118) lausutaan, että ministerivaliokuntien ”mainitsemista perustuslaissa puoltaa niiden huomattava tosiasiallinen merkitys valtiokäytännössä”. Perusteluissa lausutaan edelleen, että ministerivaliokuntien merkitys ”poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä” on voimakkaasti korostunut. Hallituksen esityksessä mainitaan UTVA ja RV sekä viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 1 vuodelta 1997.

Tässä mietinnössä, joka annettiin oikeuskanslerin kertomuksen johdosta, tarkasteltiin verrattain laajasti ministerivaliokuntajärjestelmää. Myös perustuslakivaliokunta painotti ministerivaliokuntien poliittista roolia: ”Erityisesti hallitusten koalitioluonne pakottaa poliittisesti tärkeissä asioissa etsimään tarvittavaa yksimielisyyttä muualla kuin valtioneuvoston yleisistunnon jäykässä ja muotosidonnaisessa menettelyssä. Ministerivaliokunnan työskentely on tästä esimerkki. Valiokunta hyödynnetään myös keinona kytkä yhteen poliittisen johdon ja virkakunnan työskentelyä.”

Ministerivaliokunnista on säädetty myös asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä. Sen 42–46 §:ssä säädetään eri valiokunnista. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan asioita ovat ne, jotka koskevat 1) kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, 2) julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja 3) investointien ohjaamista siten kuin valtioneuvosto tarkemmin määrää sekä 4) muita talouspoliittisia toimenpiteitä ”siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää”. Valiokunnan asialista perustuu siis olennaiselta osaltaan pääministerin harkintaan ja tämä puolestaan eri ministereiden tekemiin ehdotuksiin valiokunnassa käsiteltäviksi asioiksi.

Ministerivaliokunnan poliittisesta valmisteluelimen luonteesta johtuu, että menettelysäännökset ovat varsin niukat. Olennaisin kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännöstä löytyy (53 §:n 2 mom): ”Erimielisyyden sattuessa valiokunnassa on vastaavasti noudatettava, mitä 1 momentissa säädetään, ja äänestyksestä on tehtävä merkintä päätösluetteloon, milloin sellaista pidetään.” Viittaus 1 momenttiin tarkoittaa, että äänestysmenettely on sama kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa.

Äänestysmenettely siis poikkeaa siitä, mitä noudatetaan poliittisissa elimissä. Asetelma ei tarkkaan ottaen ole ”jaa - ei”, vaan jokaisesta ”vaatimuksesta” on äänestettävä erikseen, mutta sitä koskevia ehdotuksia voi olla useampi kuin

kaksi ja ne kaikki ratkaistaan samassa äänestyksessä (esim. nimitysasiassa yhden ja saman äänestuksen kohteena voivat olla hakijat A, B, C tai D, taikka vaihtoehtoiset äänestettävä rahasummat voivat olla 100 000 mk, 150 000 mk tai 200 000 mk, jolloin vielä noudatetaan erityisiä yhteensovitussääntöjä). Äänestysmenettelyn mutkikkuutta osoittaa oikeudenkäymiskaaren säännös (23:4): ”Jos syntyy erimielisyys siitä, miten äänestys tulee toimittaa, tai siitä, mikä on äänestyksen lopputulos, siitä on äänestettävä erikseen.”

Tärkeä on myös säännös (OK 23:5.2), jonka mukaan jokaisesta ratkaistavasta kysymyksestä ”on lausuttava”. Valtioneuvoston yleisistunnossa enempää kuin ministerivaliokunnassakaan ei siis voi äänestää tyhjää eikä kokouksessa läsnäoleva voi pidättäytyä äänestyksestä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että käytännössä ”lienee kuitenkin harvinaista, että valiokunnan kanta ratkaistaisiin muodollisen äänestyksen jälkeen”. Tämä on ymmärrettävää juuri siitä syystä, että valiokunnat ovat poliittista yhteensovittamista ja hallituksen yhteistä politiikan toteuttamista varten, ja kokemuksen mukaan toistuvat äänestykset merkitsivät tälle lopun alkua.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä lausutaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan työstä: ”Kokousvalmistelut tähtäävät siihen, että kokousta edeltävänä perjantaina voidaan jakaa ne asianomaisten ministeriöiden muistiot, jotka liittyvät käsiteltäviin asioihin. Tämä aineisto jaetaan valiokunnan jäsenille ja yleensä myös asiantuntijoille. Esille voi toisaalta tulla asioita, joihin liittyy erityistä vaitiolon tarvetta valmistelun aikana. Tällaisen asian asiakirjat saatetaan jakaa vasta ministerivaliokunnan kokouksessa. Jotkut pääministerit ovat tällaisissa yhteyksissä pyrkineet neuvottelemaan asiasta ennalta asianomaisten ministerien kanssa.”

Ministerivaliokunnissa valmisteltavasti käsiteltävät asiat ratkaistaan ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Valiokunnan pöytäkirjat voivat tulla julkisiksi vasta, kun valtioneuvosto tai ministeriö on tehnyt asiassa päätöksen tai asia on muuten käsitelty loppuun (Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*, Helsinki 1999, s. 83). Mäenpää kirjoittaa edelleen, että valiokunnan käsittelemä ”yleisesti merkittävä selvitys tulee kuitenkin julkiseksi heti valmistuttuaan”. Pidän mahdollisena, että yksittäisten ministereiden äänestyskäyttäytyminen voidaan julkistaa heti valiokunnan kokouksen jälkeen, mutta itse asiasta ei voida kertoa välttämättä aina edes sen aiheutta-

### Uudistamisvaihtoehdot

Vaikka ministerivaliokunnan työ on valmis-televaa ja päätöksen kohteena on se, puolletaanko valiokunnalle esiteltyä ehdotusta tai näkemystä vai ei, sääntöjen mukaan voidaan valiokunnan kokouksissa äänestää. Tältä osin kyse on siitä, minkälainen äänestysmenettely on taroituksenmukaisin, eikä toimivallassani ole tällaisten poliittisluontoisten kysymysten ratkaiseminen. Totean vain että vaihtoehdot lienevät nykyinen tai esim. eduskunnassa noudatettava, joka antaa mahdollisuuden äänestää tyhjää tai pidättäytyä. Arvelisin, että valinta perustuu siihen, mikä vaihtoehto parhaiten varmistaa pitkäjänteisesti hallituksessa tapahtuvan yhteensovittamistarpeen toteutumisen sekä yhteisvastuun syntymisen.

Nyky sääntöjen mukaan voitaneen väittää epäselväksi, voisiko valiokunnan enemmistö kieltäytyä käsittelemästä pääministerin suostumuksella valiokuntaan tuotua asiaa. Mielestäni parhaiten valtioneuvoston ohjesäännön säännöstä vastaa käsitys, että ei voi. Käytännössä estettä ei liene — ja näin tapahtuneekin — että huomattessaan valiokunnan keskustelusta, että ehdotus ei saa tarvittavaa kannatusta pääministeri tai esittelevä ministeri vetää asian pois käsitelystä. Tässä suhteessa siten tuskin tarvitaan muutosta säännökseen, että pääministeri määrää osaltaan valiokunnassa käsiteltävät asiat.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön edellä lainatusta kohdastakin ilmenee, että vaikeimpia paikkoja ministerivaliokuntatyössä ovat ne, joissa joudutaan ottamaan kantaa pöydälle jaettuun asiaan, johon saattaa olla vaikea tyhjentävästi siltä istumalta perehtyä ja jossa tehty ratkaisu on erityisen raskas tai kiusallinen kantaa. On ilmeistä, että tällaisia tilanteita ei voida missään hallituksessa välttää, joten valiokuntatyön kehittämisen muodoksi jäänee, että yllätykselliset tilanteet pyritään viimeiseen saakka välttämään. Tässä avainasemassa on pääministeri, mutta hänen onnistumisensa puolestaan edellyttää, että asiotaan valiokuntakäsittelyyn tarjoavat ministerit lojaalisti ilmoittavat ongelmansa niin hyvissä ajoin kuin mahdollista pääministerin arvioitavaksi.

### 3) Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla (VNK)

Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän muistiosta (VNK 2001/5) antamassaan lau-

sunnossa oikeuskansleri katsoi, että muistiossa on ennakko- ja luottotoman tarkastelun pohjalta pyritty monipuolisesti kuvaamaan uuden vuosituhannen viestintää ja suunnittelemaan sen kehittämistä. Viestinnän asemaa valtionhallinnon tärkeänä osana on hahmoteltu ansiokkaasti. Tosin oikeuskanslerin virastoa ei ole siinä erikseen käsitelty. Tarkastelussa on otettu huomioon valtion hallinto-organisaatiota ja viestintää koskeva lainsäädäntö, erityisesti uusi julkisuuslainsäädäntö. Muistiossa korostetaan myös viestinnässä yhä tärkeämmäksi miellettyä kansalaisnäkökulmaa.

Muistiossa todetaan, että kaikki virkamiehet huolehtivat omalta osaltaan viestinnästä. Yksittäisen virkamiehen kannalta olisi ollut hyödyllistä pohtia, mikä on tällöin virkamiehen asema ja vastuu viestinnässä esimerkiksi silloin, kun hänen näkemyksensä poikkeaa yksikön johdon näkemyksistä.

Oikeuskanslerin lausunnossa pidetään ongelmallisena muistioon sisältyvää luonnosta kolmeksi uudeksi viestintää koskevaksi pykäläksi, jotka ehdotetaan lisättäviksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annettuun asetukseen. Säännökset koskisivat viestinnän tarkoitusta, suunnittelua ja järjestämistä. Ehdotetut 10 ja 11 § sisältävät ministeriöiden viestinnän järjestämistä ja organisaatiotakin koskevia yleisluonteisia velvoitteita. Luonnos 10 §:ksi vaikuttaa tarpeettoman yksityiskohtaiselta ja ruotsinkielistä tiedottamista koskeva 3-kohta saatetaan käsittää rajoittavasti. Ministeriön viestinnän sisäistä organisoimista koskevan 11 §:n suhde valtioneuvoston ohjesäännön säännöksiin jää epäselväksi (23/20/01).

### 4) Luonnos hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 20.11.2001, dnro 40/20/01, on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 132.

### 5) Oikeusasiamieslakityöryhmän mietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto 17.1.2001 oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnöstä on kokonaisuudessaan jaksossa 9. s. 126 (44/20/00).

**6) Tuomarikoulutustoimikunnan mietintö (OM)**

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 26.4.2001, dnro 13/20/01

**UUDISTUKSEN YLEISARVIOINTI**

Toimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotus tuomarien koulutusta koskevaksi järjestelmäksi. Toimikunta selvitti tuomarien koulutukselle asetettavia tavoitteita ja sitä, minkä sisältöisellä koulutuksella asetetut tavoitteet voitaisiin parhaiten saavuttaa.

Toimikunta ehdottaa perustettavaksi tuomarikoulutuslautakunnan, joka määritteli koulutuksen sisällön ja johtaisi koulutusta. Tuomioistuinharjoittelu suunnattaisiin etupäässä niille lakimiehille, jotka aikovat työhön oikeuslaitoksen piiriin esim. tuomareiksi, syyttäjiksi tai asianajajiksi. Täysin uutta aikaisempaan verrattuna olisi tuomarikoulutuksen järjestäminen. Siihen sisältyisi työskentelyä hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa ja kärjäoikeudessa sekä syyttäjänvirastossa ja asianajo- tai oikeusaputoimistossa. Tuomarikoulutus kestäisi ehdotuksen mukaan kolme vuotta viisi kuukautta.

Toimikunta on kartoittanut koulutukselle asetettavat tavoitteet ja pätevyisyysjärjestelmän kehittämisen ansiokkaasti. Toimikunta on työnsä aikana tutustunut suhteellisen laajasti myös ulkomailla toteutettuihin tuomarien koulutusjärjestelmiin sekä tuomareille asetettuihin vaatimuksiin.

Mietinnössä ei ole toisaalta pohdittu lainkaan sitä, minkälaisella säädöstasolla tuomarikoulutusta olisi ryhdyttävä toteuttamaan.

Yleisvaikutelmaksi muodostuu, että suunniteltu koulutusjärjestelmä on verrattain raskas.

**TUOMIOISTUINHARJOITTELU**

Viime vuosina tapahtunut aineellisen ja prosessuaalisen lainsäädännön jatkuva uudistaminen ja kansainvälistyminen ovat asettaneet tuomioistuinlaitoksessa työskenteleville uudenlaisia vaatimuksia. Tuomarinviran menestyksellinen hoitaminen vaatii paitsi hyvää juridista tietämystä myös sellaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka ovat edellytyksenä muun muassa oikeaan ja nopeaan päätöksentekoon ja hyvään prosessinjohtoon. Tavoitteena on pidetty, että tuo-

marilla olisi monipuolista kokemusta niin tuomioistuinlaitoksen eri tehtävistä kuin sen ulkopuoleltakin.

Tuomioistuinharjoittelun tavoitteeksi on määritelty tuomioistuinten toimintaan perehdyttäminen, kiinnostuksen herättäminen työskentelyyn oikeuslaitoksen lakimiestehtävissä ja tuomioistuinten riittävien työvoimaresurssien turvaaminen. Mietinnön mukaan tuomioistuinharjoittelu suoritettaisiin kokonaan tai osaksi kärjäoikeudessa, osin mahdollisesti hallinto-oikeudessa (4–6 kuukautta). Hallinto-oikeusjaksolla voitaisiin korvata sopivaksi katsottava kärjäoikeusharjoittelun osa.

Tuomioistuinharjoittelu samoin kuin muukin tuomarin ammattiin pätevytyminen on tähän saakka tapahtunut perinteisesti yleisissä tuomioistuimissa. Kiireellisenä toimenpiteenä olisi selvittää tuomioistuinharjoittelun järjestämistä siten, että se voitaisiin vaihtoehtoisesti kärjäoikeuksien ohella suorittaa kokonaan myös hallinto-oikeudessa.

Mietinnön mukaan kärjäoikeuksissa koulutettavien toimivaltuuksien tulisi olla nykyisiä kärjäviskaalien toimivaltuuksia laajemmat. Tältä osin totean, että oikeusministeriössä on valmiilla hallituksen esitys kärjäoikeuslain säännöksen muuttamiseksi kärjäviskaalin ja notarin toimivallan osalta.

**TUOMARIKOULUTUKSEN KESTO**

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomarikoulutus kestäisi 3 vuotta 5 kuukautta. Koulutusta edeltäisi, ellei hakijalla ole riittävää lakimieskokemusta, vuoden kestänyt tuomioistuinharjoittelu. Koulutusaikaa voidaan pitää siinä määrin pitkänä, että esim. virkavapauden saaminen koulutuksen ajaksi muodostuisi käytännössä usein mahdottomaksi. Toisaalta tuomarikoulutuksesta suoriutuneilla ei ole takeita sijoittumisestaan tuomioistuintehtäviin. Tämän vuoksi tulisi vielä harkita mahdollisuutta lyhentää koulutusaikaa tuntuvasti, enintään kahteen vuoteen, jolloin harjoittelu kärjäoikeudessa sekä muissa harjoittelupaikoissa kestäisi molemmissa yhden vuoden. Jatkovalmistelussa tulisi myös selvittää koulutuksen mahdollisia vaihtoehtoja samoin kuin koulutuksessa olevien taloudellista asemaa sekä sitä, miten järjestetään tuomarikoulutuksesta hyväksytysti suoriutuneille sijoittuminen tuomioistuinlaitostehtäviin.

## TUOMARIKOULUTUSLAUTAKUNTA

Koulutusjärjestelmän sisällön määrittämistä varten ja ohjausta varten ehdotetaan perustettavaksi tuomarikoulutuslautakunta, jonka enemmistö muodostuisi tuomioistuinlaitoksen edustajista. Mietinnön mukaan tavoitteena on, että uuteen tuomareiden koulutusjärjestelmään siirryttäisiin lähivuosina, mahdollisesti jo vuonna 2003. Tuomarikoulutuslautakunta valittaisiin vuonna 2002, ja se voisi aloittaa toimintansa esim. 1.6.2002. Syksyllä 2002 harjoittelupaikoissa tulisi aloittaa tarvittava koulutus, jotta niissä olisi valmiudet ottaa uusi koulutusjärjestelmä onnistuneesti vastaan seuraavana vuonna.

Tuomarikoulutuslautakunta tulisi valita välittömästi, jotta harjoittelupaikkojen määrittäminen ja organisointi saataisiin mahdollisimman nopeasti käyntiin.

### 7) Kielilakikomitean mietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto 29.10.2001 oikeusministeriölle on selostettu jaksossa 9. s. 159 (41/20/01).

### 8) Ahvenanmaan itsehallintolain muuttaminen (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 10.5.2001, dnro 3/20/01

## YLEISTÄ

Oikeusministeriö on 18.1.2001 päivätyllä kirjeellään nro 3719/08/97 pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. Luonnos on valmisteltu nk. Ahvenanmaatyöryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

Ehdotuksessa on täsmennetty niitä säännöksiä, jotka koskevat tasavallan presidentin valtuuksia valvoa toisaalta maakuntalakien ja itsehallintolain ja toisaalta maakuntalakien ja EY-oikeuden sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden yhdenmukaisuutta. Tarkoitus on, että ne ehdotuksen säännökset, jotka koskevat maakunnan osallistumista Euroopan unionia koskeviin päätöksiin, turvaisivat maakunnan vaikutusvalan asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuu-

luvat maakunnan toimivaltaan. Esitys sisältää myös säännökset maakunnan vastuusta EU:ssa tehtyjen päätösten toteuttamisesta.

## RUOTSINKIELINEN NIMITYS ”ÅLANDS LANDSKAPSSTYRELSE”

Ehdotuksen mukaan ruotsinkielinen nimitys ”Ålands landskapsstyrelse” muutettaisiin muotoon ”Ålands landskapsregering”. Suomenkielinen nimitys olisi ”maakunnan hallitus”. Muutoksen perusteluna on pyrkimys välttää sekaannusta ja väärinkäsityksiä, joita voi syntyä siitä, että maakuntien liitoissa on otettu käyttöön nimitys maakuntahallitus, sekä tarve luoda toimintoja kuvaava nimitys. Esityksessä ei kuitenkaan ole mainittu, mitä nimitystä maakunnan hallituksen yksittäisistä jäsenistä käytettäisiin. Nimenomainen kannanotto olisi ollut tarpeen. Perustuslain 60 §:n mukaan nimitys ”ministeri” koskee ainoastaan valtioneuvoston jäseniä, ja ministerititteliin liitetään etuliite, joka ilmaisee ministerin virka-alan, esim. alue- ja kuntaministeri, ulkomaankauppaministeri jne.

## LAINSÄÄDÄNTÖVALVONTA JA MAAKUNTALAKIEN SÄÄTÄMINEN

Ehdotuksen 19 § sisältää lainsäädäntövalvontaa eli tasavallan presidentin veto-oikeutta koskevat säännökset. Säännökset perustuvat periaatteessa nykyiseen järjestelmään, mutta presidentin harkintavaltaa rajoitetaan asioissa, joissa on kysymys maakuntalakien sekä sopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovivuudesta.

Ehdotetun 19 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin ”tulee” määrätä maakuntalaki raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa säätämällä asiasta, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Hankittuaan korkeimman oikeuden lausunnon presidentillä olisi itsenäinen harkintavalta päättää, onko maakuntapäivien katsottava ylittäneen lainsäädäntövaltansa, mutta jos presidentti katsoisi näin tapahtuneen, veto-oikeutta tulee käyttää. Presidentti ei siten voisi veto-oikeutta käyttämättä todeta, että lainsäädäntövalta on ylitetty. Asianmukaista olisi, että presidentin päätöksenteon yhteydessä ei käytettäisi ilmaisua ”tulee” lakitekstissä. Sama tulos saadaan ilmaisulla ”... presidentti määrää ...”.

Pykälän 2 momentin mukaan, joka koskee maakuntalakien ja kansainvälisten velvoitteiden yhteensopivuuden valvontaa, tasavallan presidentti ”voi” käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntalaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta taikka se merkitsee sellaista jonkin sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen ilmeistä rikkomista, joka vahingoittaisi Suomen kansainvälisiä suhteita. Voimassa olevien säännösten mukaan presidentin on katsottu olevan velvollinen käyttämään veto-oikeuttaan myös näissä tapauksissa sillä perusteella, että maakuntalaki tällaisessakin tapauksessa on ristiriidassa voimassa olevan itsehallintolain kanssa. Ehdotuksen mukaan presidentti voisi harkita, onko rikos sen kaltainen, että veto-oikeutta tulisi käyttää. Perustelujen mukaan tämä koskisi vain niitä tilanteita, jolloin valtakunnan etuja eli Suomen kansainvälisiä suhteita vahingoitettaisiin. Muissa tapauksissa presidentin ei tulisi käyttää veto-oikeuttaan.

Sopimusrikkomuksen tapahtuessa vastuun kantaa viime kädessä aina Suomi. Tämä koskee Suomea myös EU:n jäsenvaltiona. Ehdotuksen lähtökohtana on, etteivät valvontaelimet eli Ahvenanmaan valtuuskunta, korkein oikeus, oikeusministeriö ja tasavallan presidentti ole velvollisia johdonmukaisesti valvomaan sitä, että maakuntalainsäädäntö täyttää yhteisön oikeuden vaatimukset, ja etteivät ne myöskään vastaa siitä. Veto-oikeuden käyttömahdollisuus ei kuitenkaan ole kokonaan poissuljettu tässä tapauksessa. Vaikkakin, kuten perusteluissa todetaan, yleensä ei ole tarkoitus, että valvontaelimet ja valtakunnan viranomaiset ottaisivat kantaa epäselviin yhteisöoikeudellisiin kysymyksiin yhteisöoikeuden täytäntöönpanon yhteydessä maakunnassa, on tärkeää, että tässäkin yhteydessä on mahdollista puuttua asiaan veto-oikeutta käyttämällä.

## MAAKUNTALAKIEN VOIMAAN SAATTAMINEN KIIREELLISESSÄ JÄRJESTYKSESSÄ

Lakiehdotuksen 20 §:ssä ovat maakuntalakien voimaantuloa ja julkaisemista koskevat säännökset. Lainkohdan 4 momentin mukaan maakuntapäivät voisi määrätyissä olosuhteissa valtuuttaa maakunnan hallituksen määräämään, että maakuntalaki osittain tai kokonaan tulee heti voimaan jo ennen kuin tasavallan presidentti on tehnyt päätöksen veto-oikeuden käyttämisestä. Edellytyksenä on, että maakunnan talousar-

vioon otettu määräraha edellyttää maakuntalain säätämistä ja että tämän taikka jonkin muun seikan vuoksi maakuntalain välittömälle voimaantulolle on erityisiä syitä. Tällaisia muita erityisiä syitä voisivat perustelujen mukaan olla esim. EY-direktiivin täytäntöönpano kiireellisessä järjestyksessä tai nk. blankettilain eli valtakunnanlain hyväksymistä koskevan maakuntalain sekä ko. valtakunnanlain yhtäikainen voimaantulo.

Sen arvioiminen, onko erityisiä syitä olemassa, on yksinomaan maakuntapäivien tehtävä. Maakuntapäivien on perustelujen mukaan myös otettava huomioon ja harkittava, onko olemassa vaara, että presidentti käyttäisi veto-oikeuttaan.

Ahvenanmaa-työryhmän mietintöä 1988/1999 koskevassa lausunnossani totesin mm., että ehdotuksen toteuttaminen tältä osin merkitsisi periaatteellisesti huomattavaa muutosta presidentin asemaan ja presidentille myös uuden perustuslain mukaan kuuluvaan lainsäädäntövaltaan. Siksi peräänkuulutin työryhmän ehdotuksen tarkastamista sekä valtionoikeudellisesta näkökulmasta katsoen että yksilön oikeusturvan turvaamisen kannalta. Lausunnossa suhtauduin kriittisesti työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan raukeamaan määrätyn lain oikeusvaikutukset peruuntuisivat. Lakiesityksen mukaan lain voimaansaoloajan oikeusvaikutukset eivät peruuntuisi. Perustelujen mukaan sellaisia maakuntalakeja, joilla on yksityishenkilöitä koskevia merkittäviä oikeusvaikutuksia, ei pääsääntöisesti pitäisi saattaa voimaan. Tämä voisi ilmetä lakitekstistäkin.

Lainkohta koskee perustuslaillisia perusperiaatteita ja sen oikeutus voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Ehdotetun sanamuodon mukaan se ei kuitenkaan koskisi ainoastaan poikkeustapauksia. Ehdotus merkitsisi sitä, että budjettilakien voimaansaattaminen kiireellisessä järjestyksessä olisi lähinnä sääntö eikä poikkeus. Siten poikkeusmenettelyä sovellettaisiin vuosittain toistuviin lainsäädäntörutiineihin, mitä ei voida pitää perusteltuna.

## EUROOPAN UNIONIA KOSKEVAT ASIAT

Maakunnan osallistuminen EU:ssa tehtäviä päätöksiä koskevien kansallisten kannanottojen valmisteluun ja maakunnan osallistuminen EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon on ehdotuksessa erotettu selvästi toisistaan.

Ehdotuksen 59 a §:n perussäännökset maakunnan asemasta kansallisessa valmistelussa vastaavat pääasiallisesti nykyisiä periaatteita. Maakunnan hallituksella olisi siten oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä sellaisten asioiden valmisteluun, jotka itsehallintolain mukaan kuuluisivat maakunnan toimivaltaan ellei päätöstä tehtäisi Euroopan unionissa, tai joilla muuten voitiin erityistä merkitystä maakunnalle.

Maakunnan hallitukselle olisi myös tiedotettava näiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa ja sille olisi pyynnöstä mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus osallistua tähän valmisteluun. Tämän itsehallintolain uuden säännöksen ilmoitetaan lähes vastaavan sitä käytäntöä, jota on noudatettu maakunnan osallistumisessa työryhmiin ja komiteoihin ja myös ministerineuvoston kokouksiin. Ministerineuvoston kokouksiin osallistumisen suhteen asia on ongelmallinen sekä Suomen perustuslaki että itsehallintoalueiden asema EU:ssa huomioon ottaen. Suomen perustuslain (93 §:n 2 momentin) mukaan valtioneuvosto päättää aina osallistumisesta ministerineuvoston kokouksiin.

Ehdotetussa 59 b §:ssä ovat säännökset maakunnan ja valtakunnan toimivallan jaosta silloin, kun Euroopan unionissa tehty päätös pannaan täytäntöön. Nykyisin voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa, otettaisiin täten itsehallintolakiin.

Pykälän 2 momentissa ovat säännökset toimivallan jaosta eräissä erityistapauksissa, mm. silloin kun maakunnan ja valtakunnan täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet olisi sovittava yhteen. Näissä tapauksissa viranomaisten tulisi neuvotella keskenään. Asia on tullut ajankohtaiseksi Suomelle annetun lohikiintiön käytön yhteydessä. Ehdotuksen mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulisi yhdessä huolehtia siitä, ettei yhteistä kiintiötä ylitetä.

Toimivaltajakoon ja maakunnan ja valtakunnan viranomaisten väliseen yhteistyöhön yhteisöoikeuden toimeenpanossa liittyvät ongelmat on ratkaistu ansiokkaasti ehdotuksessa. Sama koskee ehdotuksen 59 c §:n säännöksiä sopimusrikkomusasioita koskevien kannanottojen valmistelusta.

Edellä esitetty koskee myös 59 d §:ssä ehdotettuja säännöksiä vastuusta yhteisön oikeuden ja yhteisön yhteisen politiikan täytäntöönpanosta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi niistä toimenpiteistä, joihin maakunta yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon liittyvää toimival-

taa koskevien sääntöjen mukaan on ryhtynyt tai joihin sen olisi pitänyt ryhtyä. Lainkohdan 2 momentin mukaan maakunnan hallitus ja valtioneuvosto voisivat sopia siitä, että valtakunta kokonaan tai osittain kantaisi vastuun, jos vastuun harkitaan olevan kohtuuttoman raskas maakunnalle. On kuitenkin korostettava, että pääsäännöksestä poikkeamisen tulee aina perustua erilliseen tapauskohtaiseen vapaaseen harkintaan.

## 9) Ulkomaalaislakityöryhmän ehdotuksesta ulkomaalaislain kokonaisuudistukseksi (SM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto sisäasiainministeriölle 31.12.2001, dnro 51/20/01

### LAUSUNTOPYYNTÖ

Sisäasiainministeriö on 13.11.2001 päivätyllä kirjeellä pyytänyt 31.12.2001 mennessä lausunnon sisäasiainministeriön asettaman ulkomaalaislakityöryhmän 1.11.2001 luovuttamasta ehdotuksesta ulkomaalaislain kokonaisuudistukseksi.

Saatekirjelmän mukaan lausunnonantajia on pyydetty erityisesti arvioimaan niitä vaikutuksia, joita lain muutosehdotuksella nähdään olevan taloudellisesti, hallinnollisesti ja yhteiskunnallisesti. Tämän lisäksi ministeriöltä on pyydetty arvioimaan ulkomaalaislain muutoksesta mahdollisesti aiheutuvat oman hallinnon alansa lainsäädännön muutostarpeet.

### LAUSUNTO

#### Yleisiä näkökohtia

Ulkomaalaislakityöryhmän ehdotuksen mukaan kokonaisuudistuksen ensisijainen tavoite on säätää uusi ulkomaalaislaki, joka on selkeä, johdonmukainen ja yksiselitteinen. Laista tulisi käydä ilmi eri viranomaisten toimivaltasuhteet ja harkintavallan rajat sekä selkeästi oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Ulkomaalaisten maahanmuutto tulisi nähdä kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon siirtolaisuus, pakolaisuus ja muu kansainväliseen suojeluun perustuva maahanmuutto sekä Suomeen oleviin siteisiin perustuva maahanmuutto. Ehdotuksessa on erikseen todettu, että valmistelussa on kiinnitettävä eri-

tyistä huomiota perustuslain ja perusoikeuksia koskevien säännösten toteutumiseen.

Perusteluissa esiintuodut seikat puoltavat ehdotetun muutoksen tarpeellisuutta. Eri yhteyksissä esitettyjen näkemysten mukaan nykyinen tilanne on ollut varsin epätydyttävä sekä ulkomaalaisten oikeusturvan että hyvän hallinnon kannalta. Ottaen huomioon valmisteltavan kokonaisuuden laajuus, esitys tulee vielä muututumaan muun muassa lausuntokäsittelyn johdosta jatkovalmistelussa. Tämän vuoksi tarkoitus on tässä yhteydessä saattaa ministeriön tietoon alustavia yksittäisiä havaintoja toimivaltani huomioon ottaen jatkovalmistelun varalle.

#### Yleiset menettelytavat hallintomenettelyssä

Ehdotuksen 6 §:ssä esitetään lakiin lisättäväksi eräitä uusia yleisiä menettelysäännöksiä, joiden tarkoituksena on lisätä ulkomaalaisviranomaisten asiakkaina olevien henkilöiden oikeusturvaa. Menettelysäännökset koskisivat muun ohessa viranomaisen selvitysvollisuutta ja asianosaiselle asetettavien lisäselvityskeinojen suhdetta hänen henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa ja mahdollisuuksiin hankkia selvitystä (2 momentti).

Uusi selvittämisvastuuta koskeva säännös selvittämiskeinojen jakaantumisesta viranomaisen ja asianosaisen kesken on mielestäni perusteltu. Asianosainen pystyy yleensä helpoimmin ja luotettavimmin esittämään henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa liittyvät tekijät. Huolimatta esityksen 4 §:ään sisältyvästä yleisestä säännöksestä, suhteellisuusperiaatteen korostaminen on tässä yhteydessä tarpeellinen, jolloin ratkaistavan asian ja olosuhteiden erityispiirteet tulee ottaa huomioon.

#### Oikeusturva

Muutoksenhakujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Merkittävimmät uudistukset liittyvät jatkomuutoksenhakumahdollisuuksien laajentamiseen nykyisestä valituskiellosta yhtenäiseen valituslupajärjestelmään sekä ulkomaalaisvirastolle määriteltävään muutoksenhakuoikeuteen. Lisäksi valituskiellot määriteltäisiin erikseen.

Ehdotuksen perusteluissa on todettu perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämä kannanotto valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta hallintolainkäytössä. Valituslupajärjes-

telmän laajentamiseen tulee valiokunnan mukaan suhtautua tämän vuoksi pidättyvästi. Perusteluja voidaan esittää sekä valituslupajärjestelmän että rajoituksettoman muutoksenhaun puolesta. Jatkovalitusoikeuden arvioinnin pohjaksi on otettava selvitys valitusten laadusta ja niiden määrästä sekä käytännössä mahdollisesti ilmenneistä ongelmista. Myös eri intressien näkemykset ja niiden yhteensovittaminen tulevat vaikuttamaan lopulliseen asian arviointiin.

Käännyttämis päätöksen täytäntöönpanoa koskevan 167 §:n 2 ja 3 momentit sisältävät tilanteet, joissa turvapaikanhakijan käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano on mahdollista muutoksenhaun estämättä. Säännöksiin sisältyy sanamuoto ”jollei hallinto-oikeus toisin määrää”.

Viitataan 15.2.2000 sisäasiainministeriölle antamaani lausuntoon (SM-2000-225/ka-2) käännyttämis päätöksen välittömän täytäntöönpanon osalta ja siinä esitettyihin näkemyksiin hakijan oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta. Myös ehdotukseen jätetyissä eriävissä mielipiteissä on kiinnitetty asiaan huomiota. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että täytäntöönpanokieltomahdollisuus on todellinen. Lisäksi pidän aiheellisenä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota niihin kannanottoihin, joita hallinto-oikeudet asian menettelystä ja jo saaduista kokemuksista mahdollisesti esittävät.

Työryhmän mietinnön ehdotus ei ole laadittu hallituksen esityksen muotoon, joten säätämisyjärjestyksen perustelut eivät ole yhteneväisesti arvioitavissa. Jatkovalmistelussa tulee laatia erilliset säätämisyjärjestysperustelut, joissa otetaan kantaa myös siihen arvosteluun, jota mietintöön liitettyssä ensimmäisessä eriävässä mielipiteessä esitetään. Ottaen huomioon nykyisen lain osittaisuudistusten vaiheet pidän aiheellisenä harkita, tulisiko tulevasta esityksestä suositaa hankittavaksi perustuslakivaliokunnan lausunto.

#### Muita huomioita

Voimassa oleva laki on ehdotuksen mukaan rakennettu alialähtöisen systematiikan pohjalta. Vaihtoehtona olisi rakentaa lakia henkilöryhmittäisen systematiikan varaan, jolloin omassa luvussaan käsiteltäisiin esimerkiksi matkailijat, siirtolaiset, suojelua hakevat, EU-kansalaiset, ETA-jäsenvaltioiden kansalaiset. Kunkin ryhmän osalta olisi omat säännökset maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Tässä vaihtoehdossa saattaisi kuitenkin tulla tarpee-

tonta säännösten toistoa, kun samoja perusteita sovellettaisiin useampaan ryhmään. Perusteita perusrakenteen muuttamiselle ei ole nähty olevan olemassa.

Jäsentelyssä noudatettu asian käsittelyvaiheiden mukaan etenevä rakenteellinen systematiikka vaikuttaa selkeältä. Kun Euroopan unionin kansalaisen liikkumisvapautta koskevat säännökset ovat asteittain laajentuneet ja normit ovat hierarkkisesti hajaantuneet, perusteluissa voisi näitä seikkoja ottaa esille erityisesti silmällä pitäen säännösten edellyttämät oikeusturvanäkökohdat ja muutoksenhakukeinot suhteessa esitettyihin kansallisiin säännöksiin.

Pysyvä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalainen 2) on epäiltynä rikoksesta, josta on säädetty rangaistukseksi vankeutta; tai 4) on epäiltynä kahdesta tai useammasta rikoksesta. Säännöksen sanamuodosta pitää mielestäni ilmetä riittävän täsmällisesti milloin perusteet epäilyyn muodostavat pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle esteen.

Kuten aikaisemmin on todettu, eri viranomaistahojen ja intressiryhmien lausunnot tuonevat lisäargumentteja ehdotusten arvioinnille ja perustelujen täydentämiselle jatkovalmistelussa sekä yksittäisten säännösten kirjoitustavalle ja täsmällisyydelle. Tämän virkamieskäsittelyn jälkeen eri tahojen lausuntojen tai näkemysten hankkiminen uudella lausuntokäsittelyllä tai kuulemistilaisuudessa voisi olla omiaan edistämään hyvän kokonaisuudistuksen toteutumista.

## 10) EU:n sotilaskomitean Suomen sotilasedustajalle annettava ohjeistus (PLM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto puolustusministeriölle 28.8.2001, dnro 24/20/01

### LAUSUNTOPYYNTÖ

Puolustusministeriön kansliapäällikkö Matti Aholan allekirjoittamassa kirjeessä 30.5.2001 on pyydetty oikeuskanslerin oikeudellista kantaa pysyvälle sotilasedustajalle EU:ssa ja NATO:ssa annettavasta ohjeistuksesta. Kannanottopyynnön liitteenä on luonnos ohjeistukseksi pysyvälle sotilasedustajalle EU:ssa ja NATO:ssa. Ohjeen tarkoituksena on kirjeen mukaan varmistaa ohjeistuksen yhtenäisyys ja vakiinnuttaa ohjeistamisen menetely siten, että puolustushallinto, ulko-

asiainhallinto sekä valtioneuvoston kanslia ja tasavallan presidentin kanslia saisivat saman informaation sotilasedustajan toiminnasta ja ohjeistuksesta samanaikaisesti.

Ohjeella ei ole tarkoitus puuttua valtioneuvoston sisäiseen työnjakoon. Ohjeen tarkoituksena on varmistaa ohjeistuksen yhtenäisyys nimenomaan puolustushallinnon alaan kuuluvissa, yksinomaan tai pääasiallisesti sotilaallista asiantuntemusta edellyttävissä kysymyksissä.

Lausuntopyynnön johdosta on hankittu 15.6.2001 päivätty ulkoasiainministeriön lausunto, jonka johdosta puolustusministeriö on antanut 25.6.2001 päivätyn lausunnon. Lisäksi asiaan on hankittu valtioneuvoston kanslian 21.8.2001 päivätty lausunto.

### LAUSUNTO

Puolustusministeriön lausuntopyyntö koskee ohjeistusta pysyvälle sotilasedustajalle EU:ssa ja NATO:ssa. Ulkoasiainministeriön lausunnon johdosta annetussa puolustusministeriön lausunnossa on 25.6.2001 kuitenkin korostettu, että ohjelunoksessa tarkoitetaan yksinomaan ohjeistusta puolustusvoimain komentajan edustajana toimivalle pysyvälle sotilasedustajalle sekä sotilasedustajan raportointia.

Tämä lausunto koskee ainoastaan EU:n neuvoston alaisessa sotilaskomiteassa toimivan sotilasedustajan ohjeistusta puolustusministeriön nyttemmin tekemän rajauksen mukaisesti.

Tarkastelun lähtökohtana on perustuslain 93 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädetty valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle kattaen kaikki Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja asiaryhmät. Niin kuin perustuslain perusteluissa todetaan (HE 1/1998 vp, s. 146) erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa valtioneuvoston tulee toimia kiinteässä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta tähdensi sitä, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa (PeVM 10/1998 vp, s. 25). Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki ne unionin toimielimet, joissa päätöksenteko pe-

rustuu jäsenvaltioiden kantoihin ja joissa tehtävät päätökset edellyttävät kansallista valmistelua. Tämä koskee erityisesti keskeistä päätäntävaltaa käyttävää Euroopan unionin neuvostoa.

Sisällöllisessä mielessä kysymys on siitä, että valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu edellä todetulla tavalla määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Valtioneuvoston valmisteluvastuu koskee koko valtioneuvostoa, siis valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministeriöitä. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla keskeinen valmisteluelin poliittisesti merkittävämmissä tai periaatteellisuontoisemmista asioissa on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Konkreettisemman tason asioissa valmistelu- ja kannanmäärittelyvastuu painottuu kussakin asiassa toimivaltaisen ministeriön suuntaan kuitenkin niin, että ennen lopullisen kansallisen kannan määrittelyä asia voidaan tarvittaessa saattaa laajempaan käsittelyyn.

Puolustusministeriön kannanottoopyyntö koskee Euroopan unionissa sen yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvia asioita. Se on poliittissotilaallinen asiakokonaisuus, jota koskevia asioita käsitellään ja päätöksiä tehdään jäsenmaiden valtion- tai hallituksen päämiesten kokouksen ohella erityisesti jäsenmaiden ulkoasiainministeriöstä koostuvassa yleisten asiain neuvostossa. Euroopan unionin sotilaskomitea on neuvoston toimielin. Puolustusministeriön lausunnossa on korostettu jäsenmaiden puolustusvoimain komentajista muodostuvan sotilaskomitean roolia sotilaallisena asiantuntijaelimenä, jonka vuoksi sotilaskomitean kansallisen jäsenen tai hänen edustajansa ohjeistus tulisi toteuttaa puolustushallinnon sisäisesti.

Sotilasesikunnan tehtäviksi määritellyt kriisinhallintaan liittyvä varhaisvaroitus, tilanteen arviointi ja strateginen suunnittelu ovat luonteeltaan lähinnä sotilaallisia kysymyksiä, mutta niihin liittyvään mahdollisen sotilaallisen kriisin määrittelyyn ja rajaamiseen sekä kriisinhallintaoperaation käynnistämistä koskevaan arviointiin ja päätöksentekoon liittyy myös tärkeitä poliittisia painotuksia. Myös Euroopan unioniin luotavan sotilaserakenteen laajuudesta ja perustehtävistä (kriisinhallinta) keskustellaan edelleen. Näin ollen on tärkeää, että asioita tarkastellaan laajemmin ja jäsenmaan kannanmäärittelyt muodostetaan monipuolisen valmistelun tuloksina. Tämä on tärkeää myös ulkopoliittikan yh-

tenäisyyden kannalta, mitä painotetaan perustuslain perusteluissa (ks. HE 1/1998 vp, s. 146). Esillä olevassa asiassa on vielä muistettava, että kyseessä on puolustusvoimain komentajan edustajasta, mikä kytkee myös komentajan tiiviisti ohjeistukseen mukaan.

Eduskunnassa 15.5.2001 hyväksytyn puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta annetun lain 2 §:n 7 a kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on osaltaan huolehtia hallinnonalan kansainvälisestä toiminnasta siten kuin siitä tarvittaessa puolustusministeriön asetuksella säädetään. EU:n sotilaskomitean jäsenen ja hänen edustajansa ohjeistusta ja raportointia voidaan tarkastella toisaalta vakaaissa oloissa normaalina EU-hallinnon kysymyksenä ja toisaalta mahdollisessa konkreettisesti kriisinhallintatilanteessa. Myös mahdollisessa kriisinhallintatilanteessa sotilaskomitea toimii EU:n neuvoston toimielimenä, jossa yksittäisissä asioissa ilmoitettavan jäsenmaan kansallisen kannan on oltava yhteneväinen jossain toisessa samaa asiaa käsittelevässä EU:n toimielimessä otettavan kansallisen kannan kanssa. Erityisesti jäsenmaan kannasta viime kädessä vastuussa olevan ja sen EU:n neuvostossa ilmoittavan ministerin kannalta on välttämätöntä, että jäsenmaan kanta on yksiselitteinen ja yhteneväinen. Mahdollisen kriisinhallintaoperaation toimeenpanoon liittyvät EU:n sotilaskomitean ja EU:n sotilasesikunnan väliset puhtaasti sotilaalliset tai käytännön tason rajanvetokysymykset eivät kuulu tämän lausunnon piiriin.

Siltäkin osin kuin kysymys olisi puolustusvoimien hallinnonalan asioista, niissä sotilaskomiteassa ilmoitettavan kannan tulisi olla yhdenmukainen muissa toimielimissä omaksutun kansallisen kannan kanssa. Näistä syistä ohjeluonnoksen mukainen yhden hallinnonalan sisäinen ja suora ohjeistus ei olisi perustuslain 93 §:n 2 momenttiin kirjatun EU-asioiden kansallisen valmistelun vastuunjaon ja kansallisen vaikuttamisen perustavoitteiden mukainen. Se ei myöskään ole perustuslain 93 §:n 3 momentissa tarkoitettun ulkoasiainministeriön koordinoitavastuun mukainen.

EU:n toimielimessä Suomea edustavan henkilön ohjeistamisessa ratkaisevaa ei ole ohjeistamisen tekninen toteuttamistapa vaan Euroopan unionin toimielimelle ilmoitettavan kansallisen kannan sisältö. Suomen kansallisten viranomaisien ja hallinnonalojen valmisteluohjeiden on edistettävä sisällöltään monipuolista ja asiantuntevaa EU-asioiden kansallista valmistelua mutta

samalla jäsenmaan yhdenmukaista ja yksiselitteistä kannanmäärittelyä Euroopan unionin toimielimissä.

Puolustusministeriön ohjeluonnoksessa on sotilasedustajan ohjelypyyntöjen ja raporttien lähettäminen selostettu. Ohjelypyyntöjen tarkoitamiin asioiden kansallista valmistelua ja Suomen kannan ilmoittamista ohjeluonnoksessa ei sen sijaan ole tarkemmin käsitelty. Edellä lausuttuun viitaten totean, että ohjeluonnoksen ilmaisu ”puolustusministeriölle hoitavana tahona” ei voi merkitä sitä, että ministeriö puolustusvoimain komentajaa kuultuaan voisi kaikissa tapauksissa yksin määrittää jäsenmaan kannan ja ilmoittaa se suoraan ohjeen pyytäjälle. Ennen kansallisen ohjeen antamista on muiden tahojen, joita asia koskee, voitava tarvittaessa osallistua kansallisen kannan muotoilemiseen. Ohjeistuksessa puolustusvoimain komentajan osuus tuskin käytännössä voi rajoittua pelkkään kuulemiseen, koska kyseessä on hänen henkilökohtainen edustajansa. Tällöin on huolehdyttävä myös siitä, että perustuslain 93 §:n 3 momentin mukainen ulkoasiainministeriön vastuu voi toteutua. Toisaalta asetelma on myös sama kuin lainsäädännön alaan kuuluvien EU-asioiden valmistelussa ministeriöiden ja eduskunnan välisessä suhteessa. Niissä eduskunnalle on perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla annettava reaalinen mahdollisuus osallistua kansallisen kannan määrittelyyn.

Euroopan unionin neuvoston alaisessa toimielimessä työskentelevän Suomen edustajan ohjeistamisessa ja raportoisissa on myös sotilaskomitean osalta tarpeen menetellä muiden EU-asioiden ohjeistamisessa ja raportoisissa vaikiituneiden menettelytapojen mukaisesti. Tältä osin viittaa valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kesken toteutettuun järjestelyyn. Sen mukainen menettely toteuttaa ymmärtääkseni parhaiten puolustusministeriön lausunto-pyyntönsä esittämää tavoitetta, että puolustushallinto, johon mielestäni on luettava sekä puolustusvoimat että puolustusministeriö, ulkoasiainhallinto ja valtioneuvoston kanslia sekä tasavallan presidentin kanslia saavat saman informaation sotilasedustajan toiminnasta ja ohjeistuksesta samanaikaisesti. Jokaisella näistä tahoista on annettavanaan asiantuntemusta ohjeistukseen sekä kannettavanaan vastuuta asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa, vaikka keskeisiä asiantuntemusalueita edustavat puolustusministeriö ja puolustusvoimain komentaja. Menettelyn tulee myös antaa ulkoasiainministeriölle tosiasialliset mahdollisuudet täyttää koordinoitavuutensa.

## 11) Tulospalkkioiden takaisinperintä (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovainministeriölle 12.3.2001, dnro 7/20/01

Valtiovarainministeriö on tänne 12.2.2001 saapuneessa viitekirjeessään pyytänyt oikeuskansleria lausumaan käsityksensä kirjeen liitteenä olevaan 8.2.2001 päivätyyn muistioon sisältyvästä ministeriön kannasta, joka koskee ylimmälle virkamiesjohdolle ilman asianmukaista toimivaltaa maksettujen tulospalkkioiden takaisinperintää. Viitekirjeen mukana on ollut myös luonnos ohjeiksi valtionhallinnon tulospalkkausjärjestelmien soveltamisesta ylimpään virkamiesjohtoon kuuluviin virkamiehiin. Ministeriö on ilmoittanut, että se antaa ohjeet vasta sen jälkeen, kun oikeuskansleri on antanut pyydetyn lausunnon edellä mainitun muistion sisällöstä.

Asia on tullut vireille valtionalouden tarkastusviraston valtiovainministeriölle lähettämän 24.1.2001 päivätyin kirjeen (dnro 26/30/01) johdosta. Ministeriö on toimittanut minulle jäljennöksen kirjeestä.

Valtionalouden tarkastusviraston kirjeen mukaan virastoissa ja laitoksissa on joissakin tapauksissa maksettu tulospalkkioita ylimmälle johdolle viraston omin päätöksin ilman asianmukaista toimivaltaa. Valtionalouden tarkastusvirasto on viitannut valtion virkamieslain 60 §:ään, joka koskee aiheettomasti suoritettun palkan tai muun palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden takaisinperintää. Kirjeen mukaan jakelussa mainittujen ministeriöiden on ilmoitettava 30.3.2001 mennessä valtionalouden tarkastusvirastolle toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet ilman asianmukaista toimivaltaa maksettujen tulospalkkioiden johdosta.

Valtiovarainministeriön muistiossa esitetään, että pääsääntönä on aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperiminen. Valtiovarainministeriön mielestä maksettua tulospalkkioita ei tulisi pitää aiheettomina pelkästään sillä perusteella, että niiden maksamisessa ei ole noudatettu voimassa olevan lainsäädännön palkkaustoimivaltaa koskevia säännöksiä. Takaisinperintään ryhtymistä on harkittava kokonaisuutena, kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Harkinnassa on kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea siihen, onko maksettu etuus kaikki olosuhteet huomioon ottaen aiheeton vai ei. Aiheettomuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon ensinnäkin tulospalkkion perusteista ja maksamisesta päätettäessä noudatettu menettely. Jos ylimmän johdon tulostavoitteet on asetettu, niiden toteu-

tuminen vahvistettu ja tulospalkkiota päätetty maksaa jonkin ylemmän viranomaisen tai toimielimen, esimerkiksi viraston johtokunnan tai vastaavan toimesta tai palkkion on vahvistanut virkamiehen esimies, takaisinperintään ei pääsääntöisesti olisi aihetta.

Takaisinperinnästä luopumista tukisi se, jos palkkion saanut virkamies olisi kuulunut virastossa johonkin suurempaan tulosvastuulliseen yksikköön.

Jos virkamies on itse osallistunut tulospalkkiota koskevaan päätöksentekoon tai valmisteluun siten, että hänen puolueettomuutensa on esteellisyttä koskevat säännökset huomioon ottaen vaarantunut, palkkion aiheettomuus tulisi kysäkin yksittäistapauksessa selvittää erikseen ennen takaisinperintää koskevan asian ratkaisemista.

Totean, että tulospalkkioiden maksamista erälle ylimmille virkamiehille koskeva kysymys on paraikaa Valtiontalouden tarkastusviraston tutkittavana ja että asianomaisten ministeriöiden on kuluvan kuun loppuun mennessä ilmoitettava asiaa koskevista toimenpiteistään. Kun asia siten on vireillä toisessa viranomaisessa, ei oikeuskanslerilla ole aihetta ryhtyä tutkimaan kysymyksessä olevaa tulospalkkioiden maksamismenetelyä.

Valtiovarainministeriön kirjeestä ei ilmene, onko lausuntopyynnön kohteena oleva muistio tarkoitettu toimitettavaksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja/tai asianomaisille ministeriöille.

Valtiovarainministeriön muistiossa on esitetty näkökohtia, jotka voisivat ministeriön mielestä johtaa siihen, ettei tulospalkkioiden takaisinperimiseen — pääsäännöstä poiketen — olisi ryhdyttävä. Tämä kannanotto on mielestäni ongelmallinen: Jos tulospalkkioiden maksamisessa ei ole noudatettu voimassa olevia säännöksiä, on kysyttävä, onko mahdollista laillisesti luopua tulospalkkioiden takaisinperimisestä. Tällöin on ensinnäkin otettava huomioon luottamuksensuojaperiaate kuten valtiovarainministeriö on esittänyt. Harkittaessa, onko tulospalkka ollut aiheutonta asiaan nähdenkin vaikuttaa sekin, olisivatko suoritukset tulleet hyväksytyksi, jos ne olisi esitetty toimivaltaiselle ministeriölle. Mielestäni ei voida sulkea pois ajatusta, että tulospalkka on ollut virkamieslain tarkoittamassa mielessä aiheellinen, vaikka sen myöntämisessä on menetelty virheellisesti. Joka tapauksessa niiden ministeriöiden, joilta Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt selvitystä, on itsenäisesti ratkaistava kysymys takaisinperimisestä. Tämän

jälkeen, riippuen tehtyjen ratkaisujen sisällöstä, Valtiontalouden tarkastusvirasto voi vielä joutua arvioimaan takaisinperimistä. Asia saattaa myös tulla vireille hallintotuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtiovarainministeriön kannanotto pysyy mielestäni ministeriölle kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Valtiovarainministeriön luonnoksesta tulospalkkausta koskevaksi ohjekirjeeksi minulla ei ole huomautettavaa.

## 12) Kysymys erivapauspäätöksen ulottuvuudesta (OPM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto opetusministeriölle 8.8.2001, dnro 30/20/01

### LAUSUNTOPYYNTÖ

Opetusministeriö on 24.7.2001 päivätyssä kirjeessään esittänyt, että opetusministeriössä on täytettävänä ministeriön koulutus- ja tiedepoliittikan osaston osastopäällikkönä toimivan ylijohtajan määräaikainen virka viran edellisen haltijan tultua nimitetyksi ministeriön kansliapäälliköksi.

Määräajassa virkaan on ilmoittautunut muun muassa henkilö, joka ei täytä valtioneuvoston ohjessäännön 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja opetusministeriöstä annetun asetuksen (162/1997) 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa asetettua vaatimusta, jonka mukaan virkaan vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto. Asianomainen henkilö on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon ja täyttää kysymyksessä olevan viran muut kelpoisuusehdot, jotka ovat perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Valtioneuvosto oli 19.1.1995 myöntänyt kysymyksessä olevalle henkilölle erivapauden opetushallituksen pääjohtajan viran yhtenä kelpoisuusehtona olevasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta. Henkilö oli vuonna 1995 nimitetty erivapauden nojalla opetushallituksen hallintojohtajan virkaan.

Opetushallituksen pääjohtajan virka on ns. erittelyvirka, kuten myös nyt täytettävänä oleva osastopäällikkönä toimivan ylijohtajan virka. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että erivapauden saanut voi vedota saamaansa erivapauteen myös myöhemmin vastaavaa virkaa täytettäessä, ellei asianomaisia säännöksiä ole kyseisessä suhteessa muutettu.

Opetusministeriö on tiedustellut, onko ministeriön ylijohtajan ja opetushallituksen pääjohtajan virkoja pidettävä vastaavina virkoina, jolloin vuonna 1995 annettu erivapaus on voimassa ylemmän korkeakoulututkinnon osalta myös nyt täytettävänä olevan viran kohdalla.

## LAUSUNTO

Lausuntonani esitän seuraavaa.

Harkittaessa opetushallituksen pääjohtajan viran ja opetusministeriön koulutus- ja tiedepoliitiikan osaston osastopäällikkönä toimivan ylijohtajan viran vastaavuutta totean ensinnäkin, että molemmat virat kuuluvat samalle hallinnon-alalle ja että ne lisäksi liittyvät koulutukseen ja opetukseen, tosin siten, että opetusministeriön ko. viran alasta opetus- ja koulutus muodostavat vain osan. Edelleen totean, että opetushallituksesta annetun asetuksen (183/1991) 14 §:n ja opetusministeriön työjärjestyksen (483/2000) 24 §:n mukaan kummankin viran haltijan tehtäviin kuuluu johtaminen ja valvominen. Virkojen haltijoiden tehtävien sisältö on siten näiltä osin samanlainen.

Toisaalta opetusministeriön koulutus- ja tiedepoliitiikan osaston päällikön virkatehtäviin kuuluvat myös esitellyt ministeriössä sekä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeriön ko. osaston toimiala on laajempi kuin opetushallituksen käsittäen mm. yliopistot ja yliopisto-opinnot, tieteellisen tutkimuksen sekä arkistotoimen. Ministeriön osaston toiminta- ja johtotapaan vaikuttavat lakisääteisten tehtävien ohella vastuu hallinnonalan eri toimintojen kehittämisen valmistelusta ja täytäntöönpanosta osana valtioneuvoston kokonaisuutta ja poliittisesti vastuunalaisen ministerin johdolla.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa todetaan (Kulla, Viran täyttö, Tampere 1999, s. 134), että erivapaus ei ole sidoksissa tiettyyn virantäyttöön, vaan erivapauden saanut voi vedota siihen myöhemmin, mutta näin on vain täytettäessä vastaavaa virkaa. Esimerkkeinä on mainittu virastossa olevat saman nimiset kelpoisuusvaatimuksiltaan yhtenevät virat sekä virkatyypit, kuten lääninhallitusten tietyt virat.

Nyt esillä olevassa tapauksessa kyse on saman hallinnonalan, mutta toimintaperiaatteiltaan ja rakenteeltaan erilaisten virastokokonaisuuksien, jotka lisäksi ovat horisontaalisesti eri tasoilla, johtavista viroista. Niiden tehtäväalat eivät myöskään ole sillä tavoin samanlaiset, että voitaisiin puhua erivapauden ulottuvuuden kannal-

ta vastaavista viroista. Näin ollen päädyn siihen, että kysymyksessä olevalle henkilölle 19.1.1995 myönnetty erivapaus opetushallituksen pääjohtajan virkaan vaadittavasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta ei ole voimassa sanotun tutkinnon osalta nyt täytettävänä olevan opetusministeriön koulutus- ja tiedepoliitiikkaosaston osastopäällikkönä toimivan ylijohtajan viran kohdalla.

## 13) Kesäaikadirektiivin täytäntöönpano (LVM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle 14.5.2001, dnro 21/20/01

## LAUSUNTOPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintäministeriö on viitekirjeellään pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kesäajasta, erityisesti säädösehdotuksen valtuutuksesta ja sääntelytasosta.

Kirjeen liitteenä olevan muistion mukaan Suomessa on noudatettu kesäaikaa yhtäjaksoisesti vuodesta 1981 lähtien. Kesäajasta on säädetty asetuksella. Voimassa oleva asetus (792/1997) koskee vuosia 1998—2001. Se vastaa sisältöään Euroopan parlamentin ja neuvoston kahdeksatta kesäaikadirektiiviä (97/44/EY). Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet uuden direktiivin kesäaikasäännöksistä (2000/84/EY). Uusi direktiivi poikkeaa edellisistä siten, että sillä on annettu kesäaikasäännökset määrittämättömäksi ajaksi. Direktiivin mukaan komission on kuitenkin julkaistava joka viides vuosi tiedonanto, jossa todetaan kesäajan alkamisen ja päättymisen kalenteripäivämäärä seuraaviksi viideksi vuodeksi.

Voimassa oleva asetus on annettu ilman laissa olevaa valtuutusta ns. omaperäisenä asetuksena. Myös uusi direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön asetuksella. Missään voimassa olevassa laissa ei ole kesäaika-asetuksen antamiseen valtuuttavaa säännöstä. Lain säätämistä pelkästään asetuksenantovaltuuden antamista varten ei katsota tarpeelliseksi, vaikka direktiivi sisältää kaikkiin kansalaisiin ja oikeushenkilöihin kohdistuvia säännöksiä. Perustuslain 93 §:n 2 momentissa veloitetaan valtioneuvosto päättämään Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä kansallisista toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tämän perusteella

uuden kesäaikadirektiivin kansallinen täytäntöönpano ehdotetaan toteutettavaksi em. perustuslain säännöksen nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

## LAUSUNTO

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksen antamisen edellytyksenä on perustuslaisissa tai laissa säädetty valtuus. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Kesäaika määriteltäisiin yhtäältä koordinoitun yleisajan perusteella, josta puolestaan on säädely mittayksiköistä ja mittaamisvälineiden vakaamisesta annetun lain 10 §:n (321/1992) nojalla annetulla asetuksella, sekä toisaalta em. direktiivin mukaisesti. Näin ollen sääntelytason osalta katson, että kesäajan käyttöä koskeva säädös ei edellytä lain tasoista sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään perustuslain 93 §:ää (PeVM 10/1998 vp — HE 1/1998 vp) katsonut, että valtioneuvosto voi antaa direktiivin johdosta asetuksen suoraan 93 §:n 2 momentin nojalla.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole muuta huomauttamista ehdotetusta valtioneuvoston asetuksesta kuin, että totean direktiivin 7 artiklassa edellytetyn jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä viitattavan direktiiviin. Tämä voitaisiin tehdä voimaantulosäännökseen lisättävällä maininnalla. Totean myös, että säädöksen nimike on Valtioneuvoston asetus.

## 2.6. Muut lausunnot ja kannanotot

### 1) Telemarkkinalain muuttaminen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 15.2.2001 antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä laiksi telemarkkinalain muuttamisesta (HE 73/2000 vp) oikeuskansleri katsoi, että eduskunnan liikennevaliokunnassa valmisteltu televerkon vapaana olevan välityskyvyn vuokraamisvelvollisuutta koskeva muutosehdotus ei olisi ollut sopusoinnussa perustuslain 15 §:n omaisuuden suojasäännöksen kanssa. Vuokraamisvelvollisuutta koskevan säännöksen tulisi ottaa huomioon televerkon omistajan nykyisen oman käytön ohella myös reaalin ja kohtuullinen tuleva käyttötarve. Perustuslakivaliokunta kat-

soi (PerVL 5/2001), että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos televerkon välityskyvyn vuokraamista koskevan säännöksen sanamuoto palautettiin hallituksen esityksen mukaiseksi (6/21/01).

### 2) Valtioneuvoston ohjesäännön muutos (VNK)

Valtioneuvoston ohjesääntöä oli tarkoitus muuttaa sen vuoksi, että valtioneuvoston tietohallintotehtävät siirtyisivät valtioneuvoston kanslialta valtiovarainministeriölle. Tehtävien siirron perusratkaisuun oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista. Valtioneuvoston ohjesäännön muutoksia koskevassa lausunnossaan oikeuskansleri kiinnitti huomiota ehdotetun valtioneuvoston tietohallinnon johtoryhmän asettamista ja tehtäviä koskeviin toimivaltasäännöksiin (50/20/01).

### 3) Kehitysyhteistyövarojen kohdentaminen (UM)

Puolueelle voidaan puoluelain 9 §:n mukaisesti valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Oikeuskansleri on ulkoasiainministeriölle 15.8.2001 puolueiden kehitysumaayhteistyötä koskevasta konsulttiselvityksestä antamassaan lausunnossa suhtautunut oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna epäillen siihen, että erikseen valikoitujen kehitysmaiden demokratiakehityksen edistämiseen tarkoitettuja valtion talousarvion kehitysyhteistyövaroja voitaisiin käyttää Suomessa toimivan puolueen sisäiseen valistustyöhön, tiedotamiseen tai muuhun vastaavanlaisen puolueen toimintaa suoraan tai välillisesti tukevaan tai edistävään tarkoitukseen (28/20/01).

### 4) Esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään (UM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto ulkoasiainministeriölle 29.8.2001, dnro 38/20/01

Määräämistoiimivallasta säädetään ulkoasiainhallintolain 19 §:ssä. Tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään. Säännöksen verbi ”määrää” osoittaa, että muodollisesti kyseessä on yksipuolinen ratkaisu. Päätöksentekoa edeltävässä menettelyssä

tämä näkyy niin, että tehtävään halukkaille ei järjestetä määrämuotoista hakua, vaan avoimeksi tulevat tehtävät saatetaan hallinnon sisäisesti mahdollisten halukkaiden tietoon, jotta nämä voivat ilmaista kiinnostuksensa.

Saamieni tietojen mukaan ulkoasiainhallinnon virkamiesjohdosta koostuva ns. avainryhmä laatii jokaista tehtävään määräämistä silmällä pitäen muistion, jossa - tapauksesta riippuen - halukkaita arvioidaan tulevan tehtävän asettamien vaatimusten perusteella ja heidät voidaan myös asettaa suosituimmuusjärjestykseen. Tämä arviomuistio annetaan esittelevälle ministerille, joka voi informoida tasavallan presidenttiä tehtävään halukkaista ja heidän arvioinnistaan.

Tehtävään määräämismenettely on säännelty tyhjentävästi ulkoasiainhallinnon erityissäännöksiin niin, että virkanimitysasioissa yleensä noudatettava julkinen haku tai ilmoittautuminen eivät tule kysymykseen. Tehtävään määräämismenettelyä edeltävä kirjallinen valmistelu ja tasavallan presidentin informointi johtavat myös siihen, että vakiintuneesti esittelylistassa sekä valtioneuvoston yleisistunnossa että tasavallan presidentin esittelyssä ei ole liitemuistiota eikä muitakaan liitteitä.

Ulkoasiainhallinnon tehtävään määräämistä edeltää nimitys, yleensä ulkoasiainneuvoksen virkaan. Valtion virkamiesasetuksen 7 ja 7 a §:stä ilmenee, että näissä ulkoasiainministeriön virkanimityksissään ei ole noudatettavana nimitysasioissa yleensä kysymykseen tuleva julkinen haku- tai ilmoittautumismenettely.

### 5) Vankeusrangaistuskomitean mietintö (OM)

Apulaisoikeuskanslerin oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle 2.10.2001 antamassa lausunnossa vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä (komiteanmietintö 2001:6) on todettu, että kyseessä on tärkeä uudistushanke. Perustuslaki edellyttää, että vankien oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lain tasolla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa nuoren henkilön aseman arviointiin, kurinpito- ja eräitten muitten asioiden muutoksenhaun selkeyttämiseen sekä ulkomaisen tutkintavangin oikeuksiin (33/20/01, JJ).

### 6) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (SM)

Sisäasiainministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa Säädösehdotusten vaikutusten

arviointi aluekehityksen kannalta -työryhmän loppuraportista. Työryhmä oli laatinut ehdotuksen arviointia koskeviksi ohjeiksi. Oikeuskansleri on 9.3.2001 ilmoittanut sisäasiainministeriölle, että ohjeilla voitaneen lisätä ja parantaa edellytyksiä arvioida säädösehdotusten hyväksyttävyyttä. Arviointi edellyttää hyvää asiantuntemusta niin kuin tarkistuslista osoittaa. Arvioinnin perusteena käytettävää tietoa on siten tarpeen saada kerrytettyä myös ehdotusten lausuntokäsittelyssä esim. aluekehityksestä vastaavilta viranomaisilta. Tämä voisi olla paikallaan todeta aikanaan annettavissa ohjeissa. Itse ohjeista oikeuskanslerilla ei ollut huomauttamista (2/20/01).

### 7) Luonnos ulkomaalaisten säilöissäpitoa koskeksi lainsäädännöksi (SM)

Ulkomaalaislain (378/1991) 46 §:n perusteella säilöön otetut ulkomaalaiset on lain 47 §:n 2 momentin (537/1999) mukaan mahdollisimman pian toimitettava erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan. Sisäasiainministeriön asettaman työryhmän valmistelun jälkeen tällainen säilöönottotila oli päätetty sijoittaa työministeriön alaisuuteen.

Lausunnossaan 9.3.2001 oikeuskansleri kiinnitti huomiotaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tarpeeseen. Työryhmän ehdottamia ulkomaalaisten säilöönottoperusteita olisi tarpeen eräiltä osin täsmentää. Laissa tulisi täsmällisesti säätää niistä tilanteista, joissa ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa muihin tiloihin, erityisesti tutkintavankien säilyttämiseen tarkoitettuihin laitoksiin. Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohdeltuna olisi otettava täsmälliset säännökset joko ulkomaalaislakiin tai asiaa koskevaan erillislakiin (8/20/01).

### 8) Eräiden maataloustukisäännösten säädöstämisestä (MMM)

Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosasto oli tiedustellut oikeuskanslerin kantaa kannanotto-pyyntöön liitteenä olevan asetusluonnoksen (valtioneuvoston asetus vuodelta 2001 maksettavasta perunantuotannon kansallisesta tuesta) eräiden säännösten oikeasta säädöstasosta. Oikeuskansleri katsoi, että asetusluonnoksen 9 ja 10 §:n mukaiset tuen alentamis- ja epäämisperusteet sisälsivät sellaista tuen hakijan tai saajan henkilökohtaisia oikeuksia ja velvollisuuksia

koskevaa ainesta, että kyseiset säännökset kuuluisivat perustuslain 80 §:n mukaisesti lakiin. Tukijärjestelmän täytäntöönpanon kiireellisyyden vuoksi mainitut säännökset, joita vastaavia oli annettu jo aikaisemminkin, voitiin tässä vaiheessa antaa valtioneuvoston asetuksena, mutta ministeriön tuli ensi tilassa huolehtia niiden saattamisesta oikealle normitasolle (18/20/01).

#### **9) Maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelman vahvistaminen (MMM)**

Maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelman vahvistamisen yhteydessä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa oli noussut esiin kysymys siitä, voitiinko rahaston varoja käyttää PuuEurooppa kampanjan sekä Vantaalle ja Joensuuhun rakennettavien Metsäntutkimuslaitoksen käyttöön tulevien puurakennusten arkkitehtikilpailujen rahoitukseen.

Maa- ja metsätalousministeriölle antamassaan lausunnossa oikeuskansleri totesi, että maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain 3 §:n ja maaseutuelinkeinojen rahoituslain 65 §:n mukaiset maatilatalouden kehittämisrahaston varojen käyttöperusteet olivat verraten yleisiä. PuuEurooppa kampanjaa vastaaviin tarkoituksiin oli osoitettu varoja maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelmissa vuodesta 1996 lähtien aikaisempien vastaavien säännösten perusteella. Myös valtakunnallisten asuntomesujen puurakennuskortteleiden suunnittelukilpailuun ja puurakentamiseen perustuvan Lahden Sibliustalon suunnitteluun oli aikaisempina vuosina myönnetty varoja maatilatalouden kehittämisrahastosta. Maatilatalouden kehittämisrahaston varojen osoittamiselle lausuntopyynnössä mainittuihin tarkoituksiin ei ollut oikeudellista estettä (53/20/01).

### 3. Perus- ja ihmisoikeusasiat

#### 3.1. Yleisiä näkökohtia

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

Julkisen vallan tehtävänä on, paitsi turvata, myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy myös 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 ihmisoikeusveloitteiden mukaiseksi. Näin ollen valvonnassa molemmat ulottuvuudet liittyvät luontevasti toisiinsa. Oikeuskanslerin ratkaisuihin viitataan perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeuksia koskeviin sopimusmääräyksiin aina, kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt 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.

Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000 annettuun Euroopan unionin perusoikeuskirjaan koottiin unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Perusoikeuskirjan oikeudelliseen asemaan ei vielä tuossa vaiheessa otettu kantaa.

Valtioneuvosto antoi 25.10.2001 eduskunnalle selonteon Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp). Selonteossa ja sitä käsitelleiden eduskunnan valiokuntien mietinnöissä on tarkasteltu myös perusoikeuskirjaa ja sen asemaa. Oikeuskansleri oli selonteon johdosta ulkoasiainvaliokunnan kuultavana. Perusoikeuskirjasta lähemmin, ks. oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000, s. 53.

#### 3.2. Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Valtioneuvoston valvonnassa on mm. kiinnitetty huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen lainkäyttö- ja hallintomenettelyjen oikeusturvateksteistä. 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 säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulevat sekä perustuslain perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteiden sisältö ja vaatimukset harkittaviksi. Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että myös lakiehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäännöksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esitysten perusteluissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei ehdotus ole täysin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksessä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Syynä tällaiseen menettelyyn on se, että listatarkastukseen on käytettävissä vain muutama päivä, joten tyhjentävää arviota

ehkä hyvinkin laajan säädösehdotuksen suhteesta perustuslakiin ei ehditä tekemään. Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.2.

Perustuslain 8 §:ään kirjatut legaliteettiperiaatteen vaatimukset ovat myös kertomusvuotena tulleet arvioitaviksi valtioneuvoston valvonnessa. Lisäksi ajankohtaisina ovat pysyneet valituskieltoihin ja säännösten mahdolliseen taannehtivuuteen liittyvät ongelmat. Valituskieltojen yhteydessä on huomiota kiinnitetty henkilön oikeuteen saada lainkäyttöpäätös myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Kysymyksen säädöstasosta on jouduttu jatkuvasti ottamaan kantaa, samoin on jouduttu arvioimaan delegointisäännöksiä.

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

### 3.3. Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnessa

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat yleensä käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Seuraavassa jaksossa on ryhmittäin esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa mm. yhdenvertaisuutta, yksityisyyden suojaa, sananvapautta, sivistyksellisiä ja lapsen oikeuksia, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Viimeaikaisen kansainvälisen ja kansallisen oikeuskehityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien sisältö on selkiintynyt. Tästä on ollut seurauksena, että perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet osaksi tavanomaista oikeusjärjestelmäämme ja että niihin vedotaan subjektiivisia oikeuksia sisältävinä säännöksinä. Perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on myös nimenomaan edel-

lytetty, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina. Toisaalta varsin monet eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä. On pääteltävissä, että perusoikeussäännösten merkitys yhteiskunnallisessa päätöksenteossa - eikä yksin laillisuusvalvonnessa - tulee korostumaan.

Hyvään hallintoon liittyen käsiteltäväksi tulee jatkuvasti useita tapauksia, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä eri viranomaisissa. Selvitykset osoittavat harvemmin, että syynä viivytys olisi asiaa käsittelevän virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta. Syynä voivat olla tarpeettoman mutkikkaat käsittelyjärjestykset, jolloin korjaus asiointilaan on saatavissa menettelytapoja kehittämällä. Sängen usein kuitenkin viivytyksen syyksi osoittautuu se, että viranomaisten työmäärät ovat jatkuvasti suuremmat kuin henkilöstövoimavarat. Tältä osin tasapainon saavuttaminen edellyttää talousarvioratkaisuja, jotka ovat laillisuusvalvonnan ulkopuolella.

### 3.4. Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia

*Yhdenvertaisuus lain edessä*

#### 1) Työmarkkinatuen saamisedellytykset

Kantelussa oli muun ohella katsottu, että 18—24-vuotiaille ammatillista koulutusta vailla oleville työttömille työnhakijoille työmarkkinatuen saamisen rajoituksiksi asetetut koulutukseen haakeutusvaatimukset sinänsä ja myös koulutusvaihtoehtojen vaihteleva määrä loukkaisivat nuoren henkilön perusoikeuksia.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on viitannut eduskunnan perustuslakivaliokunnan työmarkkinatukea koskevasta hallituksen esityksistä antamissa lausunnoissa esittämisiin kannanottoihin ja katsonut niiden mukaisesti, että 18—24-vuotiaiden ammatillista koulutusta vailla olevien syrjäytymisuhkaa ja vallinnutta nuorisotyöttömyystilannetta voitiin pitää perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävänä perusteena työmarkkinatukilaissa säädetynkaltaiselle nuorten erilliskohtelulle. Oikeuskansleri lausui lisäksi, että käänne parempaan erityisesti

nuorisotyöttömyyden osalta on myös peruste harkita uudelleen erilliskohtelun asetetta ja sitä, miten moneen koulutusvaihtoehtoon nuoren tulee hakeutua työmarkkinatuen saamisedellytyksiä arvioitaessa. Ks. kohta 6.10.1.2. (433/1/99).

#### *Henkilökohtainen vapaus*

### **2) Päähteet ja kunnallinen järjestyssääntö**

Oikeuskansleri on arvioinut kunnallista järjestyssääntöä perusoikeusnäkökulmasta. Perustuslain 7 §:n perusoikeutena turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen sisältyy myös erilaisten sallittujen nautintoaineiden käyttäminen noudattaen niiden käyttöyhteyksistä ja muista edellytyksistä asianmukaisesti annettuja erityismääräyksiä. Perusoikeuden loukkaus syntyy, jos joltakulta epäasianmukaisin perustein evätään mahdollisuus perusoikeuden käyttöön. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa painavista yhteiskunnallisista syistä esim. huomioon ottaen jonkin muun perusoikeuden vaarantuminen kyseisellä menettelyllä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi hyväksytyt kunnalliset järjestyssäännöt eivät saa sisältää niin voimakkaita yksityisen toimintavapauden rajoituksia, että ne suhteellisuusperiaatteen vastaisesti tosiasiallisesti estävät ihmisiä käyttämästä hyväkseen heille kuuluvaa perusoikeutta. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Se miten pitkälle meneviin toiminnan rajoituksiin kuntalain 7 §:n mukaisten järjestyssääntöjen antamisessa voidaan mennä puuttumatta lainsäätäjälle kuuluviin perusoikeusasioihin ei ole yleisellä säännöllä ratkaistavissa. Kuntalain 7 §:ssä on kysymys joustavasta säännöksestä. Suurissa kaupungeissa ja asutuskeskuksissa ja sielläkin vielä erikseen tietyillä paikoilla saattaa olla perusteltua asettaa tiukempia rajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kuin asianlaita on muualla tai yleensä pienillä paikkakunnilla. Asian tulkinnanvaraisuutta kuvastavat myös erisuuntaiset yleisten tuomioistuinten ratkaisut. Ks. myös kohta 7.2.1.2.1. (572/1/00).

### **3) Tuomioistuimen määräämä lääkärintutkimus**

Oikeuslääkäri jätti isyystutkimusta varten tarvittavan verikokeen ottamatta toimenpidettä vastustavalta henkilöltä, perustellen menettelyään sillä, että pakkokeinolaissa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet. Suoritettava toimenpide

perustui kuitenkin tuomioistuimen määräykseen, joten rikosasioita koskeva pakkokeinolaki ei tullut sovellettavaksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeuslääkäriin huomiota hänen velvollisuuteensa suorittaa tuomioistuimen määräämiä isyysasian ratkaisemiseksi tarvittavia tutkimuksia. Ks. kohta 5.5.1.4. (105/1/00, JP).

#### *Oikeus yksityisyyteen*

### **4) Kotirauhaa rajoittavien säännösten tulkinnasta**

Kantelussa kerrottiin, että poliisipartiolla, joka oli tullut suorittamaan kotietsinnän kantelujan asuntoon, ei ollut esittää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen, tässä tapauksessa rikoskomisarion, antamaa kotietsintämääräystä kirjallisena. Pakkokeinolaki edellyttää, että etsintämääräys on laadittava kirjalliseen muotoon muissa kuin kiireellisissä tapauksissa, jollaisena mainittua tapausta ei voitu pitää.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että pakkokeinolain säännöstä, jonka mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen antama kotietsintämääräys on pääsääntöisesti laadittava kirjalliseen muotoon, on syytä poliisikäytännössä noudattaa, koska kotirauha on perustuslaissa taattu perusoikeus ja sen rajoittavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti. Ks. myös kohta 5.3.2.1.3. (226/1/00, JP).

#### *Oikeus opetukseen*

### **5) Oppivelvollisuusikäisen kuntoutuksen järjestämisestä**

Kantelussa oli kysymys oppivelvollisuusikäisen tulevan lapsen puheterapiakuntoutuksen järjestämisestä. Lapselle oli Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain nojalla myönnetty kuntoutuksena yksilöllistä puheterapiapää, mutta terapian toteuttaminen oli lykkäantynyt. Syynä terapian lykkääntymiseen oli ollut osaltaan Kansaneläkelaitoksen vaikeudet terapian järjestämisessä puheterapeuttien liian vähäisen määrän johdosta.

Ratkaisussaan, jonka oikeuskansleri saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon kiinnittääkseen ministeriön huomiota kantelussa käsiteltyyn ongelmaan kuntoutuksen antamisessa siihen oikeutetuille, oikeuskansleri on katsonut aiheelliseksi tarkastella asiaa myös siltä kannal-

ta, että oppivelvollisuusikäisille kuntoutuksen tarpeessa oleville henkilöille kuntoutus on edellytys maksuttoman perusopetuksen perusoikeuden hyväksi saamiselle siten kuin perustuslain 16 §:ssä tarkoitetaan. Oikeuskansleri on ratkussaan viitannut lisäksi perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (523/1/00).

#### *Sananvapaus*

### **6) Eläkepäätöksen tekemiseen osallistuneiden henkilöllisyys**

Eläkeyhtiö ei ollut suostunut ilmoittamaan kantelijalle eläkeyhtiön ns. sisäisillä käsittelylehdillä nimikirjaimillaan esiintyvien asiantuntijalääkäreiden nimiä. Kyseiset henkilöt olivat käsitellylehdillä esittäneet eläkkeenhakijaa koskevia kannanottoja. Eläkeyhtiö vetosi menettelynsä tueksi sosiaali- ja terveysministeriön kannanottoon.

Kantelun johdosta antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tilannetta uuden julkisuuslain kannalta päätyen siihen, että kyseisten asiantuntijalääkäreiden nimet kuuluvat eläkeasian käsittelyn päättymisen jälkeen asianosaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri korosti julkisuusperiaatteen olevan turvattu perusoikeutena. Päätöksenteon avoimuus ja siihen liittyvä yksilön mahdollisuus omalta osaltaan kontrolloida päätöksentekojärjestelmän asianmukaisuutta ovat omiaan lisäämään luottamusta julkisen vallan käyttöön. Sen sijaan erittäin tärkeän yksityisen tai yleisen edun suojaamisen salaamisperusteena ei katsottu tulevan kyseeseen, koska näiden etujen suojaamista ei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tavoitteet huomioon ottaen ole tarkoitettu perusteeksi julkisen vallan anonymitteille.

Eläkeyhtiön huomiota kiinnitettiin myös julkisuuslain mukaiseen menettelyyn kieltäydyttäessä antamasta pyydettyjä tietoja (1180/1/00, JP).

#### *Oikeus sosiaaliturvaan*

### **7) Vanhustenhuollon tilan perustuslainmukaisuudesta**

Kantelukirjoituksen mukaan Riihimäen kaupungissa ei ollut voitu turvata perustuslaissa ja

asianomaisissa säännöksissä vanhuksille taattua hoitoa ja palveluja ihmisoikeuksien ja ihmisarvon edellyttämällä tavalla. Kantelukirjoitus liittyi erääseen yksittäistapaukseen.

Kirjoituksen johdosta hankituista sosiaali- ja terveysministeriön sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnoista kävi ilmi, ettei nyt puheena olevassa kaupungissa nykyisellä palvelurakenteella välttämättä kyetä vastaamaan vanhusväestön kasvun mukanaan tuomiin haasteisiin. Lääninhallitus toi esille myös eräitä yksittäisiä ongelmakohtia ja esitti näkemyksensä siitä, kuinka tilanteeseen tulisi kaupungin puuttua.

Lähtökohtana oikeuskansleri totesi päätöksessään, että perustuslaissa oleva subjektiivinen oikeus välttämättömään huolenpitoon (19 §:n 1 momentti) koskee väestöä yleisesti, eikä nimenomaisesti rajoitu oikeuteen vanhuudenaikaiseen huolenpitoon. Vanhusväestön saamat julkiset palvelut on tavallisessa lainsäädännössä järjestetty osana kuntien tehtäväksi säädettyjä tehtäviä, ja ikääntyneet ihmiset ovat oikeutettuja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin voimassa olevan sääntelyn puitteissa siinä missä muukin väestö, mikäli heidän toimintakykynsä on alenunut.

Oikeuskanslerin toimivallan näkökulmasta vanhustenhuollon tilaa koskevaan yleiseen kysymykseen ei ollut mahdollista ottaa suoranaisesti kantaa ottaen huomioon muun muassa se, että vanhustenhuollon järjestelmä on monien eri lakien säätelmä kokonaisuus ja se, ettei lainsäätäjä ole voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmässä läheskään aina lähtenyt siitä, että tietty hoito- tai palvelumuoto olisi yksittäisen kansalaisen ehdoton, ns. subjektiivinen oikeus.

Vanhuksille samoin kuin muille sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttäjille annettava hoito perustuu olemassa olevien resurssien puitteissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden kussakin yksittäistapauksessa tekemään arvioon. Kyse on myös rahoitukseen liittyvistä tekijöistä ja valinnoista, ja näkemykset rahoituksen riittävydestä saattavat vaihdella riippuen siitä, tarkastellaanko kysymystä esimerkiksi yksittäisen kunnan vai valtion näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö ja kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen kantelukirjoituksesta ja saaduista selvityksistä ei ollut pääteltävissä, että Riihimäen kaupunki olisi suoranaisesti jättänyt täyttämättä sille laissa säädetty yksiselitteiset velvoitteensa. Sen sijaan kyse on kunnan toimialan laajuuden määrittelystä, valtion ohjaus- ja valvontavallan

järjestämisestä kuntiin nähden, kunnallisten resurssien mitoitukseen liittyvän suunnittelun tarkoituksenmukaisuudesta sekä poliittisten päättäjien arvoista ja arvostuksista. Koska Etelä-Suomen lääninhallitus ja sosiaali- ja terveysministeriö valvovina ja ohjaavina viranomaisina ovat kiinnittäneet huomiota puutteisiin voimavaroihin liittyvässä suunnittelussa, oikeuskansleri saattoi Riihimäen kaupungin tietoon Etelä-Suomen lääninhallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön asiasta antamat lausunnot asianmukaisesti huomioon otettaviksi tulevassa vanhustenhuoltoa koskevassa päätöksenteossa. (78/1/00).

#### **8) Työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikainen toimeentuloturva**

Kantelussa oli kysymys vuoden 1996 alusta voimaan tulleesta sairauspäivärahaudistuksesta ja sen kanssa rinnakkain toteutetusta kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen odotusaikaa koskevasta lain muutoksesta. Muutosten seurauksena sairausvakuutuspäiväraha-oikeutta vailla olevat henkilöt joutuvat odottamaan työkyvyttömyyseläkkeen alkamista 300 arkipäivää, sairauspäiväraha on rajattu koskemaan vain ansiotyössä käyviä, vähimmäispäiväraha on lakkautettu ja tilalle on säädetty tarveharkintainen päiväraha, joka saattaa alkaa vasta työkyvyttömyyden jatkuttua vähintään 60 päivää.

Kantelussa on todettu, että vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaan kansalaisilla on eräiden sosiaalisten riskien, kuten sairauden ja työkyvyttömyyden, sattuessa oikeus perustoimeentulon turvaan, joka tarkoittaa suurempaa turvaa kuin viimesijainen toimeentulotuki tarjoaa. Kantelun mukaan tämä perustuslain lähtökohta oli otettu tiettyyn rajaan asti huomioon sairausvakuutuksen päivärahaudistuksessa, mutta se oli sivuutettu kansaneläkkeen karenssia koskevassa uudistuksessa.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan päätöksessä todennut, että kantelussa käsitellyissä tilanteissa nousevat esiin kysymykset perusoikeuksien toteutumisesta, yhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä ja toimeentuloturvasta. Oikeuskanslerin mukaan on tarpeellista saada käsiteltyyn sosiaaliturvakysymykseen mahdollisimman nopealla aikataululla ratkaisu, jolla saavutettaisiin säädösmuutoksilla alunperin tavoiteltu yhdenmukaisuus ja riittävä toimeentuloturva työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikana. Koska sosiaali- ja terveysministeriö on kantelun joh-

dosta antamassaan lausunnossa ilmoittanut jo ryhtyneensä selvittämään mahdollisuuksia ratkaisun löytämiseksi kantelussa käsiteltyyn toimeentuloturvaongelmaan, kantelu ei antanut aihetta muuhun kuin, että oikeuskansleri on saatanut päätöksensä ministeriön tietoon ja painottanut perusoikeuksien toteutumisen tärkeyttä ja niiden huomioon ottamista säädösvalmistelussa (984/1/00).

#### *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*

#### **9) Asioiden käsittelyn viipyminen kärjäoikeudessa**

Riita-asian käsittely kärjäoikeudessa oli kesäntynyt kantelua ratkaistaessa jo yli kuusi vuotta, ja jutun pääkäsittelylle oli varattu alustavasti istuntopäivät saman vuoden syysksi. Asian käsittelyaika muodostui kohtuuttoman pitkäksi.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa kiinnitettiin kärjäoikeuden laamannin huomiota asioiden käsittelyaikojen seurantaan ja sen valvomiseen, että asiat kärjäoikeudessa käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Ks. myös kohta 4.2.3.6. (736/1/99, JP).

#### **10) Lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausunnon viipyminen**

Perustuslain 21 §:n mukaan asiat on viranomaisessa käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kärjäoikeuden lapsen huoltoasiassa 19.8.1997 kunnan perusturvalautakunnalta pyytämä lausunto oli toimitettu kärjäoikeudelle vasta 12.2.1999. Kärjäoikeus oli joutunut kiirettämään lausuntoa kaksi kertaa kirjeitse.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan lausunnon toimittaminen oli viivästynyt kohtuuttomasti, eikä menettely ollut hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Asian ratkaiseminen kärjäoikeudessa on niin ikään viivästynyt. Päätöksessä on kiinnitetty sekä sosiaalityöntekijä-lastenvalvojan että kunnan perusturvalautakunnan huomiota tuomioistuimen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa pyytämien lausuntojen joutuiseen käsittelemään. Ks. myös kohta 7.2.3.2.4. (124/1/99, JP).

#### **11) Kärjätuomarin menettely**

Kantelukirjoituksen mukaan kärjäoikeuden puheenjohtaja oli pääkäsittelyn kuluessa käyttänyt kantelijaa loukkaavaa ilmaisua.

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan vastauksessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta olevan olennaista, että tuomioistuimen jäsenten käyttäytymistä voidaan objektiivisesti tarkastellen pitää asianmukaisena. Tämä edellyttää muun muassa, että istuntoa johdettaessa käytetyt ilmaisut ovat asenteettomia ja neutraaleja. Puheenjohtajan lausumaa ei voitu pitää sillä tavoin saadusta selvityksestä välittyneeseen tilanneyhteyteensä sopimattomana, että kantelu olisi antanut aihetta toimenpiteisiin. Ks. myös kohta 4.2.4.4. (1041/1/00 ja 582/1/01, JP).

#### *Hyvän hallinnon takeet*

### **12) Verojen maksupaikat ja palvelumaksu**

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje valtio-neuvostolle on selostettu kokonaisuudessaan jaksossa 9 s. 157 (46, 1003 ja 1270/1/00).

### **13) Hallinnon riipeysvaatimus**

Kahden kantelun tutkimisen yhteydessä oli ilmennyt, että kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika ulkomaalaisvirastossa oli viime vuosina ollut 2—3 vuotta, lähempänä kolmea kuin kahta vuotta. Oikeuskansleri on todennut, että tämä keskimääräinen käsittelyaika oli niin pitkä, että ulkomaalaisviraston toiminta kansalaisuushakemusten käsittelyn osalta ei täyttänyt Suomen perustuslain 21 §:n hyvälle hallinnolle asettamaa riipeysvaatimusta. Hakijoiden kannalta kysymyksessä oli 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu ”aiheeton viivytys” asioiden käsittelyssä. Toinen asia on, että tilanteesta ei voitu moittia ulkomaalaisvirastoa tai sisäasiainministeriötä, koska viraston voimavarat määräytyvät valtion talousarvion mukaan eikä siihen ollut hyväksytty kaikkia sisäasiainministeriön esittämiä voimavarojen lisäyksiä.

Oikeuskansleri on kuitenkin kiinnittänyt vakavasti ulkomaalaisviraston ja sisäasiainministeriön huomiota tähän perustuslain vastaiseen tilanteeseen niin, että ne kaikin käytettävissään olevin keinoin jatkuvasti pyrkisivät saattamaan tilanteen lailliseksi siten kuin myös valtion kulu-  
van vuoden talousarvioehdotuksessa esitetään. Oikeuskansleri on hyvän hallinnon periaatteen viitaten todennut myös, että ulkomaalaisviraston asiana on saattaa hakemusten keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevat tiedot asianomaisten kansalaisuushakemuksia vastaanotta-

vien viranomaisten tietoon, sekä kiinnittänyt ulkomaalaisviraston huomiota asianmukaisen nopeaan kirjeisiin vastaamiseen. Oikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin kohdassa 6.3.3.1. (499 ja 1082/1/99).

### **14) Oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn viipyminen**

Virkamiehen irtisanomista, virkasuhteen purkamista, virantoimituksesta pidättämistä ja muut valtion virkamieslain 53 §:ssä luetellut oikaisuvaatimusasiat on käsiteltävä valtion virkamieslain 55 §:n mukaan virkamieslautakunnassa kiireellisinä. Apulaisoikeuskanslerin aloitteesta suoritettu selvitys osoitti, että vuonna 1998 virkamieslautakunnan keskimääräinen käsittelyaika oli noussut edellisvuodesta kaksinkertaiseksi eli noin kahdeksaan kuukauteen. Vuonna 1999 käsittelyaika oli edelleen pidentynyt ja oli noin kymmenen kuukautta. Oikaisuvaatimusasian käsittely oli eräissä tapauksissa kestänyt virkamieslautakunnassa likimain vuoden.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että näin pitkät oikaisuvaatimusasioiden käsittelyajat eivät täyttäneet perustuslain 21 §:ssä edellytettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia eivätkä virkamieslain 55 §:ssä asetettua kiireellisinä käsittelemisen erityisvaatimusta. Apulaisoikeuskanslerin päätös kokonaisuudessaan on jaksossa 9. s. 151 (16/50/99, JP).

### **15) Perustoimeentuloturva valituslupamenettelyn aikana**

Hallinto-oikeus oli päätöksillään kumonnut peruspalveluviranomaisten tekemät toimeentulotukipäätökset ja palauttanut asian viranhaltijan valmisteltavaksi. Viranomaiset olivat hakenneet valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ryhtymättä panemaan päätöksiä täytäntöön.

Päätöksessään apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan päätös on heti täytäntöön pantavissa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Peruspalveluviranomaisilla oli sinänsä ollut intressi valitusluvan hakemiseen. Tulkinnallisessa tilanteessa olisi kuitenkin tullut menetellä perusoikeusmyönteisellä tavalla. Asianmukaista olisi tällöin ollut arvioida, mikä vaikutus pitkittyvällä prosessilla saattoi olla hakijan mahdollisuuteen saada perustoimeentulonsa turvatuksi perustus-

lain edellyttämällä tavalla. Ks. myös kohta 7.2.3.2.2. (390/1/01).

### 16) Kanteluasian käsittelyn viipyminen

Kanteluasian käsittely oli työministeriössä kestänyt noin vuoden ja neljä kuukautta. Koska ministeriö oli selvityksessään ilmoittanut jo ryhtyneensä toimenpiteisiin kanteluasioiden käsittelyn tehostamiseksi, kantelu ei antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että ministeriön huomiota kiinnitettiin perustuslain 21 §:n 1 momenttiin viitaten siihen, että myös kanteluasiat tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä. Ks. myös kohta 6.10.1.3. (478/1/00, JP).

### 17) Alueellisen ympäristökeskuksen menettely vesilain valvontaviranomaisena

Sen jälkeen kun vesioikeus oli virka-apuasiassa velvoittanut vesilaitoksen omistajat määrääjassa saattamaan laitoksen lupaehtojen mukaiseen kuntoon tai hakemaan uutta lupaa alueelliselle ympäristökeskukselle, oli tehty aloite mm. valtaväylän sijaintia ja leveyttä koskevien kysymysten saattamisesta vesioikeuden käsiteltäväksi.

Vastaamatta aloitteeseen ympäristökeskus oli, luvanhaltijoiden saatettua vesilaitoksen vanhan luvan mukaiseksi, jäänyt seuraamaan, miten vesilaitos toimii lupaehtojen nojalla.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut ympäristökeskuksen tietoon käsityksensä, että perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon periaatteen kannalta olisi ollut perusteltua menetellä niin, että vesioikeuden asettaman määrääjän päätyttyä aloitteentekijöille olisi ilmoitettu ympäristökeskuksen arvio tilanteesta ja mahdollisista toimenpiteistä. Ks. myös kohta 6.11.1. (1067/1/99, JP).

### 18) Neuvonnan selkeydestä

Kantelukirjoitusten mukaan sosiaaliviranomaiset olivat kieltäytyneet noudattamasta yksityisen vuokranantajan ja jälkihuollossa olevan nuoren välisessä asuinhuoneiston vuokrasopimuksessa olevaa ehtoa, jonka mukaan kunta sitoutuu maksamaan vuokrasta tietyn määrän kuukausittain. Kirjoitusten mukaan ehto oli kirjattu sopimukseen sen sisältöisenä kuin sosiaalivirkailija oli antanut ymmärtää kunnan sopimukseen sitoutuvan.

Hankitun selvityksen mukaan sosiaaliviranomaiset olivat eri yhteyksissä korostaneet, että kunta tukee asumista toimeentulotuen kautta enintään tiettyyn markkamäärään asti. Kunnan edustajia ei ollut ollut läsnä vuokrasopimusta laadittaessa, kunnan puolesta sopimusta ei ollut allekirjoitettu eivätkä viranomaiset olleet myötävaikuttaneet sopimusehdon kirjaamiseen.

Kyse oli oikeuskanslerin päätöksen mukaan ensisijaisesti perusoikeutena turvatus hyvän hallinnon ja hallintomenettelylain mukaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden toteutumisesta. Koska viranomaiset olivat vuokrasopimuksen laatimisen jälkeen toiminnallaan pyrkineet selkiyttämään syntyntä väärinkäsitystä, kantelukirjoitukset eivät tältä osin antaneet aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että sosiaaliviranomaisen huomiota kiinnitettiin annettavien neuvojen selkeyteen. Näin siksi, että virkamiesten antamat yksittäiset ohjeet saatetaan ymmärtää viranomaisen lopulliseksi kannanotoksi asiassa. Ks. myös kohta 7.2.3.2.1. (762/1/99).

### 19) Kuolintodistuksen antamisen viipyminen

Kuolintodistuksen laatiminen oli viivästynyt ruumiinavauksen suorittaneen oikeuslääkärin kansainvälisten tehtävien ja resurssipulan vuoksi. Perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla asioiden käsittelyn joutuisuus on keskeinen kansalaisten oikeusturvaan vaikuttava tekijä. Koska viipyminen ei ollut johtunut laiminlyönneistä tai huolimattomuudesta, kirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuslääketieteen laitoksen huomiota kiinnitettiin asioiden käsittelyn tehostamista koskeviin näkököhtiin.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri totesi myös, että puhelimitsekin esitettyihin viivästyksistä koskeviin tiedusteluihin vastattaessa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetty hyvä hallinto edellyttää, että viivästymisen syyt kerrotaan, mikäli ne tosiasiallisesti ovat virkamiehen tiedossa. Ks. myös kohta 6.5.2.7. (1141/1/99, JP).

### 20) Hakemuksen käsittelyn viipyminen

Terveystieteiden tutkimuskeskus oli hylännyt kantelijan hakemuksen tulla rekisteröidyksi virallistetuksi osteopaatiksi. Asia oli ollut vireillä noin 2 vuotta 9 kuukautta.

Käsittelyn kesto on vaikuttanut se, ettei Terveystieteiden tutkimuskeskus ollut teh-

nyt asiassa aluksi varsinaista päätöstä. Pyydetystä lisäselvityksestä huolimatta hakijan koulutus ei ollut voitu pitää asian ratkaisemisen kannalta riittävänä. Asiaa oikeuskanslerinvirastossa selvitetessä hakemuksen käsittelyä oli sittemmin jatkettu ja hakemus oli hylätty.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan viipymiselle ei ollut hyväksyttävää perustetta, koska hallintomenettelyssä ei tunneta nyt omaksettua käytäntöä jättää asia määräämättömäksi ajaksi ratkaisemattomaan tilaan. Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon ja hakijan oikeusturvan asian käsittelylle asettamiin vaatimuksiin. Ks. myös kohta 6.9.3.3. (324/1/00, JJ).

#### **21) Viipyminen hallintokantelun käsittelyssä**

Kantelijan hallintokantelun käsittely oli kesäntynyt yliopiston hallintovirastossa yli kaksi ja puoli vuotta.

Saadun selvityksen mukaan käsittelyn viipyminen oli johtunut asian valmistelijan suuresta työmäärästä. Tämä puolestaan oli seurausta viranhoitojen ja virkatehtävien erinäisistä järjestelyistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan yliopiston esittämät perustelut olivat sinänsä ymmärrettäviä, mutta eivät kuitenkaan hyvän hallinnon näkökulmasta riittäviä.

Asian valmistelijana toimineelle virkamiehelle oli viipymisestä jo huomautettu yliopiston sisäisenä toimenpiteenä. Tämän vuoksi ja koska hallintojohtaja on selvityksessään viraston puolesta ilmaissut pahoittelunsa kantelijalle asian johdosta, kirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi yliopiston hallintoviraston tietoon käsityksensä asioiden käsittelyn ja vireillä olevien asioiden seurannan asianmukaisesta järjestämisestä sekä mahdollisiin tiedusteluihin vastaamisesta perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla (1045/1/01).

## 4. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

### 4.1. Yleiskatsaus

#### 4.1.1. Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuimien toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 2001 oikeuskanslerille tehtiin 177 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 34 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 17 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppejä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on jonkin verran lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 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.

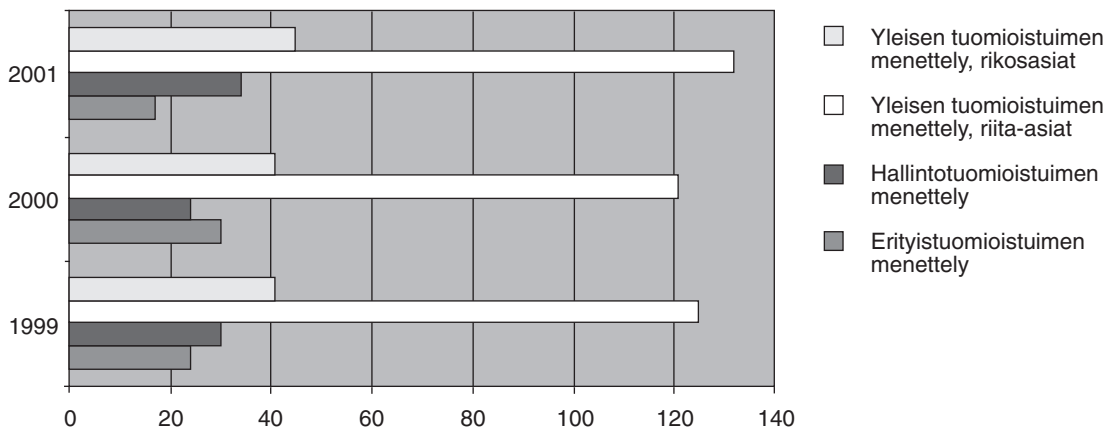
Oikeuskansleri puuttuu tuomioistuinlaitoksen kohdalla sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perusteleminen ja esteellisyyskysymykset, ovat antaneet aiheita toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä tämän jakson alaan kuuluvissa kanteluissa on ollut kysymys erilaatuisista asioista, pääasiassa tuomioistuinten ratkaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä.

Maa-oikeuksien lakkauttamista erityistuomioistuinina koskeva laki kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta (1180/2000) tuli voimaan 1.3.2001. Niiden tehtävät siirtyivät nimetyille käräjäoikeuksille.

Kuvasta 4 ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 1999–2001.

Kuva 4.

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 1999–2001



#### 4.1.2. Tarkastustoimi

Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Apulaisoikeuskanslerin 8.1.2001 antaman tarkastussuunnitelman mukaan oikeusrekisterikeskukselle on ilmoitettu, että päätösilmoitusten lähettämisjärjestystä vuonna 2001 jatketaan vuoden 2000 ohjeen mukaisesti.

Vuonna 2001 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 6 696 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aihetta huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin jaksosta 4.3.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset ja ilmoittavat lisäksi tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeuksien osuutta alioikeuksien tarkastamisessa ja valvonnassa on erityisesti painotettu. Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2000 suoritetuista käräjäoikeuksien tarkastuksista.

Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämissään vastauksissa todennut, että tarkastuskertomuksissa tulee entiseen tapaan selostaa uuden lainsäädännön seuraamista, juttujen käsittelyn viipymistä sekä perus- ja ihmisoikeuksien soveltamista tuomioistuinkäytännössä. Kertomuksissa esiintuotujen asioiden osalta viitataan niihin keskusteluihin, joita käytiin hovioikeuksien ja oikeuskanslerinviraston neuvottelupäivillä Turun hovioikeudessa 12.-13.3.2001 (dnro 7/31/01 ym.).

Apulaisoikeuskansleri on tarkastuskäyntiensä yhteydessä käynyt kolmessa käräjäoikeudessa.

##### 1) Hovioikeuksia koskevista havainnoista

Valitusasiain käsittelyä hovioikeudessa koskevat säännökset uudistettiin 1.5.1998 voimaan tulleella lailla (OK 26 luku, 165/1998). Oikeuskanslerinvirastossa on seurattu suullisten käsit-

telyjen pitämistä hovioikeuksissa uuden lain aikana. Niitä järjestetään huomattavasti useammin kuin ennen, ja tämän vuoksi asiasta ei ole enää kanneltu siinä määrin kuin aikaisemmin.

##### Korkeimman oikeuden palautuspäätöksistä

OK 26 luvun 14 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan pääkäsittelyä ei tarvitse toimittaa, jos se on selvästi tarpeetonta. Lainuudistusta on tulkitu eräissä hovioikeuksissa siten, että säännös on joustava ja antaa hovioikeuksille jossain määrin harkintavaltaa sen tulkinnassa. Korkein oikeus on puolestaan tulkinnut tuon lainkohdan suppeasti ja perusteluissaan vedonnut lain esitöistä ilmeneviin näkökohtiin. Seurauksena on ollut asioiden palauttamisia hovioikeuteen pääkäsittelyn toimittamista varten.

Hovioikeuksien työ on ruuhkautunut enemmän kuin lakia säädettäessä arvioitiin. Tämän vuoksi oikeusministeriö asetti kaksi työryhmää selvittämään tilannetta. Eduskunnan käsiteltäväksi on työryhmän työn pohjalta annettu hallituksen esitys nro 83/2001 vp. tarvittaviksi lainmuutoksiksi. Laajemmin asiaa selvittää korkeimman oikeuden presidentin puheenjohtolla toimiva toimikunta.

Hovioikeuksissa on jatkuvasti keskusteltu pääkäsittelyn toimittamisvelvollisuudesta. Niissä on kannettu huolta asioiden ruuhkautumisesta hovioikeuksissa runsaiden pääkäsittelyjen johdosta. Asiaa oikeuskanslerin aloitteesta selvittäessä on saatettu todeta, että uudistettu OK 26 luku on edellä kerrotuin tavoin tulkinnanvarainen. Kun korkeimman oikeuden johdonmukainen tulkinta on tullut tietoon, sen omaksumaa linjaa olisi jo vuonna 2000 ollut syytä paremmin noudattaa.

Toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusperiaatteen kanssa ei liene ristiriidassa se, että hovioikeuksille annettaisiin nykyistä enemmän harkintavaltaa siinä, milloin pääkäsittely on tarpeen. Ainakin lakiin sisältyvä tulkinnanvaraisuus tulisi korjata.

Oikeuskanslerin 24.10.2001 antamassa päätöksessä (Dnro 11/50/01) on käsitelty pääkäsittelyjen pitämistä koskevia näkökohtia.

##### Hovioikeuskäräjistä

Eduskunnan lakivaliokunta totesi mietinnössään nro 19/1997 vp, että hovioikeuksien tulisi ryhtyä tarpeellisessa määrin pitämään hovioi-

keuskäräjiä kotipaikkakuntansa ulkopuolella. Näistä ns. matkakäräjistä ei kuitenkaan otettu lakiin säännöstä. Käytäntö eri hovioikeuksissa on tämän vuoksi ollut epäyhtenäinen.

Hyvään oikeudenhoitoon kuuluu, että prosessia suunniteltaessa kiinnitetään huomiota myös siihen, missä hovioikeuden pääkäsitteily pidetään. Lakivaliokunnan mukaan hovioikeuskäräjät ovat tarpeellisia niissä asioissa, joissa saavutettava kokonaishyöty on kaikkien pääkäsitteilyyn osallistuvien kannalta merkittävä. Hallitus onkin esittänyt eduskunnalle, että asiasta säädettäisiin laissa (HE 83/2001 vp).

Eri hovioikeuksien välillä esiintyvät erot matkakäräjien pitämisessä eivät ole kansalaisten tarvitsemien oikeuspalvelujen saatavuuden kannalta hyväksyttävää. Oikeuskansleri on edellä mainitussa päätöksessään (Dnro 11/50/01) kiinnittänyt huomiota asiaan tältäkin osin.

## 2) Hovioikeuksien ja oikeuskanslerinviraston yhteistoiminta

Järjestyksessä kolmannet hovioikeuksien ja oikeuskanslerinviraston neuvottelupäivät järjestettiin 12.-13.3.2001 Turun hovioikeudessa. Näitä edelsivät aikanaan pidetyt kanneviskaalipäivät. Neuvottelupäivien tarkoituksena on lisätä yhteydenpitoa alioikeuksien tarkastustoimintaa ja valvontaa harjoittavien hovioikeuksien ja oikeuskanslerinviraston välillä.

Päiville osallistui apulaisoikeuskansleri, oikeuskanslerinviraston lainkäyttöasioiden esittelijöitä, kolme hovioikeuden presidenttiä ja neljä hovioikeudenlaamannia tai -neuvosta sekä tarkastustoimintaan osallistuvia viskaaleita jokaisesta hovioikeudesta. Lisäksi tilaisuuteen osallistuivat edustajat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, korkeimmasta oikeudesta, valtakunnansyyttäjänvirastosta ja oikeusministeriöstä.

Tilaisuuden aluksi kunkin hovioikeuden puolesta selostettiin tarkastustoimintaa. Varsinaiset alioikeuksien tarkastukset suoritetaan kaikissa hovioikeuksissa varsin yhdenmukaisesti, ja sama yhdenmukaisuus näkyy myös hovioikeuksien vuosittaisesta tarkastustoiminnastaan oikeuskanslerinvirastoon toimittamista kertomuksista. Vuoden 2000 aikana erityistä huomiota kiinnitettiin apulaisoikeuskanslerin ohjeen mukaisesti asioitten viipymiseen käräjäoikeuksissa. Hovioikeuksissa on panostettu yhteydenpitoon käräjäoikeuksien välillä — näin edistetään alioikeuskäytäntöjen yhdenmukaistamista. Oikeuskans-

lerinviraston puheenvuoroissa esiteltiin oikeuskanslerin suorittamaa laillisuusvalvontaa yleensä sekä oikeuskanslerin tehtäviin erikseen kuuluvaa rangaistustuomioiden tarkastamista.

Toisena päivänä kuultiin Turun käräjäoikeuden, Turun kihlakunnan syyttäjävirston ja turkulaisen asianajajan näkemyksiä uusitusta rikosprosessimenettelystä, jonka jälkeen Helsingin hovioikeuden presidentti selosti hovioikeusprosessin uudistamistarpeita ja korkeimman oikeuden edustaja kertoi purkukäytännöstä korkeimmassa oikeudessa. Apulaisoikeuskansleri esitteli käytännön kokemuksia uudesta vuoden voimassa olleesta perustuslaista. Ennen tilaisuuden päättäneitä loppukeskustelua oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja kertoi näkemyksiään luottamusta oikeuslaitokseen mittavien tutkimusten tulokinnasta (9/50/01, JP).

## 3) Hovioikeuksien tarkastuskertomukset

Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2000 suoritetuista käräjäoikeuksien tarkastuksista. Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämässään vastauksissa todennut, että kertomukset olivat varsin hyviä ja perusteellisia. Kertomuksissa esiintuotujen asioiden osalta viitataan niihin keskusteluihin, joita käytiin hovioikeuksien ja oikeuskanslerinviraston neuvottelupäivillä Turun hovioikeudessa 12.—13.3.2001. Hovioikeuden tarkastuskertomuksissa tulee entisen tapaan selostaa uuden lainsäädännön seuraamista, juttujen käsitteilyn viipymistä sekä perus- ja ihmisoikeuksien soveltamista tuomioistuinkäytännössä (7/31/01 ym., JP).

## 4) Kirje oikeusrekisterikeskukselle päätösilmoitusten lähettämistäjärjestyksestä

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla lähetettiin oikeusrekisterikeskukselle kirje, jossa sitä kehoitettiin lähettämään päätösilmoitusten jäljennöksiä samassa järjestyksessä kuin vuonna 2000 oli määrätty (1/50/01, JP).

### 4.1.3. Tuomareiden virkasyyteasioiden käsittely

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lain-

vastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella.

Muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten (165/1998) voimaan tullessa hovioikeuden ensisena käsiteltävien rikosasioiden osalta tulivat sovellettaviksi käräjäoikeuskäsittelyä vastaavat säännökset. Kirjallinen menettely virkasyyteasioissa tulee kenties olemaan vähäisempää kuin aikaisemmin, joskin selvät ja riidattomat ensimmäisen asteen virkarikosasiat käsiteltäneiden hovioikeudessa edelleen yksinomaan kirjallisesti.

#### 4.1.4. Tuomioistuinvalvonnassa noudatettava menettely

Tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä noudatetaan samaa menettelytapaa kuin yleensäkin virkamiehiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä (ks. oikeuskanslerin kertomus 1999 s.78—79). Alustavan kanteluun perehtymisen jälkeen selvitetään kysymys tarpeellisen selvityksen hankkimisesta ja asianmukaiselle välitoimelle lähettämisestä. Selitys vaaditaan viranomaiselta/virkamieheltä silloin kun alustavan selvityksen mukaan ei voida sulkea pois sitä, että hän ei ole menetellyt virheellisesti. Mikäli saatu selvitys osoittautuu puutteelliseksi, asiassa voidaan vielä vaatia lisäselvitystä tai asiakirjojen täydentämistä. Tämän jälkeen kantelijalle varataan vielä tilaisuus antaa asiassa vastineensa, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Asiassa annettua ratkaisusta lähetetään jäljennös asianomaiselle hovioikeudelle tiedoksi.

Jos laillisuusvalvonnan reaktiokeinot katsotaan riittäviksi tai jos asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin, asia voidaan ratkaista kirjallisen aineiston perusteella. Virkasyytteen nostaminen kuitenkin edellyttää nykyisen rikosoikeudenkäyntilain mukaan yleensä esitutkinnan toimittamista, minkä tavallisimmin suorittaa keskusrikospoliisi.

## 4.2. Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

### 4.2.1. Virkasyyteasia

#### Hovioikeusmenettelyn lainmukaisuus

Korkeimmalle oikeudelle osoitetussa asianomistajan haastehakemuksessa, johon apulaisoikeuskansleri ei virallisena syyttäjänä antamassaan lausumassa yhtynyt, väitettiin muun muassa, että hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluneet jäsenet olivat tuomiossaan ottaneet huomioon sellaista aineistoa, jonka syyttäjä oli jättänyt oikeudelle vasta suullisen käsittelyn jälkeen.

Hovioikeuden tuomiossa oli apulaisoikeuskanslerin lausuman mukaan asian käsittelyyn liittyvät toimenpiteet ja ratkaisut asianmukaisesti perusteltu. Suullisen käsittelyn jälkeen syyttäjä oli toimittanut hovioikeudelle sellaista aineistoa, josta ei hovioikeuden tuomiossa ole mainintaa vaan joka oli hovioikeuskäytännön mukaisesti liitetty asiakirjoihin.

Todennäköisiä perusteita sen tueksi, että hovioikeuden jäsenet olisivat menetelleet lainvastaisesti, ei ollut esitetty. Sittenmin korkein oikeus hylkäsi kaikki asiassa esitetyt syytteen (30/31/00, JP).

### 4.2.2. Esitys

#### Todistajien uudelleen kuuleminen ylioikeuksissa

Asianajaja oli lähettänyt oikeuskanslerille tiedoksi Suomen Asianajajaliiton hallitukselle osoittamansa kirjeen, jossa hän oli käsitellyt ongelmia, jotka liittyivät erityisesti todistajien uudelleen kuulemiseen ylioikeuksissa ja heidän mahdollisuuteensa tällöin muistaa tapahtumia pitkän ajan kuluttua. Koska kirjeessä oli kiinnitetty huomiota uuteen lainsäädäntöön liittyvään vakavaan ongelmaan, apulaisoikeuskansleri on lähettänyt kirjeen tiedoksi oikeusministeriölle niitä toimenpiteitä varten, joihin ministeriö katsoo asiassa olevan aiheutta (354/1/00, JP).

### 4.2.3. Käsitykset

#### 1) Vangittuna pitämisestä pääkäsittelyn ja kansliatuomion välisenä aikana

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös kokonaisuudessaan on 9. jaksossa, s. 146 (24/31/00).

## 2) Haasteen antaminen isyysasiassa

Käräjätuomari oli lastenvalvojan isyyden vahvistamista ja elatusapua koskeneen haastehakemuksen osalta kehottanut tätä täydentämään hakemusta elatusavun osalta. Isyyden vahvistamisen osalta ei ollut annettu haastetta, vaikka isyyden selvittämistä koskevassa pöytäkirjassa ei ollut esitetty olevan puutteita. Täydennetty hakemusta ei ollut toimitettu noin kahteen vuoteen käräjäoikeuteen. Sittemmin ko. lapsen isä oli tunnustanut lapsen. Käräjätuomarin tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin käsitys siitä, että käräjätuomari olisi voinut isyysasioissa noudattavan virallistoimintoisuuden perusteella käsitellä lastenvalvojan haastehakemuksen erikseen isyyden vahvistamisen osalta (891/1/99, JP).

## 3) Syyteajan vanheneminen asiakirjaliikenteessä tapahtuneen virheellisuuden vuoksi

Asianomistajan yksin ajaman rikosasian vireille tullessa käräjäoikeudessa syyteaikaa oli jäljellä enää kaksi kuukautta. Asianomistajan pyynnöstä käräjäoikeus oli myöntänyt haastehakemuksen täydentämiselle lisäaikaa kaksi kertaa aina viikon päähän vanhentumisesta. Määräajassa saapunut täydennys oli aluksi merkitty käräjäoikeudessa vireille olleeseen toiseen asiaan kuuluvaksi. Syyteoikeuden vanhentuminen oli aiheutunut käräjäoikeuden menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että vanhentumisajan lyhyys huomioon ottaen käräjätuomarin olisi asian käsittelyssä tullut noudattaa erityistä huolellisuutta. Käräjätuomarille on lausuttu käsitys oikeasta menettelytavasta sen seikan varmistamiseksi, ettei käräjäoikeudessa vireillä olevassa asiassa syyteaika pääse vanhenemaan käräjäoikeuden asiakirjaliikenteessä tapahtuneen virheellisuuden vuoksi.

Samalla käräjäoikeuden laamannia on kehoitettu kiinnittämään käräjäoikeuden henkilökunnan huomiota siihen tarkkuuteen, jota asiakirjoja käsiteltäessä tuli noudattaa. Epäselvissä tapauksissa tuli selvittää, mihin asiaan saapuva asiakirja todellisuudessa kuuluu (106/1/00).

## 4) Asianosaisen avustaminen

Käräjätuomari oli kirjoittanut erään riita-asian asianosaisen lausuman, jonka asianosainen oli sitten jättänyt käräjäoikeudelle. Vaikka kyse ei tuomarin selvityksen mukaan ollut avustami-

sesta, hän oli pelkästään kirjannut paperille toisen ajatuksia, menettelyn katsottiin olleen omiaan luomaan epäilyksen lain vastaisen avustajan aseman olemassa olosta.

Käräjätuomarin huomiota on kiinnitetty oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n määräyksiin avustajana ja asiamiehenä toimimisesta (79/1/01, JP).

## 5) Vahingonkorvausasian käsittelyn viipyminen

Vahingonkorvausasiaa oli käsitelty raastuvanoikeudessa, sittemmin käräjäoikeudessa useita kertoja. Käräjäoikeuden päätös oli annettu noin seitsemän vuoden kuluttua asian vireille tulosta. Käräjäoikeuden päätöksestä oli valitettu hovioikeuteen, jossa asia oli ollut vireillä jo yli kaksi vuotta.

Selvityksen mukaan hovioikeus oli pyytänyt asiassa lausuntoa terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta. Lausunnon antamista oli kiirehdytty kolme kertaa. Asian viipyminen hovioikeudessa oli siten pääosin johtunut lausunnon antamisen viipymisestä.

Tämän vuoksi ja koska oikeuskansleri ei yleensä puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan, asia ei ollut tässä vaiheessa antanut aiheutta muuhun kuin että jäljennös apulaisoikeuskanslerin kirjeestä lähetettiin myös terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle tiedoksi (1160/1/00, JP).

## 6) Riita-asioiden käsittelyn viipyminen käräjäoikeudessa

Kantelijat olivat kantelussaan arvostelleet heidän ja asunto-osakeyhtiön välisten riita-asioiden pitkiä käsittelyaikoja käräjäoikeudessa.

Irtaimen vuokraan perustuvaa velkomusta koskevan riita-asian käsittely oli kantelua ratkaistaessa kestänyt jo yli kuusi vuotta ja siinä oli tuolloin alustavasti varattu istuntopäivät pääkäsittelylle syksyllä 2001. Ensimmäinen valmisteluistunto jutussa oli pidetty yli kolme vuotta sen vireilletulon jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan jutun käsittelyaika muodostui kohtuuttoman pitkäksi. Juttua oli nyttemmin kantelijoiden pyynnöstä käsitelty yhdessä toisen, elokuussa 1996 vireilletulleen jutun kanssa. Myöskin tämän jutun käsittelyaika oli muodostumassa varsin pitkäksi.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todettiin, että käräjäoikeuden laamannin tehtävänä viraston päällikkönä on osaltaan huolehtia siitä, että

asioiden käsitteleminen käräjäoikeudessa ei viivästy. Päätöksessä kiinnitettiin käräjäoikeuden laamannin huomiota asioiden käsittelyaikojen seurantaan ja sen valvomiseen, että asiat käräjäoikeudessa käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Ks. myös kohta 3.4.9. (736/1/99, JP).

### 7) Virheellisten tietojen antaminen

Käräjätuomari oli ilmoittanut toiselle käräjäoikeudelle virheellisesti, että käräjäoikeudessa oli vireillä kommandiittiyhtiötä koskeva yritys-saneeraushakemus, vaikka todellisuudessa hakemus koski samannimistä toiminimeä. Virheellisesti menettelystä oli ollut seurauksena, että tiedon saanut käräjäoikeus oli asettanut purkaantuneen kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen konkurssiin, vaikka toiminimen yrityssaneeraushakemuksen vireillä olo olisi tosiasiasa muodostanut esteen yhtiömiehen konkurssiin asettamiselle. Virheellisen menettelyn seurauksena konkurssiin asettamista hakenut osakeyhtiö oli joutunut suorittamaan muun muassa väliaikaisen pesänhoitajan palkkion.

Oikeuskansleri on päätöksessään todennut, että virhe oli johtunut lähinnä inhimillisestä erehdyksestä, joka oli sen havaitsemisen jälkeen mahdollisimman pian korjattu. Konkurssivelalliset itse eivät olleet ilmoittaneet konkurssi-asiaa käsittelevälle käräjäoikeudelle yrityssaneeraushakemuksestaan, vaikka heiltä oli pyydetty lausumaa konkurssihakemuksesta.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt käräjätuomarin erityistä huomiota siihen huolellisuuteen ja tarkkuuteen mitä käräjäoikeudessa vireille tulevia asioita kirjattaessa sekä asianomaiseen rekisteriin merkittäessä tulee noudattaa. Tietoja vireillä olevista asioista annettaessa tulee varsinkin epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa aina tarkistaa tiedon todenperäisyys (787/1/99).

### 8) Kielenkäyttö tuomioistuimen ratkaisussa

Käräjäoikeuden puheenjohtaja oli rikostuomion perusteluissa lausunut käsityksiä jutun taustasta, jotka olivat omiaan saattamaan jutussa todistajana kuullun syytetyn entisen avustajan kyseenalaiseen valoon. Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että tuomioistuimen tulisi ratkaisussaan välttää sanakäänteitä, jotka voivat ulkopuolisilta tuntua loukkaavilta tai jotka voivat olla omiaan saattamaan heidät epäsuotuisaan valoon.

Jutussa oli myös esitetty epäilyjä siitä, että käräjäoikeuden puheenjohtajan ja käräjäoikeudessa asiamies- ja avustajantehtäviä hoitavan lakimiehen välillä vallitsi sellainen vihamiehisuus, että avustajan päämiesten oikeusturva saattoi sen johdosta vaarantua. Apulaisoikeuskansleri selvitytti asian hovioikeuden presidentin välityksellä. Selvityksessä ei saatu tukea mainituille epäilyille (770, 816 ja 964/1/00, JP).

### 9) Pöytäkirjan ja tuomion toimittaminen kantajalle

Kihlakunnanoikeudessa, sittemmin käräjäoikeudessa oli käsitelty ns. vanhan riitaprosessin aikana lakiosan täydennystä koskevaa asiaa yhteensä kolmessatoista istunnossa. Seitsemässä ensimmäisessä käsittelyssä kantajilla oli ollut yhteinen oikeudenkäyntiasiamies. Tämän jälkeen toinen kantajista oli ollut poissa lukuun ottamatta yhtä käsittelyä, jossa hänen myötäpuolensa oli osan aikaa toiminut hänen asiamiehenään.

Käräjäoikeus ei ollut lähettänyt poissaolleelle kantajalle lykkäyspöytäkirjoja eikä asiassa julistettua tuomiota. Tämän vuoksi kantaja oli nostanut valtiota vastaan vahingonkorvauskanteen, jossa hän katsoi käräjätuomarin menettelyllään aiheuttaneen hänelle vahinkoa. Käräjäoikeus oli lykännyt vahingonkorvauskanteen käsittelyä kunnes oikeuskanslerinvirastoon tehty kantelu-asia oli ratkaistu.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuu, että oikeuskansleri voi puuttua vain oikeudenkäynnissä noudatettuun menettelyyn ja ratkaisujen lainmukaisuuteen, mutta ei tuomioistuinten harkintavallan käyttöön sinänsä. Perinteisesti ei myöskään ole puututtu vireillä tuomioistuimessa olevaan asiaan.

Käsiteltävänä oleva kanteluasia oli edellä olevan valossa jossakin määrin ongelmallinen. Käräjäoikeudessa oli vireillä tuomarin menettelyyn perustuva, valtiota vastaan ajettavan vahingonkorvausvaatimuksen käsittely, jota ei apulaisoikeuskanslerin mielestä olisi tarvinnut kantelun johdosta lykätä. Toisaalta kanteessa tarkoitetun menettelyvirheen osalta kysymys oli myös käräjätuomarin toiminnasta, johon oikeuskansleri voi ottaa kantaa. Jos kysymyksessä olevaa asiaa olisi ajettu virkarikosasian, oikeuskansleri olisi antanut silloin lausunnon syyttäjän ominaisuudessa toimivaltaiselle tuomioistuimelle eli hovioikeudelle.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että asiaa oli käsitelty ensin kihlakunnanoikeudessa ja sittemmin käräjäoikeudessa ennen 1.12.1993 voimassa olleiden säännösten (ns. vanha menettely) mukaisesti. Menettelyä koskeneissa oikeudenkäymiskaaren säännöksissä ei ollut asetettu tuomioistuimelle yleistä velvollisuutta ilmoittaa istunnosta poisjääneelle asianosaiselle asian jatkokäsittelystä. Tuomioistuin ei myöskään ollut käsittelyn aikaan voimassa olleiden säännösten perusteella velvollinen lähettämään pöytäkirjanotetta kantajalle, ellei tämä sitä tilannut.

Käytännössä kantaja oli kuitenkin aina velvollinen lunastamaan pöytäkirjan, kun taas vastaajalle annettiin pöytäkirja lunastusta vastaan ainoastaan silloin, kun hän halusi pöytäkirjan. Tapauksissa, joissa oli useita kantajia, oli riittävää, että heille toimitettiin yhteinen pöytäkirja, jolleivät asianosaiset tai heidän oikeudenkäyntiavustajansa muuta pyytäneet.

Hyvän oikeudenhoidon kannalta asiaa arvioitaessa voidaan vielä todeta, että po. siviiliasian kantajat olivat olleet myötäpuolia. Heillä oli aluksi yhteinen asianajaja ja myöhemminkin toinen kantajista ilmoittautui toisen asiamieheksi. Kantajapuolen asiana olisi ollut ensi sijassa pitää toisensa tietoisina jutun vaiheista. Apulaisoikeuskansleri piti tulkinnanvaraisena, olisiko käräjäoikeuden tullut viran puolesta ilmoittaa asian päättymisestä ja toimittaa kantajalle kappale julistetusta tuomiosta.

Edellä olevan perusteella asia ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta antanut aihetta enempään toimenpiteisiin käräjätuomarin toiminnan johdosta. Sen merkitys vireillä olevassa vahingonkorvausasiassa jää käräjäoikeuden ratkaistavaksi (584/1/00, JP).

## 10) Ratkaisun toimittaminen nähtäville

Käräjäoikeuden ratkaisua ei ollut toimitettu ilmoitettuna aikana nähtäville käräjäoikeuden yleiskansliaan. Ratkaisua ei ollut löytynyt, vaan se oli lähetetty vastaajalle seuraavana päivänä postitse.

Antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, että käräjäoikeuden on huolehdittava siitä, että ratkaisu on ilmoitettuna aikana nähtävillä käräjäoikeuden kansliassa. Käräjäoikeuden sisäisessä asiakirjalikenteessä oli ilmennyt puutteellisuuksia. Sitä, kenen vastuulle asia olisi tullut lukea, ei voitu jälkikäteen selvittää.

Apulaisoikeuskansleri kehotti laamannia kiinnittämään asianomaisen henkilökunnan huomiota siihen, että käräjäoikeuden ratkaisujen tulee olla ilmoitettuna päivänä käräjäoikeuden yleiskansliassa nähtävillä (207/1/00, JJ).

## 11) Ilmoituksen lähettäminen

Erään kanteluasian yhteydessä kävi ilmi, että käräjäoikeuden ratkaisun antamista koskeva ilmoitus oli lähetetty asianosaiselle postitse vain päivää ennen ilmoituksessa kerrottua ratkaisupäivää, eli ilmoitusta ei oltu lähetetty laissa tarkoitetussa hyvissä ajoin ennen ratkaisun antamista.

Käräjätuomarin huomiota on kiinnitetty oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ratkaisun antamista koskevan ilmoituksen lähettämisestä ja tuomioistuimen postitse lähettämien ilmoitusten tiedoksisaannista (548/1/00, JP).

## 12) Virkarikosasioita koskevien päätösten lähettäminen oikeuskanslerille

Hovioikeuden huomiota on kiinnitetty velvollisuuteen lähettää tietojen antamisesta viran tai toimen haltijan syyttämistä koskevissa jutuissa annetun asetuksen 3 §:n mukainen päätösjäljennös oikeuskanslerille (8/50/01, JP).

### 4.2.4. Muut kannanotot

#### 1) Virkasyyteasiaan liitännäisen väitteen ratkaisemisesta

Kantelija oli korkeimmalle oikeudelle osoittamassaan haastehakemuksessa väittänyt hovioikeuden jäsenten syyllystyneen virkarikokseen heidän käsitellessään kantelijan päämiehen asiaa. Sittemmin kantelija oli vielä tehnyt kihlakunnansyyttäjälle kunnianloukkausta koskevan syytepyynnön hovioikeuden jäsenten korkeimmalle oikeudelle antaman selvityksen johdosta. Syyttäjä oli puolestaan siirtänyt syytepyynnön oikeuskanslerinvirastoon. Nyt kantelija pyysi asian palauttamista takaisin kihlakunnansyyttäjälle.

Koska apulaisoikeuskansleri oli jo haastehakemuksen johdosta antanut viralliselta syyttäjältä pyydetyn lausuman, jossa ei ollut yhdytty esitettyihin syytteisiin, kihlakunnansyyttäjä ei ollut menetellyt virheellisesti siirtäessään liitännäiskysymyksen oikeuskanslerin arvioitavaksi. Kiinte-

ästä prosessinyhteydestä johtuen arvioitavaksi tuli se, ovatko hovioikeuden jäsenet antaessaan vastinettaan heidän virkatoimiinsa kohdistettuun arvosteluun menelleet epäasianmukaisesti. Kun ei ollut ilmennyt todennäköisiä perusteita siitä, että näin olisi tapahtunut, asia ei antanut aihetta enempaan toimenpiteisiin (104/1/01).

## 2) Vastaajan noutaminen oikeuden istuntoon

Kantelussa valitettiin tuomioistuimen menettelystä, kun se oli määrännyt vastaajan, jota ei ollut saatu haastettua, pakoilevana tuotavaksi oikeuden istuntoon, vaikka vastaaja oli ollut vankilassa ja näin tavoitettavissa.

Käsittelyyn osallistuneitten virkamiesten toiminna ei voitu osoittaa sellaista virheellistä menettelyä, joka antaisi aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa todettiin yleisenä huomiona, että oikeusjärjestelmän tehokkaan toiminnan ja osapuolten oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että tieto oikeudenkäyntiin osallisen vankilassa olosta kulkeutuu tuomioistuinten tietoon (967/1/00, JP).

## 3) Salassa pidettävien tietojen esittäminen näyttönä

Käräjäoikeus oli kutsunut lasten huoltoa koskeneessa asiassa sosiaalityöntekijän toisen asianosaisen nimeämänä todistajana käräjäoikeudessa kuultavaksi. Todistajalla oli lastensuojeluilmoitukseen liittynyttä asiakirjamateriaalia, joka koostui toisen asianosaisen kuntoutushakemuksen liittyneistä lääkärin lausunnoista ym. asiakirjoista. Todistaja oli todistelun päätyttyä antanut kyseiset asiakirjat käräjäoikeuden puheenjohtajalle lisäselvityksenä asiaan. Käräjätuomari oli ottanut asiakirjat näyttönä vastaan sekä julistanut ne salassa pidettäväksi. Samalla puheenjohtaja oli luovuttanut kopiot asiakirjoista molempien osapuolien asiamiehille.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 10 §:n ja 16 §:n säännökset huomioon ottaen käräjätuomarin ei ollut katsottava vastaanottamalla tuomioistuimelle lisäselvityksenä tarjottua näyttöä syyllistyneen virkariikseen.

Samoin käräjätuomarin ei voitu viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 1 momentin säännökset huomioon ottaen katsoa

luovuttaessaan asiakirjoista kopiot asianosaisen asiamiehille menetelleen lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti (1/31/00, JP).

## 4) Käräjätuomarin menettely

Kantelukirjoituksen mukaan käräjäoikeuden puheenjohtaja oli pääkäsittelyn kuluessa käyttänyt kantelijaa loukkaavaa ilmaisua. Puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin antaman selvityksen ja kantelukirjoituksen nojalla voitiin pitää todennäköisenä, että istunnossa oli esitetty sen suuntainen ilmaisu, joka oli subjektiivisesti ollut mahdollista tulkita myös kantelijan tarkoittamalla tavalla. Toisaalta apulaisoikeuskansleri totesi, ettei kantelumenettelyssä ole mahdollisuutta saada täysin todellista käsitystä siitä sävystä, jolla lausuma oli esitetty, eikä siitä tilanteesta, johon se on liittynyt.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella objektiivisesti arvioiden puheenjohtajan lausumaa ei kuitenkaan voitu pitää sillä tavoin saadusta selvityksestä välittyneeseen tilanneyhteyteenä sopimattomana, että kantelu olisi antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Ks. myös kohta 3.4.11. (1041/1/00 ja 582/1/01, JP).

## 5) Hovioikeuden tuomion lähettäminen

Muuntorangaistusasiassa valittajana ollut asianosainen oli merkinnyt valituskirjelmäänsä sen osoitteen, johon hän halusi hovioikeuden tuomion lähetettäväksi. Toisaalta valittaja oli välittömästi osoitetietojen yhteyteen merkinnyt osoitetiedoista poikkeavan kotikuntansa. Hovioikeuden tuomio oli postitettu väestötietojärjestelmään merkittyyn kotikunnan mukaiseen osoitteeseen, jota oli käytetty myös asian käräjäoikeusvaiheessa. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että kun asianosainen oli valituskirjelmässään oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 16 §:n mukaisesti ilmoittanut postiosoitteen, johon asiaa koskevat ilmoitukset voitiin valittajalle lähettää, hovioikeuden olisi tullut toimittaa tuomionsa tähän osoitteeseen (277/1/00, JP).

## 6) Kanteluasian päätöksen perusteleminen

Vakuutus oikeuden tapaturmavakuutuslain säännöksiin perustuvaa päätöstä koskevassa jatkokantelussa kantelija oli esittänyt tyytymättömyyttä kanteluasian ratkaisun perusteluihin.

Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (HE 88/1981 vp) on lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n osalta todettu, että lakia sovelletaan hallintokantelun käsittelyyn. Lain 3 §:n osalta on todettu, että laki koskisi valtioneuvoston oikeuskansleria. Kantelun käsittelyssä sovelletaan hallituksen esityksen mukaan yleensä vain lain 1—13 §:ää.

Kanteluihin annettavien ratkaisujen perustelujen osalta ei ollut määritelty nimenomaisia kriteereitä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kanteluasiaa koskevan päätöksen perustelemisen osalta ei tullut sovellettavaksi hallintomenettelylain (598/1982) 23 §:n säännös (135/1/01, JP).

## 7) Tuomari kantelijana

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä on jaksossa 9. s. 158 (63/1/00, JJ).

### Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

|          | Syyte |      |      |      |      | Huomautus |      |      |      |      | Käsitys tai ohje |      |      |      |      |
|----------|-------|------|------|------|------|-----------|------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|
|          | 1997  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1997      | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1997             | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Tuomarit | —     | —    | —    | —    | —    | 4         | 9    | 8    | 4    | 7    | 11               | 23   | 31   | 17   | 18   |

## 4.3.2. Huomautukset

### 1—7) Ehdollisen vankeusrangaistuksen koetus-aika

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajaksi oli määrätty yli neljä kuukautta tuolloin voimassa olleessa ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä kolmen vuoden enimmäisaikaa pitemmäksi (73/30/01).

Sama puheenjohtaja oli kahdessa eri tuomiossa määrännyt ehdollisen rangaistuksen koetusajan tuolloin voimassa olleessa ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä vähimmäisaikaa lyhyemmäksi. Toisessa tuomioista virhe oli huomattava (37 ja 39/30/01).

Ehdollisen rangaistuksen koetusajaksi oli kolmessa eri tapauksessa määrätty tuolloin voimassa olleessa ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä ehdollisen rangaistuksen koetusajan vähimmäisaikaa huomattavasti lyhyemmäksi (21, 68 ja 70/30/01).

## 4.3. Rangaistuumioiden tarkastaminen

### 4.3.1. Yleistä

Vuonna 2001 oikeuskanslerinvirastossa ratkaistiin yhteensä 100 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Kaikki tapaukset olivat tulleet vireille vuonna 2001. Seitsemän tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 18 tapausta käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Yhdessä tapauksessa tehtiin purkuesitys korkeimmalle oikeudelle (katso kohta 4.4.1). Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiasa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Ehdollisen rangaistuksen koetusajaksi oli merkitty tuomiolauselmaan ja mahdollisesti myös julistettu virheellisesti tuolloin voimassa olleessa ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä ehdollisen rangaistuksen koetusajan vähimmäisaikaa huomattavasti lyhyemmäksi (15/30/01).

### 4.3.3. Käsitykset

#### Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen vankeusrangaistuksen määräämisessä, kun rikoslain 7 luvun 6 §:n rangaistuksen kohtuullistamisesta oli sovellettu virheellisesti siten, että tuomitulle oli määrätty rikoslain 2 luvun 2 §:n (697/1991) 1 momentissa säädettyä määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäisaikaa lyhyempi 10 päivän vankeusrangaistus. Käräjäoikeus oli heti huomannut vir-

heen ja syyttäjä oli käräjäoikeuden aloitteesta valittanut tuomiosta hovioikeuteen (63/30/01).

Kolmessa tapauksessa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin soveltamiseen, kun alle kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu kahdessa tapauksista täysin kuukausin ja päivin ja yhdessä tapauksessa täysin kuukausin (66, 81 ja 46/30/01).

Yhdessä edellä mainituista tapauksista (81/30/01) käräjätuomari oli oikeuskanslerille antamassaan selityksessä katsonut, että vankeudeksi muunnettava yhdyskuntapalvelu oli jo ollut täytäntöönpanossa, mistä syystä tilanteessa on tullut soveltaa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 2 §:n 1 momentin sääntöä, jonka mukaan täysin päivin tuomittu rangaistus muunnetaan kuukaudeksi lainkohdan laskukäytännön mukaan. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että rangaistuksen täytäntöönpanosta annettua lakia sovelletaan vankeusrangaistuksiin ja sakon muuntorangaistuksiin. Yhdyskuntapalvelu on yhdyskuntapalvelusta annetun lain (1055/1996) 1 §:n mukaan tuomittu vankeusrangaistuksen sijasta. Yhdyskuntapalvelun suorittamista ei näin voi pitää vankeusrangaistuksen täytäntöönpanona, eikä siihen voi soveltaa selityksessä viitattua lainkohtaa. Kun muuta ei ole säädetty, sovelletaan rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin määräyksiä muunnettaessa yhdyskuntapalvelu vankeusrangaistukseksi.

#### *Rikoslain 7 luvun soveltaminen*

Yhteisen vankeusrangaistuksen määrittämisestä koskevaa rikoslain 7 luvun 1 §:ää (697/1991) oli kahdessa eri tapauksessa sovellettu virheellisesti, kun täytäntöönpantavaksi määrätystä aiemmasta ehdollisesta vankeusrangaistuksesta ja tuomiolla syyksi luetuista rikoksista ei ollut määrätty yhteistä vankeusrangaistusta, ja rangaistusseuraamus oli näin tuomittu ankarampaa kuin laki sallii. Kun toisessa tapauksista virhe oli heti huomattu ja hovioikeus oli syyttäjän valituksesta korjannut virheen (86/30/01) ja toisessa tapauksista tuomiosta vastuussa oleva käräjätuomari oli oma-aloitteisesti hakenut tuomion purkua korkeimmalta oikeudelta (72/30/01), puheenjohtajan huomion kiinnittämistä huolellisuuteen ja tarkkuuteen rangaistusseuraamuksen määrittämisessä pidettiin riittävänä seurauksena virheitien johdosta.

Aikaisemmin tuomitun rangaistuksen huomioon ottamista koskevaa rikoslain 7 luvun 6 §:ää

(751/1997) oli sovellettu virheellisesti kolmessa tapauksessa, kun tuomiota oli kohtuullistettu ottamalla huomioon tuomio tai tuomioita, jotka oli annettu ennen vastaajalle syyksiluettujen tekojen tekoajankohtaa. Kaikissa kolmessa tapauksessa kiinnitettiin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen lainkohdan soveltamisessa (33, 49 ja 51/30/01).

#### *Ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määrittäminen*

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin ehdollisen vankeusrangaistuksen koetusajan määrittämiseen, kun koetusajaksi oli määrätty tuolloin voimassa olleesta ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä vuoden vähimmäisajaa lyhyemmäksi (12/30/01).

#### *Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen*

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 75 §:n soveltamisessa kahdessa tapauksessa, kun rattijuopumuksesta tai törkeästä rattijuopumuksesta tuomittua ei ollut määrätty ajokieltoon, eikä ajokieltoa ollut muutenkaan oikeudessa käsitelty (43 ja 80/30/01).

#### *Tuomion kirjoittaminen*

Tuomion kirjoittamiseen puututtiin yhteensä kuudessa tapauksessa. Kahdessa tapauksessa kiinnitettiin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa, kun tuomion perusteluissa ei ollut tuotu tuolloin voimassa olleen ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaisesti esille painavia perusteita sille, miksi alle kahdeksantoista vuotiaana tehdystä rikoksesta oli tuomittu ehdoton vankeusrangaistus (10 ja 69/30/01).

Kahdessa käsitellyssä tapauksessa kiinnitettiin puheenjohtajan huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmaa kirjoitettaessa. Toisessa tapauksista koetusajaksi oli merkitty päättymään vuotta tuomittua aikaisemmin, ja vastaajalle määrätty ajokielto oli jäänyt merkittämättä tuomiolauselmaan (18/30/01). Toisessa tapauksessa ehdollisen rangaistuksen koetusajaksi oli kirjattu tuomiolauselmaan virheellisesti tuolloin voimassa olleesta ehdollisesta rangaistuk-

sesta annetun lain 3 §:ssä säädettyä ehdollisen rangaistuksen koetusajan vähimmäisaikaa lyhyemmäksi. Vaikka kyseessä selityksen mukaan oli kirjoitusvirhe, oli virhe merkityksellinen, koska se voi vaikuttaa tuleviin tuomioihin (14/30/01).

Huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiota perusteltaessa kiinnitettiin huomiota kahdessa tapauksessa, joissa vastaaja oli tuomittu rattijuopumuksesta tai törkeästä rattijuopumuksesta, mutta häntä ei ollut määrätty ajokieltoon, eikä ajokiellosta ollut tuomion perusteluissa mainintaa. Molemmissa tapauksissa ajokielto oli saadun selityksen mukaan katsottu kokonaan kärsityksi, mutta tätä ei tuomion perusteluihin ollut kirjoitettu (22 ja 23/30/01).

#### 4.3.4. Eräitä yleisiä näkökohtia

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioistuinten oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmää, jonka perusteella on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemi-virheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus tai virheen johdosta lausuttu käsitys

ja määräys virkasyytteen nostamisesta. Havaittu virhe johtaa annettuun huomautukseen silloin, kun virhettä ei, ottaen huomioon sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut virheeseen liittyvät seikat, voi pitää vähäisenä. Käsitykseen johtavat lievemmat muotovirheet. Virkasyyte tulee seuraamuksena kyseeseen, kun virheen katsotaan täyttävän rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön, sama puheenjohtaja menettelee toistuvasti virheellisesti tai virhettä on muuten pidettävä vakavana. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteeseen viimeksi vuonna 1994.

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

#### 4.4. Purkuesitykset korkeimmalle oikeudelle

##### 4.4.1 Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutunut purkuesitys

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan neljästä eri rikoksesta yhteiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Yksi vastaajalle syyksi luetuista teoista oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Vastaaja oli näin tuomittu vanhentuneesta teosta, minkä vuoksi tuomio esitettiin purettavaksi (8/30/01).

## 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.

Syyttäjätointa koskeviin asioihin ylimällä tasolla vaikuttanut merkittävä muutos oli valtakunnansyyttäjän toiminnan aloittaminen 1.12.1997. Tämä on vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätointin valvonnassa, koska syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä. Syyttäjän toimintaa koskevia kanteluita on joissakin tapauksissa siirretty valtakunnansyyttäjälle. Varsinkin muiden kuin virkarikosten syyteharkintaan kohdistuvat kantelut on perusteltua siirtää valtakunnansyyttäjälle, koska tämä voi paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös suorittaa tarvittaessa uuden syyteharkinnan. Oikeuskansleri ei tällaisessa tapauksessa voi suorittaa uutta syyteharkintaa.

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 60 sellaista kantelua (50 vuonna 2000), jotka ovat kohdistuneet *syyttäjien* toimintaan. Vuonna 2001 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 17 asiaa (13 vuonna 2000).

Oikeudenhoitoviranomaisia koskevista kanteluista suuren alaryhmän ovat muodostaneet *poliisin* menettelyä koskevat kantelut, niin kuin edellisinäkin vuosina. Poliisiin kohdistuneita kanteluita on kertomusvuonna tullut tutkittaviksi 180 (141 vuonna 2000). Niissä on useimmiten

ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn rikoksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Kanteluissa on ollut usein kysymys myös poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena.

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

*Ulosottoviranomaisia* koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 46 (38 vuonna 2000). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Kuvassa 5 on esitelty lukumäärittäin syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 1999–2001 kohdistuneet kantelut.

### 5.2. Syyttäjätointin laillisuusvalvonta

#### 5.2.1. Käsitykset

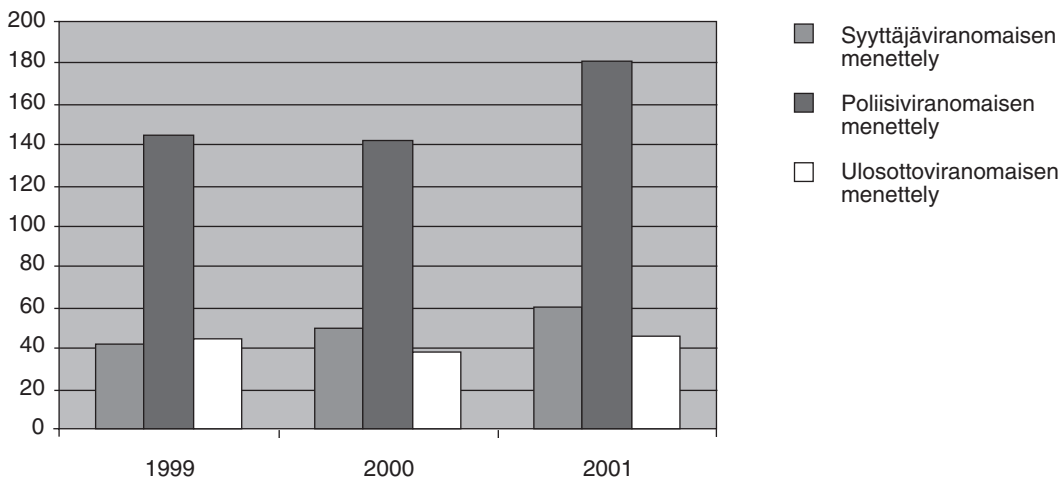
##### 5.2.1.1. Syyttäjään kohdistuneet kantelut

##### 1) Asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta

Kantelussa oli kysymys siitä, etteivät apulaisvaltakunnansyyttäjän syytemääräyksen kohteina olleet henkilöt olleet saaneet tietoa syytemääräyksestä ennen sen tuloa julkisuuteen. Saadun selvityksen mukaan syynä tapahtuneeseen oli ollut virhe postituksessa. Kanteluun antamassaan, valtakunnansyyttäjänviraston tietoon saattamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on todennut, että varsinkin niissä tapauksissa, joissa on kysymys syytemääräyksen sisältävästä ratkaisusta, ennen asian julkistamista asianosaisen tiedonsaanti tulisi varmistaa. Näin menetellen turvataisiin se, että asianosainen saa itseään koskevasa ratkaisusta tiedon suoraan viranomaiselta, mitä on pidettävä hyvänä hallintona ja oikeusvaltion kuuluvana periaatteena (1084/1/99).

Kuva 5.

### Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 1999–2001



## 2) Syyteharkinnan puutteellisuus

Johtava kihlakunnansyyttäjä oli päättänyt näytön puuttumisen vuoksi olla nostamatta syytettä kunnan teknistä johtajaa, kunnanjohtajaa ja kunnan hallintojohtajaa vastaan väärennyksestä, johon heidän oli rikosilmoituksen mukaan epäilty menettelyllään syyllystyneen.

Asiasta tehtyyn kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei syyttäjän menettelyä väärennysrikosta koskevan syyteharkinnan osalta ole pidettävä virheellisenä. Toisaalta syyttäjä on päätöksessään käsitellyt vain väärennysrikosta, mutta ei ole ottanut lainkaan huomioon sitä seikkaa, että rikoksesta ilmiannetut henkilöt ovat kunnan palveluksessa olevia virkamiehiä ja että asiassa on samalla ollut kysymys myös heidän virkatehtäviinsä liittyvästä menettelystä. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan asiassa olisi virkamiesten menettelyn osalta ollut aiheellista arvioida myös sitä seikkaa, olisiko heidän menettelynsä saattanut toteuttaa rikoslain 40 luvun säännöksissä tarkoitetun virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Apulaisoikeuskanslerin käsitys on saatettu syyttäjän tietoon (996/1/99, JJ).

## 5.2.2. Muu kannanotto

### Oikeuskanslerin toimivalta virkarikosasioissa

Oikeuskanslerille kanneltiin kihlakunnan-syyttäjän päätöksistä, jolla ortodoksisen seurakunnan kaksi luottamushenkilöä oli jätetty syyttämättä virkavelvollisuuden rikkomisesta epäiltyinä. Apulaisoikeuskansleri otti kihlakunnan-syyttäjän päätökset tutkittavakseen perustuslain 110 §:ssä mainitun virkarikoksia koskevan erityissyyttäjän toimivaltansa nojalla ja hyväksyi kihlakunnansyyttäjän päätökset (128/1/00, JP).

## 5.3. Poliisitoimen laillisuusvalvonta

### 5.3.1. Esitys

#### Henkilötuntomerkkien ottaminen alle 15-vuotiaalta

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2000 (s.79) on mainittu apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen sisäasiainministeriölle antama

esitys. Sen mukaan ministeriön yleisohjeessa, joka liittyi henkilötuntemerkkien ottamiseen rikoksesta epäillyltä, ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota tapauksiin, joissa on kysymys henkilötuntemerkkien ottamisesta alle 15-vuotiaalta.

Sisäasiainministeriöltä saadun tiedon mukaan 24.1.2001 annetulla ohjeella pakkokeinolain 6 luvun 4 §:n mukaisesta henkilötuntemerkkien ottamisesta on kumottu aiempi ohje. Uuteen ohjeeseen on sisällytetty erikseen kohta, jossa käsitellään henkilötuntemerkkien ottamista alle 15-vuotiaalta (411/1/98).

### 5.3.2. Käsitykset

#### 5.3.2.1. Poliisiin kohdistuneet kantelut

##### 1) Rikoksesta epäillylle annetut tiedot

Erään kanteluasian tutkinnan yhteydessä selvisi, että esitutkintaan lähinnä asiantuntijan asemassa ollut poliisivirkamies oli antanut tutkinnan kohteena olleelle rikoksesta epäillylle poliisille tietoja tutkinnassa pidetystä kokouksesta ja muuten neuvonut epäiltyä tutkinnan aikana.

Poliisivirkamies oli lisäksi kertonut tutkinnanjohtajalta lupaa kysymättä epäillylle sellaisia tietoja, joitten hänen olisi pitänyt ymmärtää voivan olla salassa pidettäviä.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on kiinnittänyt tutkintaan osallistuneen poliisin huomiota poliisin henkilöstön velvollisuuksiin toimia siten, ettei luottamus toiminnan puolueettomuuteen pääse vaarantumaan (17/21/00).

##### 2) Esitutkinnan viipyminen

Kantelussa oli katsottu, että rikosasian tutkinnanjohtaja oli viivytellyt asian ratkaisussa niin, ettei asianomistajalla ollut, kun asiaa ei siirretty syyttäjän syyteharkintaan, enää mahdollisuutta saattaa asiaa itse vireille tuomioistuimessa.

Asiaa tutkittaessa ilmeni, että esitutkinta oli kestänyt kauan ja valmistunut joitakin viikkoja ennen epäillyn rikoksen vanhenemista. Tutkinnan loppuvaiheessa viipyminen oli johtunut lähinnä erään lausunnon saapumisesta tutkinnanjohtajan loman aikana. Viipymisen ei sinänsä voinut katsoa johtuneen poliisilaitoksen virkamiehen virheellisestä menettelystä. Poliisilaitoksen huomiota on kiinnitetty esitutkinnan tarpeettomien katkojen välttämiseen (20/1/00, JP).

##### 3) Kotietsintämääräyksen muotoasu

Kaksi rikosylikonstaapelia ja vanhempi rikoskonstaapeli keskusrikospoliisista olivat saapuneet kantelijan omakotitaloasuntoon suorittamaan kotietsinnän runsaan kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun kantelijan avomies oli pidätetty ja myöhemmin vangittu epäiltynä ammattimaisesta kätkemisrikoksesta. Kantelija ei suostunut päästämään poliisimiehiä asuntoon sisälle, koska heillä ei ollut esittää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen, tässä tapauksessa esimiehensä rikoskomisarion, antamaa kotietsintämääräystä kirjallisena. Poliisimiehet olivat poistuneet poliisiasemalle noutamaan esimieheltään kirjallisen kotietsintämääräyksen vasta sen jälkeen, kun kantelija oli puhelimitse ottanut yhteyttä asianajajaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi kantelun johdosta antamassaan päätöksessä, että kotirauha on perustuslaissa taattu perusoikeus, jonka rajoittavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti. Näin ollen kotietsinnän osalta on syytä noudattaa pakkokeinolain säätämiä muutovaatimuksia, joihin kuuluu muun muassa vaatimus kotietsintämääräyksen kirjallisesta muodosta, muissa kuin kiireellisissä tapauksissa. Poikkeuksia tuosta pääsäännöstä voidaan sallia vain perustelluista syistä, joihin ei voida lukea pelkkiä mukavuusnäkökohtia. Myös virkavastuuseen ja poliisin työjohtoon liittyvät näkökohdat puoltavat mainittua tulkintaohjetta. Ks. myös kohta 3.4.4. (226/1/00, JP).

##### 4) Maasta poistumista koskeva ilmoitus

Ulkomaan kansalaista koskeva oleskelulupa oli ollut voimassa 28.2.2001 saakka. Poliisilaitos oli 12.3.2001 hylännyt uutta määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen. Päätös oli annettu tiedoksi 19.3.2001. Samalla oli annettu kirjallinen ilmoitus, jonka mukaan luvan hakijalle ”on annettu aikaa poistua maasta 31.3.2001 mennessä Nuijamaan rajanylityspaikan kautta”.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut poliisilaitoksen tietoon, että niin kauan kuin poliisilaitoksen sanottu päätös oli vailla lainvoimaa, eikä henkilö itse ilmoittanut aikeistaan poistua maasta, poliisilaitoksen ei olisi pitänyt ryhtyä suoraan järjestämään hänen maasta poistumista. Henkilöä koskeva 19.3.2001 päivätty ilmoitus oli annettu valitusajaksi. Siinä mainittu määräaika päättyi ennen valitusajan päättymistä, eikä il-

moituksessa mainittu valitusaikaa tai kerrottu valituksen tekemisen vaikutuksista. Sanottua ilmoitusta voidaan pitää sisällöltään epäasianmukaisena, ja se oli johtanut henkilön virheelliseen käsitykseen, että hän olisi velvollinen poistumaan maasta valitusmahdollisuudesta riippumatta. — Poliisilaitoksen menettelystä ei kuitenkaan ollut näytetty aiheutuneen henkilölle vahinkoa. Hän oli voinut asianmukaisesti valittaa poliisilaitoksen päätöksestä (14/50/01, JP).

## 5) Toimintaohjeiden laillisuus

Poliisipartio oli ottanut kiinni omakotitalon katolla työskentelevän henkilön, jonka se epäili vakavasta rikoksesta epäillyn talon omistajan rikoskumppaniksi. Paikalla suoritettua alustavassa kuulustelussa selvisi kuitenkin, ettei kiinniotettu liittynyt tutkittavana olevaan rikokseen. Poliisipartio käski kiinniotetun poistua työpaikaltaan ja olla ottamatta yhteyttä talon omistajaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että poliisin antama käsky poistua paikalta on käsiteltävänä olevassa tapauksessa voitu perustaa pakkokeinolain 6 luvun 2 §:n ja poliisilain 18 §:n määräyksiin, joiden mukaan tutkimuspaikka voidaan tarvittaessa eristää tutkimusten ajaksi. Sen sijaan käsky olla ottamatta yhteyttä rikoksesta epäiltyyn kantelijan työnantajaan ei perustunut lakiin (1024/1/00, JJ).

## 6) Kysymyksen vastaaminen

Poliisia koskevassa kantelussa oli muun ohessa kyse siitä, että kuulustelija oli luvannut kuulusteltavana olleelle kantelijalle selvittävänsä lain mukaisen ajotavan eräässä risteyksessä. Kuulustelijalle oli sittemmin selvinnyt, että kysymys oli tulkinnanvarainen, eikä varmasti oikeaa vastausta voinut antaa. Kantelijalle ei ollut annettu mitään vastausta kysymykseen.

Kantelija oli kuulustelijan lupauksen johdosta perustellusti voinut odottaa, että tämä tulee myöhemmin antamaan vastauksen kysymykseen. Vaikka poliisilla ei ole yleistä velvoitetta vastata asiakkaan lain soveltamista koskeviin tulkintakysymyksiin, kuulustelijan kuulustelussa antama lupaus on edellyttänyt jotakin vastausta. Vastaus olisi voinut olla pelkkä tieto siitä, ettei varmaa vastausta voi asian tulkinnanvaraisuuden johdosta antaa.

Poliisin huomiota on kiinnitetty hyvän asiakaspalvelun edellyttämään vastauksen antamiseen tilanteessa, jossa jonkinlaisen vastauksen antamista voidaan katsoa luvattuna (531/1/01).

### 5.3.2.2. Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta

#### Poliisipartion menettely kiinniottamistilanteessa

Eräässä sanomalehdessä julkaistiin mielipidekirjoitus, jossa arvosteltiin erään kihlakunnan järjestyspoliisipartion menettelyä kiinniottamistilanteessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen päätti ottaa asian omasta aloitteesta tutkittavaksi.

Mielipidekirjoituksessa kerrottiin poliisipartion poliisimiesten yleisön kuullen käyttäneen päihtymyksestä kiinniotetusta henkilöstä halventavia tai loukkaavia nimityksiä ja sanankään-teitä. Mielipidekirjoittajan kertomus katsottiin tältä osin uskottavaksi.

Poliisipartio ei ollut käyttäytynyt valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin tarkoittamalla asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ryhtyessään yleisellä paikalla yleisön kuullen käyttämään päihtymyksestä kiinniotetusta henkilöstä halventavia tai loukkaavia nimityksiä. Asiassa ei ollut saatu luotettavaa selvitystä siitä kumpi poliisimies oli lausunut mitään, mutta apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisipartion johtajana toimineen ylikonstaapelin huomiota tämän velvollisuuteen valvoa, että hänen johtamansa partion kielenkäyttö on sopu-soinnussa virkamieslain mukaisen virkamiehen yleisen käyttäytymisvelvoitteen kanssa (22/50/00).

### 5.3.3. Muut kannanotot

#### 1) Etsintätoimenpiteestä ilmoittaminen

Kantelun mukaan poliisit olivat terveyskeskuslääkärin virka-apupyynnön perusteella murtautuneet kantelijan asuntoon toimittaakseen hänet tutkimuksiin. Kantelija ei ollut tuolloin kotonaan eivätkä poliisit olleet jättäneet asuntoon ilmoitusta siitä, että asuntoon oli murtautunut poliisi. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa katsonut hyvän hallintotavan mukaista olevan, että tämän kaltaisissa tapauksissa poliisi jättää asuntoon etsintätoi-

menpiteestä ja oven murtamisesta ilmoituksen tai yhteydenottopyynnön poliisilaitokselle, taikka muutoin ilmoittaa asunnonhaltijalle käynnistään (653/1/00, JJ).

## 2) Henkilön kuljettaminen toiselle paikkakunnalle

Kantelussa oli esitetty, että poliisille oli eräissä poliisipiireissä tullut tavaksi käyttää epäasianmukaisia rangaistuskeinoja huonosti käyttäytyviä asiakkaita kohtaan niin, että heidät kuljetettiin kotipaikkakunnalta toiselle paikkakunnalle säilytettäväksi tai kuulusteltaviksi ja jätettiin sinne palaamaan omin toimin takaisin kotipaikkakunnalleen.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että toiselle paikkakunnalle kuljettaminen on ongelma, joka ilmeisesti esiintyy koko valtakunnassa. Tämä koskee etenkin poliisipiirien ns. yhteistointa-alueita, joissa henkilöt eri poliisipiireistä kuljetetaan alueen keskuspiirin tiloihin. Asiaa arvioitaessa saatetaan esittää erilaisia näkökantoja sen suhteen, onko sanottu menettely omiaan toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeiset periaatteet. Asiassa esiintulevia ongelmia on kuitenkin arvioitava myös poliisin henkilöstö- ja määräraharesurssien kannalta (885/1/99).

## 3) Tutkinnanjohtajan esteellisyys

Henkilö oli tehnyt oikeuskanslerille kantelun, jossa hän oli esittänyt, että tutkinnanjohtajana toiminut rikoslikomisario olisi aiheettomasti viivyttänyt esitutkinnan suorittamista ja loppuunsaattamista. Kanteluasian ollessa oikeuskanslerinvirastossa vireillä henkilö oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen, jossa hän oli väittänyt, että tutkinnanjohtaja olisi kantelun jälkeen ollut esteellinen enää tutkimaan rikosasiaa ja että tutkinnanjohtaja toisaalta olisi menetellyt virheellisesti, kun hän ei ollut suorittanut ja loppuunsaattanut esitutkintaa.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on todennut, että oikeuskanslerinvirastossa muodostuneen käytännön mukaan kantelun tekeminen laillisuusvalvojalle ei vielä sinänsä tee kantelun kohteena olevaa virkamiestä esteelliseksi käsittelemään ja ratkaisemaan kantelijan asiaa. Sen sijaan asiaan liittyvän rikosilmoituk-

sen tekeminen virkamiehestä, jos se on tullut hänen tietoonsa, muodostaa säännönmukaisesti esteellisyyden (779/1/99).

## 5.4. Ulosottotoimen laillisuusvalvonta

### 5.4.1. Huomautus

#### Huolellisuus velallisten yksilöinnissä

Avustava ulosottomies oli todennut antamassaan selvityksessä, että kantelijan toteaminen varattomaksi oli johtunut erehdyksestä. Avustavalla ulosottomiehellä oli ollut samaan aikaan perittävänä kahden saman nimisen velallisen velat. Varattomaksi toteaminen oli perustunut väärän velallisen tietoihin.

Kun varattomuudesta oli kantelijan osalta poistettu ja luottotietomerkitä peruutettu, asia ai antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri huomautti avustavaa ulosottomiestä huolellisuudesta velallisten yksilöinnissä (195/1/00).

### 5.4.2. Käsitys

#### Lausumapyynnön tiedoksiannon toimittaminen

Kantelussa oli kysymys oven laitettua ilmoitusta koskevasta tiedoksiantoasiasta, jossa kantelijaa oli kehoitettu saapumaan poliisilaitokselle ja jossa oli avustavan ulosottomiehen nimi ja päiväys. Avustava ulosottomies oli oikeudenkäyntikaaren 11 luvun säännösten ja haastemieslain 1 §:n (887/1996) nojalla toimivaltainen toimittamaan käräjäoikeuden pesänselvittäjän ja -jakajan määräämistä koskevan hakemusasiaan liittyvän lausumapyynnön tiedoksiannon kantelijalle. Haastemiehen on toimitettava tiedoksianto henkilökohtaisesti vastaanottajalle oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 4 §:n 1 momentin (1056/1991) mukaan. Oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa ei ole tarkempia määräyksiä siitä, miten tiedoksiantaminen toimitetaan. Asian arviointi on tehtävä yleisten periaatteiden mukaisesti. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen tulee käyttää lievintä mahdollista keinoa päämäärän saavuttamiseksi. Kun otettiin huomioon se, että tiedoksiantoa oli ollut vaikea toimittaa kantelijalle ja se, että tiedoksiannon toimittamiselle on olemassa takaraja, ei asiaa voida pitää suhteellisuusperiaatetta rikkovana.

Apulaisoikeuskansleri lausui kuitenkin käsityksenään, että oikea menettely tällaisissa tapauksissa on oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:ssä (1056/1991) tarkoitettu tiedoksiannon toimittaminen poliisiviranomaisen kautta, kuten asiassa oli sittemmin meneteltykin (418/1/00, JP).

## 5.5. Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto

### 5.5.1. Käsitykset

#### 1) Maistraatin viran täyttäminen

Nimittävän viranomaisen on tasapuolisesti käsiteltävä säännöksissä vaaditun pätevyuden omaavien henkilöiden hakemusasiakirjoista esille tulevat ansiot. Suurehkon hakijamäärän ollessa kysymyksessä tulisi ansioituneimman hakijan osoittamiseksi laatia muistio tai muu yhteenveto, jossa vertaillaan hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Virkaan nimittäminen tapahtui 22.6.1999.

Kantelija oli 24.6.1999 pyytänyt saada tutustua maistraatissa henkikirjoittajan virkaa hakeneiden hakuasiakirjoihin. Maistraatin päällikkö katsoi, että koska asiakirjoja oli paljon hänen tuli käydä ne itse huolellisesti läpi. Hän halusi varmistua, ettei niihin sisällynyt salassa pidettäviä osia. Hän ei ollut kuitenkaan perustellut mitä lain mukaisia salassapidettäviä tietoja asiakirjoissa olisi voinut olla.

Oikeuskansleri on antamassaan ratkaisussa kiinnittänyt maistraatin päällikön huomiota ansiovertailun tekemiseen virantäytössä siten, että nimitysratkaisun perusteet on myöhemminkin osoitettavissa ottaen huomioon muun ohella naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain säännökset. Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain mukaan ratkaisu asiakirjan julkisuudesta on tehtävä mahdollisimman pian, yleensä viimeistään muutaman päivän kuluessa pyynnön esittämisestä, joten asiakirjojen nähtäville antamisessa oli viivytelty (699/1/99).

#### 2) Virkanimitysmuistion laadinnan laiminlyönti

Valtiovarainministeriön 10.12.1995 antamasta suosituksesta virkojen hakumenettelystä ja

virkanimitysten valmistelusta ilmenee, että ministeriö suosittaa nimittämisasiakirjoihin liitettäväksi muistion laadituista haastatteluista. Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistiota koskevia säännöksiä.

Koska virkanimitysasian ratkaisun perusteenä oli otettava huomioon nimitysperusteita ja -menettelyä koskevat säännökset ja määräykset, tuli nimitysasia kuitenkin valmistella sillä tavoin, että oli mahdollisuus arvioida ja tehdä ratkaisu lain vaatimusten mukaisesti. Suurehkon hakijamäärän ollessa kysymyksessä tuli ansioituneimman hakijan osoittamiseksi laatia muistio tai muu yhteenveto, jossa vertailtiin hakijoiden ansiot.

Oikeuskansleri on antamassaan ratkaisussa todennut, että maistraatin päällikkö ei ollut suorittanut apulaistarkastajan viran hakijoiden ansiovertailua niin kuin valtiovarainministeriön muistiossa on esitetty ja mitä on pidettävä hyvän hallinnon mukaisena. Oikeuskansleri on kiinnittänyt maistraatin päällikön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin virkaa täytettäessä (755/1/99).

#### 3) Maistraatin menettely holhoustoimen lupa-asiassa

Kantelijan uskottuna miehenä jättämää lupasiaa käsiteltiin maistraatin holhousyksikössä yli vuoden. Asia oli siirtynyt käsittelijältä toiselle. Selvityksen mukaan viipyminen johtui usean asian yhteensattumasta.

Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksenään, että käsittelyaika oli sinänsä pitkä. Tapahtunutta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon sen, että tilanne oli osittain johtunut holhoustoimessa tapahtuneista uudistustoimenpiteistä. Apulaisoikeuskansleri saattoi arvostelunsa maistraatin tietoon (303/1/01, JJ).

#### 4) Oikeuslääkärin velvollisuus suorittaa tuomioistuimen pyytämiä tutkimuksia

Käräjäoikeus oli määrännyt isyystutkimuksista kieltäytyvän henkilön noudettavaksi lääkärintutkimuksiin. Poliisiportion tuodessa henkilön Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle, päivystävä oikeuslääkäri kieltäytyi ottamasta henkilöltä tutkimuksiin tarvittavan verikokeen. Syynä tähän oli se, että henkilö edelleen kieltäytyi tutkimuksista vedoten siihen, että hän oli valittanut, oikeastaan kannellut, käräjäoikeu-

den tutkimusmääräyksestä hovioikeuteen ja edelleen pyytänyt korkeimmalta oikeudelta muutoksenhakulupaa. Asia oli noudon toteuttamisajankohtana edelleen vireillä.

Oikeuslääkäri perusteli kieltäytymistään verikokeen ottamisesta sillä, että pakkokeinolaissa säädetyt edellytykset toimenpiteen suorittamiseksi vastentahtoisesti eivät olleet olemassa. Oikeuslääketieteen laitoksen esimies yhtyi oikeuslääkärin näkemykseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että käsillä olevassa tapauksessa toimenpitepyyntö perustui tuomioistuimen määräykseen, josta ei saanut valittaa. Vaikka määräyksen kohteena oleva henkilö oli valituskiellosta huolimatta valittanut hovioikeuteen, joka oli tutkinut asian tuomiovirhekanteluna ja vaikka valituslupahakemus korkeimpaan oikeuteen oli noutoajan kohtana vireillä, estettä ei ollut tutkimusten suorittamiselle. Pakkokeinolain säännökset koskivat ainoastaan tilanteita, jossa henkilö on epäiltynä rikoksesta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeuslääkärin huomiota hänen velvollisuuteensa suorittaa tuomioistuimen määrittämiä tutkimuksia isyyden vahvistamista koskevassa asiassa. Ks. myös kohta 3.4.3. (105/1/00, JP).

## 5) Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija ei ollut saanut kohtuullisessa ajassa vastausta tietosuojavaltuutetun toimistosta käsittelevä vaihetta koskevaan tiedusteluunsa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut tietosuojavaltuutetun tietoon käsityksensä, että hyvään hallintotapaan kuuluu, että viranomaisen asiaruuhkankin keskellä ja muista käsittelevä aikoja pidentävistä seikoista huolimatta suhteellisen nopeasti vastaa käsittelevä vaihetta koskeviin tiedusteluihin. — Kantelijan tapauksessa kysymyksessä oli pikemminkin puutteelli-

nen töiden järjestely tietosuojavaltuutetun toimistossa kuin yksittäisen esittelijän laiminlyönti (168/1/00).

### 5.5.2. Muu kannanotto

#### Toimikunnan kokoonpano

Oikeusministeriö oli 22.11.2000 asettanut toimikunnan tekemään ehdotuksen maahan, veden, luonnonvaroihin ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisen kotiseutualueella valtion mailla. Kyseisen alueen maa-, metsä- ja vesialueiden omistajien ja omistajahaltijoiden järjestöjen edustajat sekä Lapinkylien yhteistyöjärjestö olivat kanteluissaan arvostelleet oikeusministeriön menettelyä toimikunnan asettamisessa. Kantelijoiden mukaan myös heidän edustajiaan olisi tullut nimetä toimikunnan jäseniksi.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on todettu, että toimikunnan asettaminen on kuulunut oikeusministeriön toimivaltaan. Toimikunnan asettaminen oli asiaa koskevan säännöksen mukaisesti käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvallioikunnassa. Ministeriön asiassa antaman lausunnon mukaan toivomuksia tulla edustetuksi toimikunnassa oli esitetty runsaasti, eikä toimikunnan jäsenmäärää ollut kuitenkaan voitu kasvattaa kovin suureksi. Toisaalta toimikunnalle oli asetettu velvollisuus kuulla työnsä aikana paikallisen väestön edustajia ja eri saamelaiselinkeinoja edustavia tahoja sekä lisäksi ainakin erikseen nimettyjä viranomaisia. Lisäksi toimikunnan mietinnöstä järjestettäisiin valmistumisen jälkeen asianmukainen lausuntokierros. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että oikeusministeriö oli kyseessä olevaa toimikuntaa asettaessaan menettänyt asiaa koskevien säännösten mukaisesti ja pysynyt sille kuuluvan harkintavallan puitteissa (1203 ja 1243/1/00, JP).

## 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 pääasiassa tutkimalla tehtyjä kanteluita. Osa niistä kohdistuu useamman kuin yhden hallinnonalan viranomaisten toimintaan.

Kertomusvuonna tehdyt valtionhallinnon laillisuusvalvontaan liittyneet kantelut ovat kattaneet 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 2000): sosiaaliviranomaiset 121 (166), terveyden- ja sairaanhoitoviranomaiset 52 (64), työviranomaiset 39 (34), veroviranomaiset 37 (46), opetusviranomaiset 29 (22), maa- ja metsätalousviranomaiset 25 (21) ja liikenneviranomaiset 19 (14) kantelua. Sosiaaliviranomaisten sekä terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisten toimialoilla kantelujen määrä on jonkin verran laskenut. Muilla hallinnonaloilla ei ole havaittavissa oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa merkittäviä muutoksia edellisiin vuosiin verrattuna.

#### 6.1.2. Perusoikeusnäkökulma

Yhtenä pyrkimyksenä laillisuusvalvonnassa on korostaa menettelyä koskevien säännösten toteutumista, koska niiden noudattaminen on perusoikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta tärkeää. Hallintotoiminnan laillisuusvalvonnassa merkitseviä näkökohtia on käsi-

telty oikeuskanslerin oikeusministeriölle hallintolakiehdotuksesta antamassa lausunnossa. Asia on oikeusturvan kannalta merkittävä ja lausunto on selostettu kokonaisuudessaan kertomuksen 9. jaksossa, s. 132.

Tässä jaksossa käsitellyissä yksittäisissä ratkaisuissa voidaan havaita oikeuskanslerin puuttuminen viranomaisten menettelytapoihin perusoikeutena turvautuvan hyvän hallinnon toteutumisen varmistamiseksi. Viranomaisratkaisujen asiallista sisältöä sen sijaan on ollut harvemmin aihetta moittia. Hyvän hallinnon piiriin kuuluvissa asioissa on ratkaisujen viipyminen eri viranomaisissa todettu epäkohtaksi. Tämä on osaltaan sidoksissa viranomaisten käytettävissä oleviin voimavaroihin. Puutteita on ilmennyt myös viranomaisille tehtyihin tiedusteluihin vastaamisessa sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteutumisessa. Se, missä laajuudessa ja millä tarkkuudella erityyppisiin tiedusteluihin ja kansalaiskyselyihin on viranomaisille kuuluvan neuvontavelvollisuuden puitteissa vastattava, joudutaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti. Viranomaisen käyttäytyminen on niin ikään antanut aihetta oikeuskanslerin kannanottoihin. Virkamiehen ulkoisen käytöksen tulisi olla hillittyä silloinkin, kun hallinnon asiakkaan toiminta ei sellaista ole. Eräissä muissakin hyvän hallintotavan piiriin kuuluvissa tapauksissa oikeuskanslerilla on ollut aihetta kiinnittää huomiota asianmukaisten menettelytapojen noudattamiseen.

Myös sellaiset kantelut, jotka eivät johda toimenpiteisiin, voivat olla ihmisten kannalta merkittäviä. Tällainen suuri asiaryhmä on kertomusvuonna ja myös aikaisempina vuosina ratkaistut kansaneläkkeen pohjaosaa ja sen huomioon ottamista eläketurvassa, ns. taitetun indeksin käyttöönottamista 65 vuotta täyttäneille eläkeläisille ja eläkeläisten korotettua sairausvakuutusmaksua koskeneet kantelut. Nämä asiat ovat herättäneet voimakasta tyytymättömyyttä ja viranomaisten arvostelua epäoikeudenmukaiseksi koetun toiminnan johdosta. Kysymys on kuitenkin ollut oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumatomista eduskunnan lainsäädäntöratkaisuksista.

Myös ulkomaalaisasiat muodostavat ryhmän, joka varsin usein on ollut kantelujen aiheena. Kansalaisuus-, maahanmuutto-, pakolais- ja turvapaikka-asioissa on erityistä syytä kiinnittää huomiota perustuslain ja perusoikeuksia koskevien säännösten toteutumiseen. Ulkomaalaislain kokonaisuudistus onkin vireillä ja oikeuskansleri on antanut ehdotuksesta lausuntonsa. Oikeuskanslerille näistä asioista kertomusvuonna tehdyt kantelut ovat useimmiten koskeneet oleskelulupaa. Suurimpana oikeudellisena epäkohtana erityisesti kansalaisuusasioissa on ollut ratkaisujen viipyminen.

### 6.1.3. Merkittävistä ratkaisuista

Valtionhallinnon laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna annetuista ratkaisuista mainitaan eräiden hallinnonalojen osalta seuraavat erityisesti perusoikeusnäkökulmasta merkittävät ja huomionarvoiset tapaukset. Eräät niistä on selostettu kertomuksen jaksossa 9.

Sisäasiainhallinnon alalla oikeuskansleri on kiinnittänyt sisäasiainministeriön ja ulkomaalaisviraston vakavaa huomiota kansalaisuus-

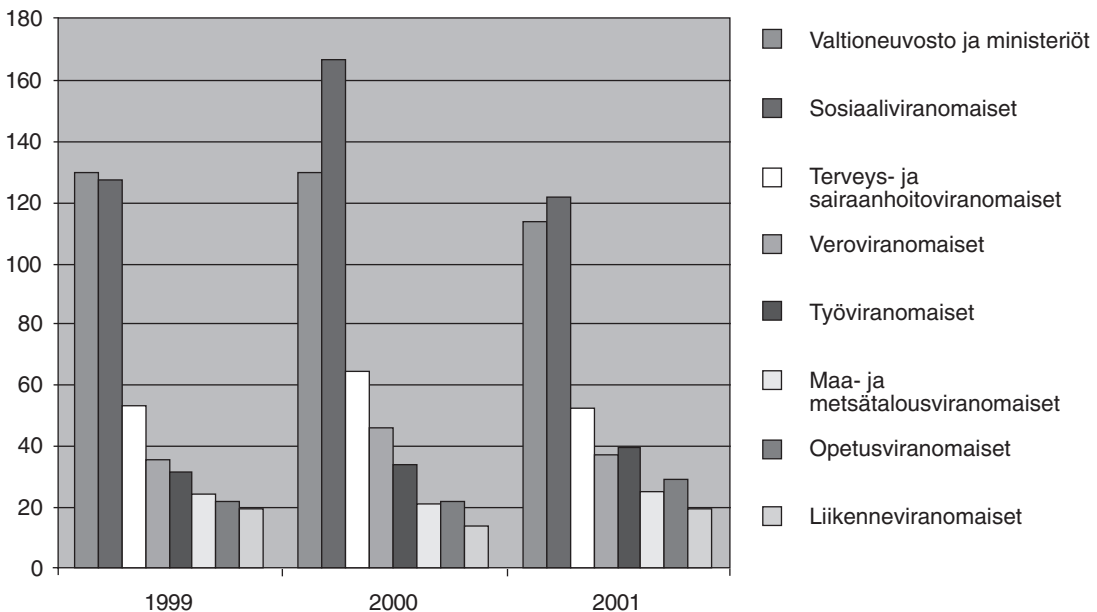
asioiden pitkiin käsittelyaikoihin. Tilanne oli perustuslain vastainen ja viranomaisten tulee jatkuvasti kaikin keinoin pyrkiä saattamaan se lailliselle kannalle.

Valtiovarainhallinnon alalla oikeuskansleri on puuttunut perustuslain vastaisesti tapahtuneeseen hyvän hallinnon vaatimusten noudattamatta jättämiseen verojen maksamisessa. Oikeuskansleri on vaatinut, että joko verovelvollisten oikeusasema veronmaksussa saatetaan hallinnollisin järjestelyin lainmukaiselle kannalle taikka mikäli näin ei tapahdu, asiaan liittyvät säädösehdotukset saatetaan eduskunnan arvioitaviksi. Oikeuskansleri on edellyttänyt asiassa valtioneuvostolta toimenpiteitä 31.5.2002 mennessä. Ratkaisu on selostettu kokonaisuudessaan 9. jaksossa, s. 157.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnon alalla oikeuskansleri on arvioinut ministeriön kansliapäällikön esteellisyyttä valtion omistajavallan käytön näkökulmasta. Asia on periaatteellisesti tärkeä ja sitä koskevia näkökohtia on ollut esillä muidenkin ministeriöiden osalta. Valtion omistajavallan käyttöön liittyvää esteellisyyttä on laajasti käsitelty oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 1999, s. 164—168.

Kuva 6.

**Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 1999—2001**



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

Kuvassa 6 on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 1999–2001 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät hallinnonaloittain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväätsä kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuvat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

## 6.2. Ulkoasiainhallinto

### 6.2.1. Käsitys

#### Neuvonta viisumiasiassa

Kantelijsä oli ottanut yhteyttä pääkonsulinviraston toimipisteeseen ja kiirehtinyt sisarensä viisumia. Kantelijsä oli virkailijan kanssa keskusteltuaan tullut siihen käsitykseen, että viisumi myönnettäisiin samana päivänä. Viisumin saanti oli kiirehtimisestä huolimatta kestänyt kuitenkin kaksi päivää.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on todettu, että kantelussa tarkoitettu viisumiasia on sinänsä käsitelty viivytyksettä. Toisaalta viranomaisten antamien neuvosten ja tietosten, kuten esimerkiksi tiedon hakemuksen käsittelyajasta, tulee olla oikeita. Kantelijsä oli saanut keskustelussaan viisumivirkailijan kanssa väärän käsityksen viisumihakemuksen käsittelyajasta. Toimipisteen huomiota on kiinnitetty asiakaspalvelussa ja neuvonnassa annettavien tietosten ja neuvosten täsmällisyyteen ja tarkkuuteen (261/1/99, JP).

### 6.2.2. Muu kannanotto

#### Suomen, Ruotsin ja Viron välinen sopimus M/S Estoniasta

Kantelussa oli pyydetty oikeuskansleria tutkiimaan, onko Viron, Suomen ja Ruotsin välinen M/S Estoniasta 23.2.1995 tekemä sopimus sopu-suinnussa vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen Suomea sitovien oikeuksien ja velvoitteiden kanssa. Kantelun mukaan Estonia-sopimus loukkasi aavan meren vapauden periaatetta kiel-tämällä sukeltamisen kansainvälisellä vesillä olevaan alukseen. Vaikka alus sijaitsee Suomen

mannerjalustalla, Suomi ei voi antaa alusta koskevia määräyksiä, koska rannikkovaltiolla on mannerjalustalla ainoastaan luonnonvarosten käyttöön liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksessa ei ole määräystä, joka oikeuttaisi ulottamaan lainkäyttövaltaa aavan meren alueella olevaan alukseen tarkoituksena suojella alusta sillä perusteella, että se katsotaan hautapaikaksi.

Päätöksessään oikeuskansleri lausui ensinnäkin, että sopimus M/S Estoniasta tuli voimaan 26.8.1995. Sopimuksen mukaan Estonian hylkyä ja sitä ympäröivää aluetta pidetään onnettomuuden uhrien viimeisenä leposijana eikä Estoniaa nosteta. Sopimuksessa valtiot sitoutuivat säättämään kansallisessa laissaan rangaistavaksi kaikenlaisen uppoamispaikan rauhaa häiritsevän toiminnan.

Laki matkustaja-alus Estonian hyllyn rauhoittamisesta tuli voimaan 1.7.1995. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus oli laadittu siten, että se täytti ne velvoitteet, joihin Suomi oli M/S Estoniaa koskevassa sopimuksessa sitoutunut. Hallituksen esityksessä on todettu, että Estonian hylky sijaitsee Suomen mannerjalustalla ja Suomen kalastusvyöhykkeellä, mutta kansainvälisillä vesillä. Alueella on siten voimassa kansainvälisen oikeuden mukainen aavan meren vapaus, jonka rajoittamiseen millään valtiolla ei ole oikeutta. Aavan meren vapauden periaate ei kuitenkaan estä ehdotetun lain säätämistä. On yleensä kansainvälisen oikeuden mukaan sallittua ulottaa rikosoikeuden soveltamisala valtion rajojen ulkopuolelle. Suomen rikoslain tuolloin voimassa olleen 1 luvun 2 §:n mukaan Suomen rikosoikeutta sovellettiin Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemiin rikoksiin. Luvun 3 §:n mukaan Suomen rikosoikeutta sovellettiin suomalaisella aluksella tehtyihin rikoksiin. Saman pykälän mukaan Suomen rikosoikeus soveltui muuhunkin ulkomaalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen, jos se on tehty alueella, jossa minkään valtion laki ei ole voimassa.

Vuoden 1982 merioikeusyleissopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 21.7.1996. Hallituksen esityksessä merioikeusyleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 12/1996 on viitattu Suomen, Ruotsin ja Viron tekemään sopimukseen Estonian uppoamispaikan rauhoittamisesta sekä hyllyn rauhoittamisesta samana vuonna säädettyyn edellä selostettuun erillislakiin. Uppoamispaikan on todettu sijaitsevan Suomen mannerjalustalla aavan meren alueella.

Oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille. Suomen, Viron ja Ruotsin välillä M/S Estoniasta tehtyä sopimusta on vuonna 1995 käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä myönnettäessä sopimuksen allekirjoitusvaltuudet sekä sittemmin sopimusta hyväksyttävässä ja annettaessa asetus sen voimaansaattamisesta. Oikeuskanslerilla ei ole ollut sopimuksesta, sen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta huomautettavaa. Kantelussa ei ollut ilmennyt sellaisia uusia oikeudellisia huomioita otettavia seikkoja, jotka antaisivat aiheita oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Lisäksi sopimuksessa edellytetty kansallinen lainsäädäntö eli laki matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta on käsitelty ja hyväksytty eduskunnassa. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan käyttöön (553/1/01).

## 6.3. Sisäasiainhallinto

### 6.3.1. Esitys

#### Pidätettyjen käsittelyohjeet

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2000 (s. 89) selostettu pidätettyjen käsittelyohjeita koskeva esitys on sisäasiainministeriöltä saadun tiedon mukaan otettu huomioon ministeriön 3.4.2001 antamassa ohjeessa pidätettyjen kohtelusta. Ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää poliisin huostassa olevien pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelua. Lisäksi ohje sisältää kohtia, joita on tarkoitus ehdottaa sisällytettäväksi uuteen poliisin tiloissa säilytettävien henkilöiden kohtelua koskevaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön uudistamista koskeva hanke on asetettu sisäasiainministeriön toimesta 20.3.2000 (1127/1/99, JP).

### 6.3.2. Huomautus

#### Kielilainsäädännön noudattaminen poliisin toiminnassa

Kantelijat olivat menneet tiedustelemaan sisäasiainministeriön poliisiosaston kirjaamosta muun muassa, miksei heidän sähköpostitse poliisi-

siylijohtajalle lähettämiinsä viesteihin ollut vastattu. Paikalle saapunut ylikomisario oli kantelijoiden mukaan käyttäytynyt monin eri tavoin epäasiallisesti.

Saadusta selvityksestä oli pääteltävissä, että ylikomisario oli selkeästi jättänyt noudattamatta kielilain velvoittavia säännöksiä. Hänen käytöstään voitiin myös pitää ainakin osittain asenteellisenä, minkä lisäksi hän oli menetellyt hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ristiriitaisella tavalla uhatessaan kantelijoita poliisipartiolla, mikäli nämä eivät poistuisi paikalta.

Koska ylikomisarion menettelyyn liittyi useita epäkohtia, joita ei enää kokonaisuutena arvioiden voitu pitää vähäisinä, oikeuskansleri huomautti ylikomisariota menettelyn virheellisyydestä. Samalla sisäasiainministeriön huomiota kiinnitettiin sähköpostin käyttöä hallinnossa koskeviin näkökohtiin (845/1/99).

### 6.3.3. Käsitykset

#### 1) Kansalaisuushakemusten käsittelyajat

Kahden kantelun tutkimisen yhteydessä oli ilmennyt, että kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika ulkomaalaisvirastossa oli viime vuosina ollut 2–3 vuotta, lähempänä kolmea kuin kahta vuotta. Oikeuskansleri on todennut, että tämä keskimääräinen käsittelyaika oli niin pitkä, että ulkomaalaisviraston toiminta kansalaisuushakemusten käsittelyn osalta ei täyttänyt Suomen perustuslain 21 §:n hyvälle hallinnolle asettamaa riipeysvaatimusta. Hakijoiden kannalta kysymyksessä oli 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu ”aiheeton viivytys” asioiden käsittelyssä. Toinen asia on, että tilanteesta ei voitu moittia ulkomaalaisvirastoa tai sisäasiainministeriötä, koska viraston voimavarat määräytyvät valtion talousarvion mukaan eikä siihen ollut hyväksytty kaikkia sisäasiainministeriön esittämiä voimavarojen lisäyksiä.

Oikeuskansleri on kuitenkin kiinnittänyt vakavasti ulkomaalaisviraston ja sisäasiainministeriön huomiota tähän perustuslain vastaiseen tilanteeseen niin että ne kaikin käytettävissään olevin keinoin jatkuvasti pyrkisivät saattamaan tilanteen lailliseksi siten kuin myös valtion kulu- van vuoden talousarvioehdotuksessa esitetään.

Ulkomaalaisvirasto oli sinänsä asianmukaisesti tiedottanut toisen kantelun tekijälle hänen hakemuksensa saavuttua virastoon, että keski-

määräinen normaali kansalaisuushakemusten käsittelyaika virastossa oli yli kaksi vuotta. Hakijalle olisi kuitenkin ollut tärkeää tietää tämä asiantila jo hänen harkitessaan kansalaisuuden saamista joko hakemus- tai ilmoitusmenettelyn kautta. Oikeuskansleri on katsonut hyvän hallinnon periaatteen edellyttävän, että ulkomaalaisvirasto huolehtii siitä, että sanotun hakijan kaltaisessa valintatilanteessa olevilla on saatavissa tietoa kahden vaihtoehdon lisäksi hakemusten arvioiduista käsittelyajoista. Tämän mukaisesti ulkomaalaisviraston asiana on saattaa hakemusten keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevat tiedot asianomaisten kansalaisuushakemuksia vastaanottavien viranomaisten tietoon. — Ulkomaalaisviraston huomiota on lisäksi kiinnitetty asianmukaisen nopeaan kirjeisiin vastaamiseen (499 ja 1082/1/99).

## 2) Poliisin tietohallintokeskuksen sijoituspaikan valmistelu

Kantelukirjoituksen mukaan sisäasiainministeriö oli muun muassa yhteistoimintavelvoitetaan laiminlyöden asettanut kolme eri työryhmää selvittämään poliisin tietohallintokeskuksen siirtoa sen nykyiseltä sijaintipaikaltaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan on ensinnäkin jouduttu arvioimaan, millä tasolla ja missä vaiheessa yhteistoimintamenettely on tullut toteuttaa. Saatujen selvitysten perusteella lähtökohtana voitiin pitää, että yhteistoimintaa on noudatettava sillä tasolla, jolla päätös tehdään. Koska poliisin tietohallintokeskuksen sijoituspaikasta päättäminen kuuluu ministeriölle eikä ministeriön poliisiosastolle tai keskusrikospoliisille, asiassa tulee valtion yhteistoimintalain rinnalla sovellettavaksi hallinnonalan yhteistoimintasopimus ja siinä todetut menettelytavat.

Toiseksi on tullut arvioida hallituksen esityksessä laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 190/1987 vp) asetettujen tavoitteiden näkökulmasta etenkin sitä, oliko asian valmistelu ministeriössä mahdollisesti jo edennyt ennen virallista yhteistoimintamenettelyä käytännössä niin pitkälle, ettei päätöksen kohteella ollut enää tosiasiallisesti vaikutusmahdollisuutta asiassa.

Arvioinnissa oli toisaalta otettava huomioon, ettei pelkästään se, etteivät asiaa käsitelleiden työryhmien näkemykset tai henkilöstön kannanotot välttämättä konkreettisesti näy itse päätöksenteossa, sinänsä ole osoitus virheellisestä me-

nettelystä, koska yhteistoimintalain tavoite ei ole ollut muuttaa itse päätöksentekojärjestelmää. Ollakseen asianmukainen yhteistoimintamenettely ei myöskään edellytä, että osapuolet saavuttaisivat asiassa yksimielisyyden.

Ministeriön menettelyn asianmukaisuutta samoin kuin toisaalta myös sen epäasianmukaisuutta voitiin oikeuskanslerin mukaan pitää tulkinvaraisena. Tähän on johtanut se peruslähdekohta, että kyse on ministeriössä tehtävästä päätöksestä, joka ei koske ministeriön henkilöstöä vaan ministeriön alaisen viraston yksikköä. Tästä on puolestaan seurannut, että ministeriössä on jouduttu arvioimaan sitä, mitä useista eritasoisista yhteistoimintamenettelyä koskevista sopimuksista yhteistoimintalain rinnalla tai sen sijasta oli noudatettava.

Yhteistoimintaa koskevassa sääntelyssä ei ole lähemmin määritelty sitä, missä vaiheessa menettely tulisi käynnistää tai kuinka monessa eri vaiheessa näin olisi toimittava. Sääntely siten sallii oikeuskanslerin mukaan myös sen, että asiaa on mahdollista valmistella esimerkiksi eri vaihtoehtojen osalta ennen sen saattamista yhteistoimintamenettelyn piiriin, kunhan vain menettely siten hoidetaan asianmukaisessa järjestyksessä eli ennen päätöksentekoa. Toisaalta on kuitenkin aiheellista ottaa huomioon se, ettei raja valmistelun ja sen välillä, jossa valmistelu on jo muuttunut tosiasialliseksi kannanmuodostukseksi, ole välttämättä selkeästi osoitettavissa.

Asian valmistelussa ja käsittelyssä sisäasiainministeriössä omaksutuista menettelytavoista jäi vääjäämättä vaikutelma jonkinasteisesta epävarmuudesta. Kuitenkaan pelkästään se, että ministeriö on tietohallintokeskuksen henkilöstöltä saatujen viestien pohjalta muuttanut toimintatapaansa ja perustanut uusia työryhmiä, ei sinänsä vielä ole osoitus menettelyn virheellisyydestä. Ministeriö oli myös aktiivisesti pyrkinyt varmistamaan menettelyn asianmukaisuudesta. Tästä ovat osoituksena valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta pyydytetyt lausunnot ja useiden työryhmien asettaminen.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ministeriön menettelyä ei kuitenkaan voitu kaikin osin pitää onnistuneimpana mahdollisena. Koska kyse on ollut sikäli merkittävästä hankkeesta, ettei Suomessa ole toteutettu aluepoliittisia hajasijoituksia pitkiin aikoihin, valmistelun selkeyteen olisi ollut tarpeen jo ennakoon kiinnittää erityistä huomiota hallinnonalan ylimmän julkisen vallan käytön uskottavuudenkin näkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan asiassa ei saadun selvityksen tai käytössä olleen muun aineiston perusteel-

la kuitenkin ilmennyt sellaista selkeästi osoitetavissa olevaa tahallista tai huolimattomuudesta johtuvaa yhteistoimintamenettelyn rikkomista, joka olisi antanut aiheita muihin toimenpiteisiin kuin että oikeuskansleri saattoi ministeriön tietoon näkemyksensä ministeriön menettelyn asianmukaisuudesta (92/1/01).

### 3) Lääninkassojen toiminnan lakkauttaminen

Sisäasiainministeriön huomiota kiinnitetty siihen, ettei Etelä-Suomen lääninhallituksen lääninkassojen toiminnan supistamista erityisesti pääkaupunkiseudulla tapahtuvien veronmaksu- ja suoritusvastuun vastanottamisessa voitu alueen väestöpohja huomioon ottaen pitää asianmukaisena. Menettelyä oli arvioitava osana veronmaksujärjestelyjen muodostamaa kokonaisuutta verovelvollisten oikeusaseman kannalta. Siitä oli seurannut, ettei pääkaupunkiseudulla voinut enää maksaa valtiolle tulevia suorituksia muuten kuin maksamalla pankille palvelumaksu.

Vrt. oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle verojen maksupaikkoja koskevassa asiassa, joka on kokonaisuudessaan jaksossa 9, s. 157 (1270/1/00).

### 4) Rajavartiolaitoksen esikunnan menettely

Eräiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamisesta annetun lain (962/2000) voimaantuloon liittyen oikeusministeriö oli lähettänyt muille ministeriöille 3.10.2000 päivätyn kirjeen, jossa oli painotettu, että kunkin ministeriön tulisi ryhtyä oman hallinnon alansa osalta toimenpiteisiin asetuksen tasoisten virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevien säännösten kumoamiseksi (Ks. kohta 2.3.2.).

Kyseisen lain eduskuntakäsittelyn aikana apulaisoikeuskansleri oli ollut yhteydessä rajavartiolaitoksen esikuntaan, ja keskusteluissa on todettu, että rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (269/2000) 39 § tulisi kumota ennen virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien lakien voimaantuloa. Kuitenkin rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 39 §:n (496/2000) säännös virkasyytteen oikeuspaikasta oli 5.2.2001 edelleen voimassa, ja se kumottiin vasta 1.3.2001 voimaantulleella valtioneuvoston asetuksella (155/2001).

Apulaisoikeuskansleri on todennut rajavartiolaitoksen esikunnalle käsityksensä, että sen olisi pitänyt ajoissa ryhtyä toimenpiteisiin rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston ase-

tuksen virkasyytteen oikeuspaikkaa koskevan säännöksen kumoamiseksi viimeistään 1.12.2000 (2/50/01, JP).

### 5) Lääninhallituksen valvontatehtävistä palo- ja pelastustoimen alalla

Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, ettei kaupungin palo- ja pelastustoimi kaikilta osin vastannut säännösten vaatimaa tasoa. Kaupungin toteutettua pelastuslaitoksessaan pelastusvoimilain edellyttämä pelastustoimen palvelutason määrittäminen, lääninhallituksen huomiota on kiinnitetty siihen, että sen tehtävänä on valvoa, että palvelutaso pysyy säännösten ja määräysten edellyttämässä tasossa. Lääninhallituksen huomiota on kiinnitetty myös siihen, että sen tulee tässä valvontatehtävässään, tilanteen niin vaatiessa, käyttää pelastusvoimilain 81 §:n mukaisia oikeuksiaan, uhkasakkoa ja teettämishukkaa (408/1/00, JP).

### 6) Asiakirjan katoaminen

Erään kanteluasian käsittelyn yhteydessä oli hankittu lääninhallituksen poliisiosaston päätös ja siihen liittyvä asiakirjavihko. Vihkoon ei oltu liitetty selvitystä, johon lääninhallituksen poliisiosaston asiakkaalle antama päätös oli perustunut.

Saadun selvityksen mukaan lääninhallituksen poliisiosaston päätöksessä kerrottu selvitys oli ollut käytettävissä päätöstä tehtäessä. Se on kuitenkin jossain vaiheessa selvittämättömällä tavalla kadonnut, eikä sitä ollut enää onnistuttu löytämään.

Oikeuskanslerin ratkaisussa todetaan, että hyvä hallinto edellyttää mahdollisuutta selvittää päätösten perusteet myös jälkikäteen. Tässä tarkoituksessa on säädetty myös viranomaisien toiminnan julkisuudesta, jonka mukaan asiakirjat ovat julkisia, jollei niihin sovelleta jokin erityinen salassapitoperuste. Viranomaiselle sen tutkittavana olevassa asiassa toimitetun asiakirjan säilyttämisestä on säädetty myös arkistolaissa. Kun lääninhallituksen päätöksessä kerrottu selvitys puuttuu asian asiakirjavihkosta, on päätöksen oikeellisuuden arviointi täysin aukottomalla tavalla käytännössä mahdotonta.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt lääninhallituksen poliisiosaston vakavaa huomiota lain ja hyvän hallinnon edellyttämään hyvään asiakirjahallintaan (1220/1/99).

### 6.3.4. Muut kannanotot

#### 1) Kihlakuntajaon tarkistamista koskevan päätöksen valmistelu

Sisäasiainministeriössä oli ollut vireillä suunnitelma, että valtioneuvosto tekisi päätöksen kihlakuntajaon muuttamisesta. Aikomuksena oli vähentää kihlakuntien määrää. Päätös oli tarkoitettu tulevaksi voimaan 1.1.2002. Länsi-Suomen läänin poliisiyhdistykset olivat pyytäneet oikeuskansleria selvittämään, oliko kihlakuntajaon tarkistamiseen liittyvät toimenpiteet valmisteltu lainmukaisesti. Yhdistysten mielestä asiassa oli rikottu paikallishallintolakia sekä toimittu vastoin eduskunnan hallintovaliokunnan käsitelmiä siitä, miten paikallishallintoa tulisi kehittää.

Oikeuskansleri on todennut kanteluratkaisussaan, että kihlakuntajakoa koskevalle oikeudelliselle tarkastelulle voidaan ottaa lähtökohdaksi Suomen perustuslain 6 §:n säännös yhdenvertaisuudesta lain edessä sekä 22 §:n velvoite julkiselle vallalle turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jos yhteiskunnallisten palvelujen saaminen riippuu olennaisesti ihmisten asuinpaikasta voidaan kysyä, onko viranomaisten toiminta järjestetty tasa-arvoisella tavalla. Kihlakuntauudistus koskee oikeudellisesti merkittäviä poliisi-, syyttäjä- ja ulosottopalveluja, joten yhdenvertaisuuden merkitys korostuu.

Kihlakuntajako pohjautuu varsinaisesti lakiin valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista (126/1992). Sanotun lain 2 §:n mukaan tavoitteena on parantaa palvelujen laatua ja kansalaisten oikeusturvaa, turvata palvelujen riittävä ja tasapuolinen saatavuus maan eri osissa sekä luoda edellytykset toimintojen kokoamiselle yhteen, päätösvallan siirtämiselle paikallistasolle ja palvelujen taloudelliselle tuottamiselle.

Kysymyksessä olevalla valmisteltavana olleella valtioneuvoston päätöksellä olisi toteutettu suhteellisen suuri muutos olemassa olevaan kihlakuntajakoon, kun kihlakuntien määrä olisi vähentynyt lähes 10 prosentilla. Sisäasiainministeriö oli alkuvaiheessa kiirehtinyt muutoksen toteuttamisesta. Eduskunnan hallintovaliokunnan painottamia näkökohtia ei ollut tämän vuoksi ehditty ottaa riittävästi huomioon eikä myöskään varata valmisteluun osallisille tahoille kyliksi aikaa esittää ehdotuksista kaikki tarpeelliseksi katsomansa näkökohdat. Myöhemmin asiassa oli suoritettu hyvän hallintotavan vaati-

mukset täyttävä perusteellinen valmistelu. Ehdotuksia ja ratkaisuvaihtoehtoja oli siinä tarkasteltu kihlakuntakohtaisesti, jolloin oli arvioitu kussakin tapauksessa erikseen uudistuksen hyvät ja huonot puolet.

Sisäasiainministeriön sittemmin antaman tiedotteen mukaan ministeriö ei tule viemään kihlakuntajakoa koskevaa asiaa tässä vaiheessa hallituksen käsittelyyn. Kihlakuntajakoon ei siten ole tulossa muutoksia. Tämän vuoksi ja koska asian käsittely ei ole enää sisäasiainministeriössä vireillä, oikeuskanslerilla ei ollut aihetta puuttua sisäasiainministeriön ja Länsi-Suomen lääninhallituksen asian valmistelussa noudattamaan menettelyyn (519 ja 525/1/00).

#### 2) Esitutinnan suorittamatta jättäminen

Keskusrikospoliisin rikosylitarkastaja lähetti oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten jäljennöksen rikosilmoituksesta, jonka Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäsen oli tehnyt entisen sisäasiainministerin ja erään lainsäädäntöneuvoksen virkatoimista. Rikosilmoituksen mukaan ministerin ja lainsäädäntöneuvoksen voitiin epäillä syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, perättömään ilmiantoon, kunnianloukkaukseen ja kiihottamiseen kansanryhmää vastaan heidän antaessaan keskusrikospoliisille tehtäväksi selvittää, olivatko Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksen johtohenkilöt syyllistyneet laittomuuksiin, kun mainittu yhdistys tarjosi rahapelejänsä Internetin välityksellä mantereella asuville pelaajille, vaikka Oy Veikkaus Ab:lla oli monopolirahapeleihin mantereella.

Koska valtiosyyttäjä oli Internet-asiassa suoritettua esitutinnan perusteella päättänyt nostaa syytteen kolmea Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäsentä vastaan, oikeuskansleri katsoi, viitaten Suomen perustuslain 115 ja 116 §:iin, ettei ollut syytä epäillä entisen ministerin syyllistyneen perättömään ilmiantoon tai muuhunkaan rikokseen, minkä vuoksi esitutkintaa ei tarvinnut suorittaa Ahvenanmaan raha-automaattiyhdistyksen hallituksen jäsenen tekemän rikosilmoituksen perusteella. Perustuslain 110 §:n antamin valtuuksin oikeuskansleri totesi, ettei myöskään lainsäädäntöneuvoksen menettelyn osalta ollut syytä epäillä rikosta, joten esitutkintaa ei tältäkin osin tarvinnut suorittaa (9/21/01).

## 6.4. Valtiovarainhallinto

### 6.4.1. Käsitykset

#### 1) Asioiden käsittelyn viipyminen virkamieslautakunnassa

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös kokonaisuudessaan on 9. jaksossa, s. 151 (16/50/99).

#### 2) Irtisanomista koskevan oikaisuvaatimusasian käsittelyn viipyminen

Virasta pidätettynä olleen kihlakunnansyyttäjän irtisanomista ja välitöntä virasta pidättämistä koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt virkamieslautakunnassa hieman yli kymmenen kuukautta. Koska muun muassa virkamiehen irtisanomista ja virasta pidättämistä koskevat asiat on käsiteltävä virkamieslautakunnassa valtion virkamieslain 55 §:n mukaisesti kiireellisinä, käsittelyaikaa oli pidettävä liian pitkänä (27/21/00, JP).

#### 3) Säädosvalta verojen maksupaikoista määrätäessä

Valtiovarainministeriön huomiota kiinnitetty siihen, että laissa olevan valtuutuksen nojalla annetun ministeriön päätöksen tulee olla sopu-soinnussa ylemmänasteisen normin kanssa. Ajoneuvoverolain 13 §:n säännös antoi valtiovarainministeriölle sinänsä itsenäisen oikeuden määrätä ajoneuvoverojen maksupaikoista siten, ettei mahdollisuutta suorittaa veroa valtion tilivirastoihin tai ajoneuvohallintokeskuksen asiakaspalvelupisteeseen ollut. Valtiovarainministeriö ei silti ollut voinut po. säännökseen nojautuvalla tasavallan presidentin antamaa asetusta alemmanasteisella päätöksellä rajoittaa ajoneuvoveron maksupaikkoja siitä, mitä saman lain 12 §:ssä olevan valtuutuksen nojalla annetun ajoneuvoveroasetuksen 4 §:ssä oli säädetty. Ajoneuvoveroasetuksen 4 § edellyttää mahdollisuutta suorittaa ajoneuvovero valtion tilivirastoon.

Vrt. oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle verojen maksupaikkoja koskevassa asiassa, joka on kokonaisuudessaan jaksossa 9 s. 157 (46/1/00).

#### 4) Hyvän hallinnon vaatimukset ja verojen maksu

Valtiovarainministeriön huomiota on kiinnitetty siihen, ettei veronmaksamisjärjestelyissä

vallitseva asiantila ollut perustuslain 21 §:n 2 momentissa perusoikeudeksi säädetyn hyvän hallinnon vaatimusten mukainen. Mahdollisuuksia ilman lisäkustannuksia tapahtuvaan veronmaksuun ei ollut järjestetty tai niitä oli liian vähän. Mikäli korjausta asiantilaan ei ole hallinnon toimenpitein järjestettävissä, verovelvollisten oikeusasema veronmaksussa ja siihen liittyvät säädösheidotukset olisi saatettava eduskunnan arviotavaksi.

Vrt. oikeuskanslerin kirje valtioneuvostolle verojen maksupaikkoja koskevassa asiassa, joka on kokonaisuudessaan jaksossa 9 s. 157 (1003/1/00).

#### 5) Verotoimiston menettely uuden verolipun lähettämisessä

Kantelija oli verovuoden 1999 osalta korjannut veroehdotusta vähentämällä matkakulunsa ja palauttanut veroehdotuksen verotoimistolle. Verotoimisto hylkäsi vaatimuksen matkakulujen vähentämisestä. Kantelijalle ei lähetetty uutta verolippua ennenkuin kantelija oli sitä erikseen pyytänyt. Verotoimiston selvityksen mukaan uusi verolippu oli jäänyt lähettämättä sen vuoksi, että koodi, joka tuottaa uuden verolipun ja ilmoituksen vähennysvaatimuksen hylkäämisestä, oli inhimillisen erehdyksen vuoksi jäänyt tallentamatta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että verotusehdotusmenettely ei ollut noudatetun käytännön mukainen, kun kantelijalle ei ollut tulostettu korjattua veroehdotusta asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen hylkäämisen johdosta. Kun tältä osin oli myöhemmin kantelijan pyynnöstä kuitenkin tulostettu uusi korjattu veroehdotus asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että apulaisoikeuskansleri lähetti edellä esitetyn käsityksensä verotoimistolle tiedoksi (1171/1/00, JP).

#### 6) Tullipiirin velvollisuuksista

Veroviranomaisen (tullipiirin) haltuun otettu ajoneuvo oli päätetty vapauttaa tullivalvonnasta. Ajoneuvon luovuttaminen haltijalle oli viivästynyt johtuen teknisluonteisista ongelmista, jotka saadun selvityksen mukaan ainakin osittain olivat johtuneet tullin huolimattomuudesta. Tämän johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen on kannanottonaan todennut, että tullipiirin velvollisuutena on järjestää ajoneuvon vapauttaminen

autoverolain 63 §:n 3 momentista ilmenevästä tullivalvonnasta sillä tavoin, että omistaja/haltija saa päätöksen jälkeen heti ajoneuvon haltuunsa.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että esillä olevassa tapauksessa tullipiirin verotustehtäviä hoitavilla ei ollut ollut koko ajan selvää kuvaa saman tullipiirin rikostutkintaa hoitavien toiminnasta. Tämän johdosta apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, että kun kysymys on yhtäältä ajoneuvon verotukseen liittyvästä haltuunottoimenpiteestä ja toisaalta saman ajoneuvon käyttöön liittyvästä rikostutkinnasta, tullipiirin velvollisuutena on järjestää virkamiesten yhteistoiminta niin, ettei tiedonkulussa ilmene ongelmia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut tullipiirin tietoon edellä esittämänsä käsitykset tullipiirin velvollisuuksista ensinnäkin tullivalvonnasta vapauttamisen järjestämisessä ja lisäksi virkamiesten yhteistoiminnan järjestämisessä (632/1/99).

### 7) Hyvä hallintotapa tullausten käsittelyaika selvitettyä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ajoneuvojen tullausaikoja ynnä muuta koskevan kantelun johdosta todennut, että tullipiiri ei ollut jälkikäteen voinut todeta kaikkien selvitysten kohteena olleiden tullausten käsittelyaikoja. Asiassa ei kuitenkaan ollut ilmennyt perusteita epäillä, että selvittämättä jääneisiin tapauksiin olisi sisältynyt sellaisia, joissa tullipiiri olisi menetellyt lainvastaisesti. Tullipiirin ilmoituksen mukaan lisäksi vuonna 2000 oli koko maassa otettu käyttöön lisäselvityslomake, joka osaltaan parantaa mahdollisuuksia jälkikäteen selvittää tullausten todelliset käsittelyajat. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä hyvä hallintotapa edellyttää, että tullipiirin tulisi pystyä esittämään jälkikäteen käsittelyaika jokaisesta tullauksesta (1201/1/99).

### 6.4.2. Muut kannanotot

#### 1) Viranhakukuulutusten julkaiseminen kahdella kielellä

Ministeriöiden ja muiden toimialueeltaan ja toimialaltaan koko maan käsittävien viranomaisten viranhakukuulutusten kielestä ei ole säännöksiä. Viranhakukuulutuksen julkaisemista muilla kuin suomen kielellä on arvioitava ensinnäkin virkaan pätevien mahdollisten hakijoiden tavoitettavuuden kannalta. Tämän ohella

kysymys on viranomaisten palveluperiaatteen toteutumisesta. Jos viranhakukuulutuksen julkaisemisella suomen ohella ruotsin kielellä saat-taisi olla vaikutusta pätevien viranhakijoiden tavoitettavuuteen tai se parantaa viranomaisen palveluja, viranhakukuulutus on syytä julkaista molemmilla kielillä. Kanteluasiaan antamassa selvityksessä valtiovarainministeriön henkilöstö-osasto on ilmoittanut kiinnittävänsä viranhakukuulutusten kaksikielisyyteen huomiota valtion virkamiesasetuksen 7 a §:n soveltamista koskevia yleisohjeita uudistettaessa (785/1/00).

### 2) Oikeuskanslerin valvontavallasta

Valtion kiinteistölaitoksen (1.3.2001 lukien Senaatti-kiinteistöt) harjoittama liiketilojen vuokraustoiminta ei ole sellainen julkinen tehtävä, jota oikeuskanslerin toimivaltaa koskevassa Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Vaikka kiinteistölaitos valtion liikelaitoksena oli ollut velvollinen noudattamaan julkisista hankinnoista annetun lain säännöksiä, siitä ei seurannut, että kiinteistölaitoksen menettely tältä osin olisi kuulunut oikeuskanslerin valvontavallan piiriin (343/1/01, JP).

### 3) Hyvän verotarkastustavan noudattaminen

Kantelijayhtiö oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan siihen kohdistettua verotarkastusmenettelyä. Verovelvollinen oli tuonut esiin sellaisia näkökohtia, joilla saattoi olla yleisempää merkitystä verovelvollisen oikeusturvan kannalta verotarkastustoiminnassa. Asiassa ei kuitenkaan voitu katsoa veroviranomaisten menettelleen laillisuusvalvonnan näkökulmasta virheellisesti. Sen sijaan veroasiamies oli selvityksessään oikeuskanslerille esittänyt näkemyksensä, että asiantuntijalausannon verovelvollisen puolesta antanut professori olisi kirjoittanut lausannon tilaajan maksua vastaan sellaisena, mitä tilaaja haluaa. Kun tämän näkemyksen tueksi ei ollut esitetty mitään perusteita, oikeuskansleri lausui veroasiamiehen tietoon, että lausuma soveltui huonosti virkamieheltä edellytettävään kielenkäyttöön. Oikeuskansleri on lähettänyt jäljennökset asiassa antamastaan päätöksestä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja verohallitukselle otettavaksi niiden harkinnan mukaan huomioon verohallinnon ohjeistusta, menettelytapoja ja lainsäädäntöä kehitettäessä sekä asianomaiselle veroasiamiehelle (1176/1/00).

#### 4) Verohallituksen ohjeiden antamisen laillisuusperuste

Oikeuskansleri on tehdyn kantelun johdosta arvioinut verohallituksen oikeutta antaa verohallintolain 2 §:n 2 momentin nojalla ns. verotuksen yhtenäistämisohteja. Verohallituksen po. ohjeiden antamiselle ei ole perustuslain 80 §:stä johtuvaa eikä muutakaan estettä. Perusteluissa oikeuskansleri lausui, että muodollisessa suhteessa ohjeesta tulee käydä ilmi, ettei kysymys ole oikeussäännöstä eikä määräyksestä, vaan sitomattomasta ohjeesta. Tärkeää on myös se, ettei ohjeissa toteuteta niiden kohteina olevien säännösten sisällön tarkempaa määrittelyä seläisellä tavalla, että ohjetta olisi pidettävä ristiriitaisena säädösten tai korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen ratkaisukäytännön kanssa. Säännönmukaisen verotuksen toimittaja saa ratkaista lain mukaisen toimivaltansa puitteissa jokaisen yksittäisen tulkintatilanteen itsenäisesti ensi sijassa lainsäädännön perusteella. Viime kädessä tällainen asia voidaan saattaa ratkaistavaksi muutoksenhakuteitse hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä (714/1/01).

## 6.5. Opetushallinto

### 6.5.1. Huomautus

#### Periaatteista määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä

Tiedekunnassa avoinna oleviin kahteen professorin määräaikaiseen virkasuhteeseen oli kumpaankin ilmoittautunut kaksi tiedekunnan alaisen opettajankoulutuslaitoksen professoria. Käsitellessään näitä nimitysasioita tiedekuntaneuvosto oli hyväksynyt yleisen periaatteen, ettei ilman painavaa syytä voinut siirtyä hoitamaan vastaavaa tai samantasoista määräaikaista virkasuhdetta tiedekunnan sisällä. Yliopiston toimet olivat suhtautuneet periaatepäätökseen velvoittavana määräyksenä ja toimineet sen mukaisesti.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tiedekuntaneuvoston hyväksymä periaate ei voi estää tiedekunnan palveluksessa olevaa pyrkimästä vastaavaan tai samantasoiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen tiedekunnan sisällä tai tällaista henkilöä tulemasta nimitetyksi sanotunlaiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tiedekuntaneuvosto voi harkintansa mukaan esittää

toivomuksia periaatepäätöksen tarkoittamasta asiasta. Tiedekuntaneuvosto oli kuitenkin muotoillut tekemänsä periaatepäätöksen velvoittavaan muotoon. Selvänä oli pidettävä, että periaatepäätöksen tarkoituksena juuri tässä yhteydessä oli ollut sulkea mainitut kaksi professoria pois esillä olevista virkasuhdenimityksistä. Heiltä oli tosiasiallisesti evätty mahdollisuus tulla nimitetyksi näihin virkasuhteisiin sen vuoksi, että he olivat sanotun opettajankoulutuslaitoksen professoreita. Siten heidät oli asetettu perusteettomasti eri asemaan kuin muut ilmoittautuneet. Yliopisto oli syyllistynyt valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintään, josta ensisijaisesti vastuussa oli ollut tiedekuntaneuvosto tekemällä edellä mainitun periaatepäätöksen.

Saman asian yhteydessä oikeuskansleri on esittänyt useita käsityksiä, ks. alla kohta 6.5.2.2. (660/1/99).

### 6.5.2. Käsitykset

#### 1) Yliopiston hallintojohtosäännön puutteellisuus

Oikeuskansleri on saattanut yliopiston rehtorin tietoon käsityksensä yliopiston hallintojohtosäännön puutteellisuudesta.

Yliopistoasetuksen 7 §:n 2 momentin mukaan nimitettäessä professori ja apulaisprofessori enintään kahden vuoden pituiseen virkasuhteeseen nimittäjästä ja nimitysmenettelystä määrätään johtosäännössä.

Yliopiston hallintojohtosäännöstä ilmeni virkasuhteeseen nimittäjä. Nimitysmenettelystä siinä sen sijaan ei ollut määräyksiä (808/1/99).

#### 2) Puutteellisuudet yliopiston hallintotoiminnassa

Professorin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevan asian (ks. edellä kohta 6.5.1.) yhteydessä oikeuskansleri on esittänyt yliopiston toiminnasta seuraavan arvioinnin:

Oikeuskansleri on saattanut rehtorinviraston toimistopäällikön tietoon, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä virkasuhteen lyhyys tai tapausten suuri määrä ei vapauttanut periaatteesta suorittaa virkasuhteeseen pyrkijöiden keskinäinen vertailu.

Lisäksi oikeuskansleri on saattanut professorin tietoon käsityksensä tämän virheellisestä menettelystä. Professori oli laiminlyönyt jäävätä itsensä, vaikka hänen toimensa olivat omiaan vaa-

rantamaan luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Tiedekuntaneuvoston kokouksessa professori oli johtanut puhetta silloinkin, kun hänet valittiin asiantuntijaksi. Hän oli myös itse allekirjoittanut tiedekunnan kirjeen, jolla häntä pyydettiin asiantuntijaksi.

Yliopiston rehtorin tietoon oikeuskansleri on saattanut käsityksensä yliopiston hallintojohtosäännön puutteellisuudesta. Yliopistoasetuksen 7 §:n 2 momentin mukaan nimitettäessä professori ja apulaisprofessori enintään kahden vuoden pituiseen virkasuhteeseen nimittäjästä ja nimitysmenettelystä määrätään johtosäännössä. Yliopiston hallintojohtosäännössä on määrätty virkasuhteeseen nimittäjästä. Nimitysmenettelystä siinä sen sijaan ei ole määräyksiä (660/1/99).

### 3) Tiedekuntaneuvoston pöytäkirjojen antaminen

Kantelija oli tiedekunnalle osoittamassaan pyynnössä pyytänyt saada jäljennökset erääseen virantäyttöön liittyvistä jo olemassa olevista tiedekuntaneuvoston pöytäkirjoista sekä samaan asiaan liittyvistä vastaisuudessa valmistuvista pöytäkirjoista liitteineen.

Tiedekunnalta hankitun selvityksen mukaan kantelijan hakemuksen oli katsottu olleen puutteellinen, minkä johdosta häntä ei enää ollut pidetty virantäytössä asianosaisena. Tämä oli osaltaan vaikuttanut siihen, ettei kantelijalle ollut viran puolesta toimitettu virantäyttöön liittyviä asiakirjoja tiedoksi. Sähköpostitse saapuneen pyynnön johdosta kantelijalle oli puhelimitse kerrottu vaihtoehtoisista tiedonsaantitavoista ja myös viitattu puheena olevan virantäytön monivaiheisuuteen ja siitä johtuvaan asiakirjojen suureen määrään. Vastineessaan kantelija oli kuitenkin kiistänyt saaneensa ohjausta edellä todetuista vaihtoehtoista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kannalta nyt puheena olevassa asiassa ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ole ollut merkitystä kantelijan mahdollisella asianosaisuudella tai sen päättymisajankohdalla, koska hän oli tehnyt tiedekunnalle nimenomaisen julkisia asiakirjoja koskeneen pyynnön. Myös pyyntö saada vastaisuudessa valmistuvat asiakirjat oli riittävästi yksilöity.

Vaikka virantäyttöä oli käsitelty kaikkiaan 11 kokouksessa, kantelijan pyyntöä ei voitu pitää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittamalla tavalla ilmeisen kohtuuttomana, ottaen huomioon myös sen, että pöytä-

kirjoista oli sitemmin laadittu erillinen ote, joka olisi liitteineen ilman kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle voitu toimittaa kantelijalle jälkikäteen. Kyse oli myös hyvään asiakirjahallintoon liittyvästä tietojen saatavuuden toteutumisesta (811/1/00, JP).

### 4) Valmistumissitoumuksen allekirjoittaminen

Lehtikirjoituksen mukaan korkeakoulu oli vaatinut opiskelijoita allekirjoittamaan valmistumistakuun. Asia on otettu tutkittavaksi oikeuskanslerin viraston omasta aloitteesta.

Korkeakoulun antaman selvityksen perusteella ei ollut apulaisoikeuskanslerin sijainen päätöksen mukaan pääteltävissä, että korkeakoulussa olisi omaksuttu lehtiartikkelissa tarkoitettuja menettelyjä, joissa opiskelijoita olisi jonkinlaisten sanktioiden uhalla pakotettu allekirjoittamaan sitovia sopimuksia valmistumisesta tai että valmistumisen pitkittymisestä seuraisi jokin haittaseuraamus.

Hyvän hallinnon näkökulmasta tarkastellen lomake, joka itse asiassa oli tarkoitettu opinto-suunnitelmaksi ja aloituskyselyksi, oli kuitenkin otsikoitu harhaanjohtavasti 'sitoumukseksi'.

Koska korkeakoulu on selvityksessään ilmoittanut jo muuttaneensa käytäntöään, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti korkeakoulun huomiota käytettävien ilmaisujen selkeyteen, jottei opiskelijalle aiheetta synny mielikuva sellaisista häneen kohdistuvista velvoitteista, joille ei ole olemassa asianmukaisia perusteita (23/50/00).

### 5) Laiminlyönti tasa-arvolain mukaisen selvityksen antamisessa

Kantelukirjoituksen mukaan korkeakoulu ei ollut toimittanut kantelijalle tämän pyytämää tasa-arvolain 10 §:n mukaista selvitystä työpäikan täytön johdosta.

Kyseisen säännöksen mukaan selvitys on annettava viipymättä. Kantelun tekohetkellä pyynnöstä oli kulunut noin kaksi ja puoli kuukautta. Korkeakoulun selvityksissä ei ollut esitetty viipymiselle perusteluja. Sen sijaan niistä kävi ilmi, ettei kantelijan pyytämää selvitystä ollut hänelle ylipäätään annettu. Hän oli kuitenkin saanut tiedon korkeakoulun selvityksestä tasa-arvovaltuutetun toimiston lähetettyä sen hänelle tiedoksi vastineen antamista varten.

Se, että tarkasteltavana olevassa asiassa oli samoihin aikoihin ollut vireillä tasa-arvovaltuutetulle tehty kantelu, jonka johdosta korkeakoulu oli antanut selvityksensä, ei poistanut tasa-arvolain mukaista velvollisuutta antaa selvitys sitä pyytäneelle henkilölle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi päätöksessään myös perustuslain 21 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla perusoikeutena turvattu hyvän hallinnon vaatimus joka tapauksessa edellyttää laillisuusvalvojen vakiintuneen tulkinnan mukaan, että viranomaisille osoitettuihin kirjallisiin tiedusteluihin on vastattava kirjallisesti.

Edellä todetuin perustein korkeakoulun olisi tullut antaa selvityksensä myös suoraan pyytäjälle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä sen virkamiehen tietoon, jonka vastuulle selvityksen antaminen olisi kuulunut (1067/1/00).

#### **6) Yliopiston menettely hallintokantelun käsittelyssä**

Kantelijan hallintokantelun käsittely oli kesäntynyt yliopiston hallintovirastossa yli kaksi ja puoli vuotta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi yliopiston hallintoviraston tietoon käsityksensä asioiden käsittelyn ja vireillä olevien asioiden seurannan asianmukaisesta järjestämisestä sekä mahdollisiin tiedusteluihin vastaamisesta perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ks. kohta 3.4.21. (1045/1/01).

#### **7) Oikeuslääketieteen laitoksen viivytys**

Kantelukirjoituksen mukaan kuolintodistusta ei ollut annettu, vaikka potilaan kuolemasta oli kantelun tekohetkellä kulunut jo kahdeksan kuukautta. Kantelijan tiedustellessa asiaa puhelimitse oikeuslääketieteen laitokselta hänelle ei ollut kerrottu viivästymisen syytä. Sen sijaan oli kerrottu yleisesti asioiden käsittelyn kestosta.

Saadun selvityksen mukaan viivästyminen oli johtunut ruumiinavauksen suorittaneen oikeuslääkärin kansainvälisistä tehtävistä ja resurssipuolasta. Vaikka kuolintodistuksen antaminen oli kestänyt yli kaksi kertaa kauemmin kuin sitä koskeva sääntely olisi edellyttänyt, asiassa ei kuitenkaan apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan ollut pääteltävissä, että todistuksen laadinnassa olisi ilman hyväksyttävää perustetta viivytelty tai että viipyminen olisi johtunut laiminlyönneistä tai huolimattomuudesta.

Oikeuslääketieteen laitoksen huomiota kiinnitettiin olemassa olevien henkilöstöresurssien taroituksenmukaiseen hyödyntämiseen ja sen ennalta arvioimiseen, tuleeko tehtävään määrätty henkilö käytännössä estyneeksi hoitamaan tehtävänsä tavalla, joka aiheuttaa asian käsittelyn viivästymisen. Viivästymistä koskeneen tiedustelun osalta todettiin, että puhelimitsekin esitettyihin tiedusteluihin vastattaessa hyvä hallinto edellyttää, että viivästymisen syyt kerrotaan, mikäli ne tosiasiallisesti ovat virkamiehen tiedossa. Ks. myös kohta 3.4.19. (1141/1/99, JP).

#### **8) Opintotuen takaisinperintä**

Kantelijalle oli opintotukilain 17 §:n (920/1997) perusteella maksettu vuonna 1998 aiheetomasti opintotukea 12 046 markkaa. Liikaa maksettu opintotuki oli ollut takaisinperittävänä Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen 10.4.2000 antamalla päätöksellä. Kantelija oli 10.5.2000 valittanut päätöksestä pyytäen sen mitätöimistä, sillä perusteella, että hän oli eronnut oppilaitoksesta 15.10.1998. Opintotukikeskuksesta oli annettu kantelijalle uusi epäävä päätös, vaikka pyyntö olisi tullut käsitellä muutoksenhakusana. Kantelijan 10.5.2000 tekemä muutospyyntö oli vasta 15.12.2000 toimitettu muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan katsonut, että Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus ei ollut riittävän huolellisesti perehtynyt kantajan lähettämään valituskirjeeseen. Mainitulla perusteella opintotuen 1998 muutoksenhaun takaisinperintä oli jäänyt kesken. Oikeuskansleri on kiinnittänyt Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen huomiota asiakirja-aineiston huolelliseen viranomaiskäsitelyyn (1136/1/00).

#### **9) Kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen**

Opintotukilautakunta oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa häneltä pyydettiin suostumusta virheellisten opintotukipäätösten korjaamiseen. Kantelijan lautakunnalle toimittama kirje oli tulkittu kielteiseksi vastaukseksi, minkä vuoksi lautakunta oli poistattanut päätökset vakuutus oikeudessa ja ratkaissut asian uudelleen.

Siltä osin kun kyse on sen arvioimisesta, kuinka muun kuin nimenomaisen suostumuksen tai kieltäytymisen sisältäviin vastauksiin tulee suhtautua, joudutaan kutakin tilannetta apulaisoi-

keuskanslerin päätöksen mukaan arvioimaan tapauskohtaisesti.

Kantelijan kirje olisi ollut mahdollista tulkita myös viranomaiselle osoitetuksi vireillä olevaa asiaa koskeväksi tiedusteluksi, johon olisi tullut hyvän hallinnon palveluperiaatteen nojalla vastata. Näin siksi, että kantelijalla oli kirjeestään päätellen ilmeisestikin ollut epätietoisuutta kysymyksenalaisen opintotukilain säännöksen tarkoittaman käsitteen sisällöstä ja siitä, millaisia tapauksia se kattaa. Toisaalta apulaisoikeuskansleri kuitenkin totesi, että etenkin vireillä olevaan viranomaismenettelyyn liittyvässä asiassa sisällöllistä neuvontaa ja ohjausta annettaessa on puolueettomuusnäkökohdat huomioon ottaen aihetta noudattaa tietyä pidättyvyyttä.

Arvioitaessa opintotukilautakunnan menettelyä oli syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että kantelijan oikeusturva ei asiaa käsiteltäessä ollut lopultakaan vaarantunut. Vaikka opintotukilautakunnan ei voitu osoittaa menetelleen asiassa lainvastaisesti, hyvän hallinnon periaatteet huomioon ottaen paremmin perusteltavissa olisi ollut sellainen menettely, että kantelijan kirjeeseen olisi vastattu ja kantelijalle olisi pyritty antamaan hänen tarkoittamia lisätietoja.

Edellä todetun lisäksi opintotukilautakunnan huomiota kiinnitettiin myös siihen, että lautakunnan kirjeistä, joilla kantelijalle oli varattu tilaisuus antaa vastineensa lautakunnan lausunnoista muutoksenhakuviranomaisille, oli puuttunut hallintomenettelylain 21 §:n mukainen maininta siitä, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikkei vastinetta annettaisikaan (687/1/00, JJ).

## 6.6. Maa- ja metsätaloushallinto

### 6.6.1. Huomautus

#### Menettelystä lohkomistoimituksessa

Toimitusinsinööriä on huomautettu siitä, että hän ei ollut suorittanut arkistotutkimusta alkuperäisistä asiakirjoista lohottavaan emäkiinteistön kohdistuneen vanhan kulkuoikeusrasitteen sijainnin määrittämiseksi, vaan oli tyytynyt mikrofilmiltä ilmi käyviin tietoihin, joista sijainti ei ollut näkynyt selvästi. Toimituksessa perustetut uudet tierasitteet oli perustettu jakosopimuksen perusteella vanhan kulkuoikeuden nojalla toiseen paikkaan, kuin missä vanha rasite sijaitsi. Asianosaiset olivat erehtyneet pitämään emä-

kiinteistön tilustietä vanhana rasitetienä. Vanhaa rasitetta ei ollut toimituksessa muutettu, mutta se oli toimituskartalle rasitteeseen oikeutetun tilan hyväksi merkitty virheellisesti siihen paikkaan, johon uudet oikeudet oli asianosaisten osoituksen mukaan perustettu.

Samassa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on huomauttanut toimitusinsinööriä myös siitä, ettei hän ollut toimituksessa lainkaan käsitellyt korvauskysymyksiä, jotka olisi tullut viran puolesta ottaa käsiteltäväksi, samoin kuin siitä, ettei pöytäkirjassa ollut viitattu jakosopimuksen tekstiin eikä selostettu ja perusteltu sitä, miltä osin sitä oli tulkittu. Hän ei ollut myöskään perustellut rasitteiden perustamista ja sitä, suoritettiinkö niistä korvausta vai ei. Pöytäkirjasta puuttui selvitys suoritetuista arkistotutkimuksista eikä siinä ollut yksilöity niitä vanhoja karttoja, joiden perusteella toimituskartta oli mainittu laadituksi (136/1/00, JP).

### 6.6.2. Käsitykset

#### 1) Lausuntoasian käsittelystä

Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston maaseutu- ja rakenneyksikössä oli perintökaaren 25 luvun mukaisen lausuntoasian käsittelyssä kulunut valmistelun päättymisestä lausunnon antamiseen aikaa yksi vuosi kolme kuukautta. Apulaisoikeuskansleri on katsonut, että aika oli pitkä ja että asia olisi tullut käsitellä ripeämmin, jotta se olisi tapahtunut perintökaaren 25 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisesti kiireellisenä. Viivästyminen oli johtunut siitä, ettei riittävää huomiota ollut kiinnitetty säännöksen sisältöön ja sen tarkoitukseen. Hallituksen esityksessä nro 237/1988 vp, jonka pohjalta sanottu 3 momentti lisättiin lakiin, lausuttiin, että säännöksellä halutaan korostaa viranomaisten velvollisuutta huolehtia siitä, että perinnönjako ei tarpeettomasti viivästy lausunnotmenettelyn vuoksi (16/1/00, JP).

#### 2) Virheen oikaiseminen maanmittaustoimistossa

Lainvoiman saaneessa lohkomistoimituksessa oli erehdytty pitämään emäkiinteistön vanhaa tilustietä emäkiinteistöön kohdistuneena vanhana erään muun tilan hyväksi perustettuna kulku- ja venevalkamaoikeutena. Tätä vanhaa rasitetta oikeudellisesti merkittävällä tavalla käsittelemättä, toimituksessa oli perustettu jakosopi-

muksen perusteella uudet oikeudet vanhan rasitteen perusteella lohottavan emäkiinteistön tilustielle, mikä tosiasiallisesti oli ollutkin jako-osakaiden tarkoitus. Koska uudet rasitteet oli sijainninsa puolesta perustettu virheellisellä perusteella, toimituspöytäkirjaan oli jäänyt tätä koskeva virhe. Toimituskartalle oli vanha rasite siihen oikeutetun tilan hyväksi virheellisesti merkitty kohdentumaan emäkiinteistön tilustiehen.

Maanmittaustoimisto ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin kartalla olleen merkintävirheen oikaisemiseksi eikä toimituspöytäkirjassa olleen uusien rasitteiden virheellisen perustamisperusteen oikaisemiseksi. Koska viimeksi mainitun virheen osalta oli tulkinnanvaraista, voitiinko sitä pitää kiinteistönmuodostamislain 277 §:ssä tarkoitettuna merkintävirheenä, jonka oikaiseminen kuului maanmittaustoimiston toimivaltaan, oli ymmärrettävää, että maanmittaustoimisto oli jäänyt odottamaan apulaisoikeuskanslerin päätöstä kanteluasiassa.

Apulaisoikeuskansleri oli todettuaan, ettei oikeuskanslerin toimivaltaan kuulunut antaa määräystä viranomaisen toimivaltaan kuuluvan virheoikaisemisen toimeenpanemiseksi, saattanut maanmittaustoimiston tietoon käsityksensä julkisten asiakirjojen oikeellisuuden merkityksestä, mikä edellytti havaittujen virheiden oikaisemista (136/1/00, JP).

### 6.6.3. Muu kannanotto

#### Teuraseläintukien maksaminen ja valvonta

Valtakunnansyyttäjän oikeuskanslerille osoittamassa kirjoituksessa oli kerrottu, että erään rikosjutun asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriötä oli vuosina 1997–1999 erehdytetty maksamaan teurastetuista eläimistä maksettavaa tukea useita miljoonia markkoja sellaisille tuen hakijoille, joilla ei ollut oikeutta sanottuun tukeen. Kaikki tukihakemuksissa esitetyt tiedot teurastetuista eläimistä ja tuen hakijoiden yhteydestä eläinten teurastustoimintaan olivat olleet keksittyjä. Tuen hakijat oli tuomittu rangaistuksiin ja korvausvelvolliseksi.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on todennut, että asiassa on kysymys maataloustuottajille maksettavasta siirtymäkauden tuesta, erityisesti teuraseläintuesta. Kysymys on kansallisesta tuesta, jonka tarkoituksena on ollut sopeuttaa Suomen maatalous EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Tukia haettiin tuotteen ostajan välityk-

sellä tai erillisen hakemuksen perusteella maa- ja metsätalousministeriöltä tai sen määräämältä maaseutuelinkeinoviranomaiselta. Tuen saaminen perustui pelkkiin ilmoituksiin.

Oikeuskanslerin johtopäätös on, ettei maa- ja metsätalousministeriön menettelyn, joka on perustunut tuolloisiin säännöksiin sekä niiden aikana noudatettuun käytäntöön ja tehtyihin tarkastushavaintoihin, osalta ole tullut esiin sellaista, johon oikeuskanslerin viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana olisi puututtava (14/21/99).

## 6.7. Liikennehallinto

### 6.7.1. Huomautus

#### Liikenneministeriön toimivallasta

Liikenneministeriö oli lähettänyt Ajoneuvohallintokeskukselle kirjeen, jossa se oli kehottanut Ajoneuvohallintokeskusta pidentämään toistaiseksi venäläisille kuljetusyrityksille myönnettävien lupien käsittelyaikaa kolmeen viikkoon.

Oikeuskansleri on todennut, että liikenneministeriö ei ollut ollut toimivaltainen antamaan tällaista kehotusta, joka sisälsi puuttumisen Ajoneuvohallintokeskuksen omaan lailla ja asetuksella säädettyyn päätösvaltaan. Kirjeen lähettäessään ministeriö oli siten toiminut virheellisesti, vaikka ministeriön tavoitteena ollut vastavuoroisuus ja tasapuolisuus lupien myöntämisessä oli sinänsä hyväksyttävä. Oikeuskansleri on huomauttanut liikenneministeriötä sen virheellisestä menettelystä (421/1/00).

### 6.7.2. Käsitykset

#### 1) Tiepiirin päätöksen tiedoksiantaminen

Kantelija moitti tielaitoksen alaista tiepiiriä ja kihlakunnanviraston poliisilaitosta siitä, että valvontatoimenpiteitä varten poliisilaitokselle tiedoksi lähetetty kantelijaa koskeva tiepiirin päätös oli asetettu poliisilaitoksen ilmoitustaululle ilman valitusosoitusta, vaikka kantelija ei ollut saanut siitä virallisesti tiedon. Kantelijan valituksen johdosta hallinto-oikeus kumosi myöhemmin päätöksen eräiltä osin. Päätös oli siis ollut poliisilaitoksen ilmoitustaululla valvontatoimenpiteitä varten lainvoimaa vailla olevana.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että tiepiirin olisi ennen päätöksen lähettämistä

tiedoksi valvovalle viranomaiselle valvontatoimenpiteitä varten tullut varmistua siitä, että päätös oli saanut lainvoiman (113/1/99, JP).

## 2) Merenkulkulaitoksen yhteysaluksilla perittävistä maksuista

Merenkulkulaitoksen maksullisista suoritteista annetun liikenneministeriön päätöksen (1511/1994) 2 §:ssä määrätään, että päätöksen liitteessä 3 selostetusta yhteysalusliikenteestä merenkulkulaitos perii liitteessä olevien maksutaulukoiden mukaiset kiinteät maksut. Niistä on saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 5 §:n 1 momentti huomioon ottaen vapautettu liitteessä mainitut henkilöt, ajoneuvot ja tavara-toimitukset. Tähän liittyvässä kantelussa oli muun ohella esitetty, että käytännössä maksua oli peritty vain linja-auton osalta, mutta ei henkilömaksua.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut Saaristomeren merenkulkupiiriin tietoon, että liikenneministeriö on ollut toimivaltainen sanotussa päätöksensä liitteessä saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 5 §:n 1 momenttiin nojautuen vapauttamaan maksuista muun ohella mainitsemansa henkilöt. Liikenneministeriön päätöstä soveltaessaan merenkulkupiiri ei ole toimivaltainen vapauttamaan maksuista muita kuin sanotun liitteen ”maksuvapautukset”-kohdassa mainittuja henkilöitä. Kun liitteen mukaan ajoneuvojen kuljetusmaksut eivät sisällä henkilömaksuja, merenkulkupiiri ei ole voinut vapauttaa ”linja-auton matkustajat” -henkilöryhmää po. henkilömaksuista.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsiteltävänä on kuitenkin kysymys yhteysalusmaksujen muuttamisesta siten, että linja-auton matkustajilta ei maksua perittäisi. Asiassa on kiinnitetty huomiota myös julkisen liikenteen palvelujen saatavuutta koskeviin näkökohtiin (970/1/99, JP).

## 3) Liikenneturvallisuus ja sen parantaminen

Liikenneolot valtatiellä 12 Nastolan kunnassa sijaitsevalla tiejaksolla olivat kehittyneet siihen suuntaan, että tiellä liikkuvat jalankulkijat ja polkupyöräilijät tunsivat huolta turvallisuudesta. Tilanteen kehittymiseen olivat vaikuttaneet tiejakson sekaliikenne ja jatkuva piittaamattomuus noudattaa nopeusrajoitusta. Laskennallisen meluselvityksen mukaan tiejakso saattoi olla liikennemelualuetta.

Asiaa koskevaa kantelua ratkaistessaan apulaisoikeuskansleri totesi, että perusteltua aihetta epäillä, että tienpitäjä olisi laiminlyönyt velvollisuuksiaan, ei ollut käynyt ilmi.

Apulaisoikeuskansleri korosti samalla, että kevyen liikenteen kulkijoiden turvallisuudesta huolehtiminen toteuttaa osaltaan jokaiselle perustuslain 7 §:n 1 momentissa taattua henkilökohtaista turvallisuutta. Asiaa voi siten tarkastella myös julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetetun velvollisuuden kannalta turvata perusoikeuksien toteutumista. Tästäkin syystä oli perusteltua harkita toimenpiteitä, joilla turvallisuutta voitaisiin lyhyellä aikavälillä parantaa, varsinkin kun tiehankkeiden toteuttaminen kevyen liikenteen väyliseen näkyi siirtyvän vuodesta toiseen.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri on esittänyt Tiehallinnon harkittavaksi, millaisin kevyestä liikenteestä varoittavin liikennemerkein tai muin liikenteenohjauslaittein liikenneturvallisuutta tiejaksolla olisi mahdollista tehostaa. Liikkuvan poliisin harkittavaksi on esitetty, olisiko sillä aihetta ryhtyä asian johdosta liikennekuria parantaviin toimenpiteisiin. Ympäristön tilaa seuraavien kunnallisten viranomaisten harkittavaksi on esitetty paikallisten melumittausten suorittamisen tarpeellisuutta. Kunnallis- ja Tiehallinnon tuli päätöksen mukaan 28.12.2001 mennessä ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Tiehallinnolta 21.12.2001 saadun ilmoituksen mukaan tiepiiri on käynnistänyt neuvottelut poliisin kanssa automaattisen nopeusvalvonnan toteuttamiseksi po. tiejaksolla (1127/1/00, JJ).

## 6.8. Kauppa- ja teollisuushallinto

### 6.8.1. Käsitukset

#### 1) Valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä ministeriön kansliapäällikön esteellisyydestä

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje 28.8.2001 lyhennysotteena on jaksossa 9 s. 155 (45, 278 ja 567/1/01).

#### 2) Kuuleminen kuluttajavalituslautakunnassa

Oikeuskansleri on kiinnittänyt kuluttajavalituslautakunnan huomiota käsiteltävien asioiden valmistelu- ja esittelytehtävien järjestämiseen si-

ten, että määräaikaan mennessä saapuneet selvitykset otetaan ratkaisua tehtäessä huomioon. Asiaa kuluttajavalituslautakunnassa valmistellut virkamies oli varannut asianosaiselle tilaisuuden antaa määräaikaan mennessä kuluttajavalituslautakunnalle vastineensa vastapuolen esittämästä selvityksestä. Hän oli antanut sen määräajassa. Asia oli kuitenkin ratkaistu ennen vastineen saapumista. Esittelijä, joka oli ollut eri henkilö kuin käsittelijä, ei ollut tiennyt tämän asianosaiselle varaamasta vastineenantomahdollisuudesta, joka hänen mukaansa ei olisi ollut asiassa välttämätöntä (66/1/01).

### 3) Kansalaiskirjeen siirrosta ilmoittaminen

Kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota on kiinnitetty siihen, että myös muun kuin hallintoasian vireillepanemista tarkoittavan asiakirjan siirrosta tulee ilmoittaa asiakirjan lähettäjälle hallintomenettelylain 8 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti (9/1/01, JP).

#### 6.8.2. Muu kannanotto

##### Kuluttaja-asiamiehen toimivalta

Suomen Asianajajaliitto oli pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, oliko kuluttaja-asiamies ylittänyt toimivaltansa antaessaan saatavien perinnässä noudatettavaksi tarkoitetun Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä -nimisen ohjeiston, koska hän oli siinä muun muassa antanut lain 4 §:n yleislausekkeen sisällöstä tulkintasuosituksia, jotka Asianajajaliiton käsityksen mukaan asettivat velkojalle tai perinnän toimeksi saajalle saatavien perinnästä annettua lakia pidemmälle meneviä velvollisuuksia. Myös ohjeistossa oleva viittaus kuluttajaviranomaisten käytössä oleviin pakkokeinoihin oli Asianajajaliiton mukaan sopimatonta.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kuluttaja-asiamiehen antamaa ohjetta oli pidettävä sellaisena tietolähteenä, josta säädetään Kuluttajavirastosta annetun asetuksen 11 §:ssä. Koska kuluttaja-asiamiehelle on saatavien perinnästä annetussa laissa asetettu velvollisuus valvoa lain noudattamista kuluttajaperinnän osalta, hän on ollut oikeutettu antamaan tarpeelliseksi katsomiaan suosituksia muun muassa lain 4 §:n yleislausekkeen tulkitsemiseksi.

Kysymyksessä olevan ohjeiston lähetekirjeessä kuluttaja-asiamies toteaa, että viime kädessä

hyvä perintätapa määräytyy markkinatuomioistuimen päätöksillä, mikä on omiaan torjumaan käsitystä ohjeiston sitovasta luonteesta. Kuluttaja-asiamies oli aloittanut ohjeistonsa valvontaa ja pakkokeinoja koskevan osan toteamalla, että hän pyrkii ensisijaisesti neuvotteluratkaisuun, jos elinkeinonharjoittaja ei noudata perintälainsäännöksiä, joten kuluttaja-asiamiehen ei voitu katsoa käyttäneen asiattomia painostuskeinoja tulkintasuositustensa noudattamisen tehostamiseksi (32/21/00).

## 6.9. Sosiaali- ja terveyshallinto

### 6.9.1. Esitys

#### Mielentilatutkimukseen perustuvan pakkohoitopäätöksen voimassaolosta vankeusaikana

Oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2000 (s. 168) on kokonaisuudessaan luettavissa apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen kirje Terveystieteiden tutkimuskeskukselle. Kirje oli vastaus oikeusturvakeskuksen 15.11.1999 pyytämään lausuntoon tulkintakysymyksestä, joka koski kyseisen tahon toimivaltaa ja mielenterveyslain 17 §:n soveltamisperusteita.

Lausuntopyynnössä esitetty tulkintakysymys koski tapausta, jossa rikoksesta syytetty henkilö oli mielentilatutkimuksessa todettu mielisairaudeksi vuoksi ymmärrystä vailla olevaksi ja jonka Terveystieteiden tutkimuskeskus oli määrännyt mielenterveyslain 17 §:n nojalla tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon. Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat kuitenkin tuominneet kyseisen henkilön täyttäneen ymmärrystä vailla olevana vankeusrangaistukseen ja hänet oli passitettu vankilaan suorittamaan rangaistustaan. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen hoitopäätöksestä oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka oli jättänyt päätöksen voimaan. Tämän vuoksi rangaistuksensa kärsittyään henkilö oli ensin ollut vankimielisairaalassa tahdostaan riippumattomassa hoidossa ja sen jälkeen vapautumiseensa saakka vapaaehtoisessa hoidossa.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymyksenalaista oli se, mitä Terveystieteiden tutkimuskeskus voi asiassa päättää toimivaltansa ylittämättä mielenterveyslain nojalla, kun lain 17 § ja koko 3 luku näyttäisi koskevan vain rikoksesta syytetyn mielentilan tutkimista ja hoitoa tahdosta riippumatta.

Ongelmallista oli se, miten tulee menetellä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tekemän, psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan päätöksen kanssa sen jälkeen, kun tuomittu on aloittanut vankeusrangaistuksen suorittamisen ja hänen terveyttään ja pakkohoidon tarvettaan vankilassa tai vankimielisairaalassa arvioivat terveydenhuollon ammattilaiset mielenterveyslain yleisten säännösten nojalla. Tilanteessa, jossa Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ei ole ottanut pakkohoitopäätöstään uudelleen käsiteltäväksi ja kumonnut sitä, vankilassa tai vankimielisairaalassa hoidettavana olevaan tai jo tervehtyneeseen vankiin kohdistuu edelleen pakkohoitopäätöksen täytäntöönpanon uhka. Oikeusvarmuuden kannalta hyvänä ratkaisuna apulaisoikeuskansleri piti sitä, että mielenterveyslakiin sisällytettäisiin uusi säännös, jonka nojalla Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen syyteasian käsittelyyn ja mielentilatutkimukseen liittyvä pakkohoitopäätös raukeaisi silloin, kun tuomioistuimen päätös vankeusrangaistukseen tuomitsemisesta tulee täytäntöönpanokelpoiseksi ja rangaistuksen täytäntöönpano alkaa vankilassa.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun tiedon mukaan myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskus oli pitänyt lainsäädännön selkiyttämistä tarpeellisena ja oli syksyllä 2000 oikeusministeriön vankeinhoito-osaston ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen yhteistyöneuvotteluissa ottanut esiin edellä mainitun tulkintaongelman. Neuvotteluissa oli päädytty esittämään vankeusrangaistuskomitealle, jonka tehtäviin kuuluu mm. valmistella ehdotuksia vankeusrangaistuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, että komitea ottaisi työssään huomioon myös lainsäädännön selkiyttämistarpeen edellä mainituin osin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ilmoituksen mukaan 20.6.2001 luovutetusta vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä ei ilmennyt, että asiaa olisi käsitelty komiteassa. Tämän vuoksi Terveydenhuollon oikeusturvakeskus esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin lainsäädännön selkiyttämiseksi kyseiseltä osin ( 15/21/99, JP).

## 6.9.2. Huomautukset

### 1) Asumistukiasian käsittelyn virheellisyydestä

Kantelijalle ei ollut myönnetty asumistukea muun muassa siitä syystä, ettei hän ollut pyyn-

nöistä huolimatta toimittanut Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle sen pyytämiä kantelijan avopuolison tulotietoja. Toimiston hankkiman selvityksen mukaan kantelija asui yhdessä vuokranantajansa kanssa, jolloin heitä oli pidetty avoparina. Kantelija oli kuitenkin ilmoittanut, että väestörekisterijärjestelmän tiedot olivat virheellisiä ja toimittanut isännöitsijän allekirjoittaman todistuksen siitä, että hän asui asunnossa yksin.

Kantelija oli kielteisen päätöksen saatuaan toimittanut toimistolle kirjelmän, jossa hän muun muassa oli tuonut esille edellä todettuja näkemyksiään. Tätä kirjettä ei kuitenkaan ollut käsitelty oikaisupyynnönä eikä siihen ollut muutakaan vastattu.

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston asian johdosta antamaan lausuntoon viitaten apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että haettavien sosiaalisten etuuksien merkitys asiakkaalle huomioon ottaen on ensiarvoisen tärkeää, että kaikki tukien saamisen edellytyksiin liittyvät seikat selvitetään huolellisesti. Kirjelmien käsittelyn osalta todettiin, että sosiaalietuusjärjestelmän luonne huomioon ottaen asiakkaiden yhteydenotot tulisi tulkita mahdollisimman joustavasti ja asiakaslähtöisesti niin, ettei heiltä jäisi saamatta heille lain mukaan kuuluvia etuuksia.

Kantelijan asumistukiasia oli sittemmin käsitelty uudelleen, ja hänelle oli takautuvasti myönnetty tuki vuoden ajalta. Tämä oli kuitenkin tapahtunut viiveellä ja vasta kantelun seurauksena. Koska Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston menettelyssä oli tullut esille puutteita, joita ei kokonaisuutena voitu enää pitää vähäisinä, toimistoa huomautettiin menettelyn virheellisyydestä (716/1/99, JP).

### 2) Määräaikojen noudattamisesta valituskirjelmien käsittelyssä

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistolle on annettu huomautus sen virheellisestä menettelystä valituskirjelmän edelleen toimittamiselle säädetyn määräajan noudattamatta jättämisessä. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että paikallistoimisto oli toimittanut sille vammaistukiasiaa lähetetyn valituskirjelmän ja valituksen johdosta antamansa lausunnon tarkastuslautakunnalle noudattamatta vammaistukilain 7 a §:ssä säädettyjä määräaikoja (742/1/00, JP).

### 6.9.3. Käsitykset

#### 1) Yhteistoimintalain soveltaminen sosiaali- ja terveysministeriön organisaatiouudistuksen valmistelussa

Sosiaali- ja terveysministeriön henkilöstöjärjestöt kantelivat ministeriön organisaatiouudistuksen valmistelusta, koska se oli edennyt ennen virallista yhteistoimintamenettelyä käytännössä niin pitkälle, ettei päätöksen kohteella ollut tosiasiallisesti vaikutusmahdollisuutta asiassa. Ratkaisu oli jo käytännössä olemassa, mitä osoitti asian tiedottaminen välittömästi. Järjestöjen kantelu kohdistui menettelytapoihin eikä organisaatiouudistuksen sisältöön, joten kysymys oli sen arvioimisesta, oliko yhteistoimintamenettelyn ajoitus ollut asianmukainen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä ilmeni asiassa käydyt neuvottelut ja osastoilla tapahtunut valmistelutyö, josta kansliapäällikölle luovutettu aineisto sisälsi uudenlaisia ratkaisuja. Keskusteluja oli tämän jälkeen jatkettu ja työjärjestyksen muutos oli tarkoitus valmistella yhteistyössä osastojen kanssa ja sitä oli tarkoitus käsitellä ministeriön yt-neuvostossa. Lopullista ratkaisua tai kannanmuodostusta ei asiaa loka-kuussa julkistettaessa ollut tehty.

Oikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että yhteistoimintaa koskevassa sääntelyssä ei ole lähemmin määritelty missä vaiheessa menettely tulisi käynnistää. Sääntely sallii asian valmistelun eri vaihtoehtojen osalta ennen sen saattamista yhteistoimintamenettelyn piiriin. Toisaalta on aiheellista ottaa huomioon, ettei raja valmistelun ja tosiasiallisen kannanmuodostuksen välillä ole selkeästi osoitettavissa.

Oikeuskansleri on kuitenkin todennut, että hyvän hallinnon näkökulmasta asiaa tarkasteltaessa ministeriön menettelyä ei voitu pitää kaikilta osin onnistuneena. Koska kyse on ollut merkittävästä hankkeesta, valmistelun aikatauluun ja avoimuuteen olisi ollut tarpeen jo ennakkoon kiinnittää erityistä huomiota hallinnonalan ylimmän julkisen vallan käytön uskottavuudenkin näkökulmasta (1071/1/01).

#### 2) Hakemukseen vastaaminen

Tuotevalvontakeskukseen jätetyssä hakemukseksi merkityssä asiakirjassa yhtiö oli ilmoittanut hakevansa ennakkopäätöstä. Tuotevalvontakeskus oli voinut poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan viranomainen vastaa kirjallisesti

sille tullessiin kirjallisiin yhteydenottoihin. Asiakirjaa ei ollut käsitelty varsinaisena hakemuksena eikä siihen ollut vastattu kirjallisesti. Asiasta oli keskusteltu yhtiön edustajan kanssa, hänelle oli suullisesti kerrottu viranomaisen ennakkokanta ja hänelle oli lisäksi toimitettu asiaa valaisevaa aineistoa.

Yhtiön Tuotevalvontakeskukselle jättämässä toisessa hakemusiakirjassa oli toistettu, että yhtiö halusi kirjallisen ennakkopäätöksen. Myöskään tämän asiakirjan perusteella yhtiölle ei ollut annettu kirjallista ennakkopäätöstä, eikä muutinkaan vastattu kirjallisesti. Apulaisoikeuskansleri on saattanut Tuotevalvontakeskuksen tietoon käsityksensä, että hyvän hallinnon edellyttämä menettely toisen hakemuksen johdosta olisi ollut vastata siihen kirjallisesti (421/1/99, JP).

#### 3) Rekisteröintihakemuksen käsittelystä

Kantelijan hakemukseen tulla rekisteröityä virallistetuksi osteopaatiksi oli Terveystieteiden tutkimuskeskus vastannut, että hakemuksen käsittely oli sillä erää päättynyt. Varsinaista päätöstä ei asiassa ollut tehty, koska oikeusturvakeskuksen pyytämistä lisäselvityksistä huolimatta hakijan koulutusta ei ollut voitu pitää asian ratkaisemisen kannalta riittävänä.

Asiaa oikeuskanslerin virastossa selvitettyä Terveystieteiden tutkimuskeskus oli sittemmin varannut kantelijalle tilaisuuden peruuttaa hakemuksensa tai esittää lisäselvitystä koulutuksesta. Hakemus oli sittemmin hylätty asian oltua vireillä Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa noin 2 vuotta ja 9 kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan hallintomenettelyssä ei tunneta nyt omaksuttua käytäntöä jättää asia määräämättömäksi ajaksi ratkaisemattomaan tilaan, vaan hakemus tulee tutkinnan jälkeen joko hyväksyä tai hylätä taikka jättää hallintomenettelyn edellytysten puuttuessa kokonaan tutkimatta. Menettelystä johtuen asian käsittely oli samalla perusteella viivästynyt, minkä johdosta Terveystieteiden tutkimuskeskuksen huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon ja hakijan oikeusturvan asian käsittelylle asettamiin vaatimuksiin. Ks. myös kohta 3.4.20. (324/1/00, JJ).

#### 4) Sairaalan toiminta ja potilasturvallisuus

Oikeuskanslerille tehdyissä kolmessa kante- lussa oli kysymys yliopistollisen keskussairaalan

thorax- ja verisuonikirurgian klinikan toiminnasta, hallintokäytännöstä ja päätöksenteosta. Kanteluissa oli muun ohella katsottu, että päätöksenteon seurauksena klinikan potilasturvallisuus oli heikentynyt, potilasjonot kasvaneet ja jonokuolemat lisääntyneet.

Kantelujen johdosta antamassaan päätöksessä oikeuskansleri on, todettuaan asiassa hankitun laajan selvitys- ja lausuntoaineiston pohjalta sairaalan sydänkirurgian kokonaistilanteen viimeaikaisen kehityksen ja toteutetut tilannetta korjaavat toimenpiteet, painottanut sitä, että sairaalan puheena olevan toimintayksikön kuin myös muidenkin toimintayksiköiden toimivuutta ja potilasturvallisuuden toteutumista tulee jatkuvasti riittävän tehokkaasti seurata, ja mikäli tarvetta ilmenee, muun ohella potilasjonojen osalta, sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallituksen tulee ryhtyä asian edellyttämiin tilannetta korjaaviin toimenpiteisiin suhteellisen nopeasti. Lisäksi oikeuskansleri on painottanut sosiaali- ja terveysministeriön sekä lääninhallituksen asemaa ja tehtävää erikoissairaanhoidon valvon-  
nassa.

Oikeuskansleri on saattanut edellä mainitut käsitykset — samoin kuin myös näkemyksensä siitä, että esillä olevassa asiassa on paljolti kysymys myös asenneilmapiiiristä ja sitoutumisesta toiminnalliseen yhteistyöhön ja että tarvittaessa on paikallaan harkita myös sitä, missä määrin säännöksiä ja määräyksiä johto- ja toimivalta-suhteista on aiheellista täsmentää — sosiaali- ja terveysministeriön, asianomaisen lääninhallituksen sekä asianomaisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallituksen tietoon (757/1/99).

### 5) Kansaneläkelain mukainen lapsikorotus

Kansaneläkelain lapsikorotusta koskeva säännös oli kumottu 1.1.1996 voimaan tulleella lailla. Lapsikorotusta ei enää myönnetty sanottuna päivänä tai sen jälkeen myönnettyihin eläkeisiin.

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto oli myöntänyt kantelijalle 4.10.1996 tehdyllä hakemuksella kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen 1.11.1995 alkaen. Kantelija oli hakemukseensa merkinnyt kolme alle 16-vuotiaasta lastaan, jotka olisivat vanhan lainsäädännön nojalla olleet oikeutettuja lapsikorotukseen. Lainmuutoksen jälkeen korotusta olisi tullut hakea eri lomakeella, mitä ohjetta hakijalle ei ollut huomattu antaa. Kantelija ei siksi ollut saanut eläkkeeseensä lainmukaisia lapsikorotuksia.

Kun kanteluasiaa oli ryhdytty selvittämään, eläkkeeseen oli myönnetty lapsikorotus 1.11.1995 alkaen sekä viivästyskorotus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt Kansaneläkelaitoksen Rovaniemen vakuutuspiirin ja paikallistoimiston huomiota kansaneläkelain mukaisten etuuksien lainmukaiseen myöntämiseen sekä hallintomenettelylaissa ja kansaneläkeasetuksessa säädetyn neuvontavollisuuden asianmukaiseen toteuttamiseen (200/1/00).

### 6) Asiakaspalvelusta Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston johtajan tietoon on saatettu apulaisoikeuskanslerin kanteluratkaisussa lausuma käsitys, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu hankalissakin tilanteissa asiallisuuden ja maltillisuuden säilyttäminen sekä myös se, että asiakaskeskustelut käydään ja järjestetään olosuhteiltaan siten, ettei asiakkaalle jää epäilyä arkaluonteisten asioitten sa joutumisesta sivullisten tietoon (777/1/00, JP).

### 7) Tietosuojaan toteutumisesta asiakaspalvelussa

Kantelussa oli kysymys siitä, että Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston asiakaspalveluiloissa vuoroaan odottavat asiakkaat saattoivat kuulla palvelua saavan asiakkaan kanssa käydyt keskustelut. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan kantelussa mainitut palvelutilat olivat olleet varsinaisten tilojen uusimistyön vuoksi väliaikaiset. Nytemmin käyttöön otetut uusitut palvelutilat täyttävät selvityksen mukaan tietosuoja vaatimukset. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa todennut, että Kansaneläkelaitoksen tulee kiinnittää paikallistoimistojensa huomiota tietosuojakysymyksiin ja huolehtia siitä, että myös tilanteissa, jolloin paikallistoimiston asiakaspalvelu joudutaan järjestämään tilapäistiloihin, asiakkaan tietosuojaan turvaamisesta huolehditaan riittävän tehokkaasti käsiteltävien asioiden edellyttämällä tavalla (827/1/01, JJ).

### 8) Kansaneläkkeen takaisinperintä

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä lausutun käsityksen mukaan kantelijan kansaneläkkeen takaisinperiminen oli aloitettu liian ai-

kaisin, kun kansaneläkkeen tarkistuspäätös ei ollut tullut vielä lainvoimaiseksi. Koska asiassa oli kuitenkin ryhdytty toimenpiteisiin muun ohella keskeyttämällä takaisinperintä, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että Kansaneläkelaitoksen ja paikallisen toimiston huomiota kiinnitettiin hyvään hallintoon ja asioiden käsittelemiseen niin, että luottamus Kansaneläkelaitoksen asioiden hoitamiseen säilyisi (957/1/00).

#### 6.9.4. Muut kannanotot

##### 1) Lääkelaitoksen toimivallasta

Kantelussa oli kysymys siitä, voiko Lääkelaitos lääkelain 91 §:n 3 momentin valtuutuksen nojalla antaa määräyksen, joka kieltää apteekkeilta lääkevalmisteiden markkinoimisen väestölle apteekin ulkopuolella. Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa viitaten perustuslain 80 §:n säännöksen viranomaisten valtuuttamisesta oikeussäännösten antamiseen, pitänyt perusteltuna myös näkemystä, ettei lääkelain mainittu lainkohta antaisi valtuutta Lääkelaitoksen puheena olevan määräyksen sisältämään kieltoon. Koska kuitenkin kysymys Lääkelaitoksen toimivallasta antaa määräys lääkelain mainitun säännöksen nojalla on ollut tulkinnanvarainen, ei voida sanoa, että Lääkelaitos olisi ylittänyt toimivaltaansa määräyksen antaessaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on kantelun johdosta antamassaan lausunnossa ilmoittanut ryhtyvänsä selvittämään lääkelain valtuutussäännösten sisältöä ja ulottuvuutta uuden perustuslain lainsäädäntövallan delegoinnille asettamien edellytysten pohjalta ja toteuttamansa selvitystyön jälkeen arvioivansa lainsäädäntöuudistusten tarpeen sekä ottavansa tuossa yhteydessä kantaa lääkeainontaa koskevaan sääntelyyn.

Oikeuskansleri on, saattaen edellä mainitun näkemyksensä Lääkelaitoksen toimivallasta sosiaali- ja terveysministeriön sekä Lääkelaitoksen tietoon, kiirehtinyt ministeriön edellä mainittua selvitystyötä sekä katsonut, että puheena olevan Lääkelaitoksen määräyksen soveltamisesta tulisi ainakin tässä vaiheessa pidättäytyä (85/1/00).

##### 2) Lääkkeiden toimittamisesta annettu määräys

Lääkelaitoksen lääkkeiden toimittamisesta antaman määräyksen 4/1999 mukaan ”mikäli samalla kauppanimellä on markkinoilla usean

eri myyntiluvan haltijan lääkevalmisteita eikä lääkkeen määrääjä ole ilmoittanut tietyn myyntiluvan haltijan nimeä lääkemääräyksen antamisen yhteydessä, apteekin tulee toimittaa halvinta tai hinnaltaan vähäisesti poikkeavaa, saatavilla olevaa valmistetta”. Kantelussa oli katsottu, että Lääkelaitoksen antama ohjaus siitä mitä määräyksessä tarkoitetaan ”vähäisesti poikkeavalla hintaerolla” oli riittämätöntä. Kantelun mukaan Lääkelaitoksen olisi tullut määritellä ero joko markkamääräisesti tai prosenttiosuusmäärittelyin.

Oikeuskansleri lausui ratkaisussaan, että kantelussa tarkoitettujen sisältöisten määräysten antamiseen säännökset eivät Lääkelaitosta velvoita ja että kantelussa esitetyn kaltainen määrittely lähenisi lääkemarkkinoiden sitomista viranomaisohjauksella. Oikeuskansleri on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että Lääkelaitoksen puheena olevan määräyksen toimivuutta seurattaisiin sen selvittämiseksi, toteutuvatko määräykselle asetetut tavoitteet ja onko määräyksen käytännön soveltamisessa ilmennyt sellaista, mikä edellyttäisi tilannekartoitusta ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä (1035/1/00).

##### 3) Hakemusten käsittelyn viipyminen

Kansaneläkelaitoksen keskushallinto oli saatanut kuntoutushakemuksen käsittelyn osalta paikallistoimiston tietoon näkemyksensä siitä, kuinka asian käsittelyä olisi voitu tehostaa. Lapsilisähakemuksen käsittelyn osalta toimisto oli puolestaan jo ilmoittanut keskushallinnolle antamassaan selvityksessä ryhtyvänsä tehostamaan hakemusten käsittelyä vastaavissa tilanteissa.

Koska menettelyihin liittyneet puutteellisuudet olivat apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan jo asianomaisen viranomaisen tiedossa ja tilanteeseen oli myös reagoitu, kirjoitus ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin (384/1/00, JP).

##### 4) Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelusta

Kantelussa oli kysymys siitä, ettei asiakas ollut saanut pyytämäänsä Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston vastaanottokuittausta jättämiensä valitusasiakirjojen jäljennöksiin. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan valitusasiakirjoja vastaanottaneen toimihenkilön olisi tullut kuittauspyynnön johdosta selvittää asiak-

kaalle Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksen mukaista käytäntöä ja antaa vastaanottamistaan asiakirjoista kuitti. Pelkkä päivämääräleima yhteen asiakirjajäljennökseen ei ole riittävä valituksen vastaanottokuittaus.

Paikallistoimiston huomiota on kiinnitetty edellä mainittuihin hyvän asiakaspalvelun asettamiin vaatimuksiin. Ratkaisussa on myös katsottu, että Kansaneläkelaitoksen ohjeistuksessa olisi aiheellista ottaa huomioon myös kantelussa käsitellyn kaltaiset tilanteet asiakaspalvelussa, mikä käsitys on saatettu Kansaneläkelaitoksen tietoon (676/1/01, JJ).

## 6.10. Työhallinto

### 6.10.1. Käsitykset

#### 1) Tietojärjestelmien tulosteiden säädösviittauksista

Kanteluasian käsittelyn yhteydessä ilmeni, että työhallinnon käytössä olleesta tietojärjestelmästä tulostettaviin työvoimapolitiisiin lausuntoihin tulostuu tulostushetkellä voimassa oleva lakiteksti ja lainkohdat eli lausunto tulostuu säädösviittausten osalta erisäläntöisenä alkuperäiseen lausuntoon verrattuna.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, että työvoimapolitiisista lausunnoista antamisajankohdan jälkeen annettujen jäljennösten, kuten vastaavasti myös muiden asiakirjajäljennösten, joissa on säädösviittauksia, tulee kaikilta osiltaan vastata alkuperäistä lausuntoa tai asiakirjaa. Mikäli tällaisten konetulosteiden saaminen ei ole mahdollista, jäljennös tulisi antaa muussa kuin konetulosteen muodossa tai tulosteen ohkeen tulisi muussa tapauksessa liittää tarpeellinen lisäselvitys alkuperäisistä säädösviittauksista. Apulaisoikeuskansleri on saattanut työministeriön tietoon edellä mainitun näkemyksensä ja samalla todennut aiheelliseksi, että työministeriö omalta osaltaan kiinnittäisi alaistensa työvoimaviranomaisten huomiota konetulosteiden edellä todetun kaltaiseen lisäselvitystarpeeseen (1010/1/00, JP).

#### 2) Työministeriön ohjeista ja työmarkkinatuen saamisedellytyksistä

Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, että työministeriön työvoimapiirien toimistoille ja työvoimatoimistoille työmarkkinatuen rajoituk-

sista lähettämät kirjeet olivat ymmärrettävissä toimistoja sitoviksi määräyksiksi ja että kirjeissä esitetyt työministeriön käsitykset 18—24-vuotiaan työttömän koulukseen hakeutumisvelvoitteesta koulutuspaikkojen määrän osalta johtivat työmarkkinatukilaissa tarkoitettua ankarampaan etuuskien rajoittamiseen.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on todennut, ettei työministeriön kirjeistä selkeästi ilmennyt niiden ohjeellinen luonne kuten ei myöskään riittävän yksilöidysti se, että niissä esitetty perustui työttömyysturvalautakunnan ratkaisukäytäntöön. Koska kuitenkin kirjeiden tarkoitus ja sisältö vastasivat työmarkkinatuesta annetun lain tavoitteita nuorison ammatilliseen koulutukseen hakeutumiseksi ja nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi eikä ollut osoitettu, että työministeriö edes olisi esittänyt vaatimuksia kirjeidensä huomioonottamiseksi ministeriön määräyksinä, kirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että työministeriön huomiota oli kiinnitetty vastaisen varalle siihen, että ministeriön tulee ratkaisukäytännöstä tiedottaessaan ja ohjeita antaessaan käyttää niissä ilmaismuotoa, josta selkeästi ilmenee kirjeen tarkoitus ja luonne. Ks. myös kohta 3.4.1. (433/1/99).

#### 3) Kanteluasian käsittelyn viipyminen

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin työministeriötä siitä, että se oli viivytellyt ministeriölle osoitetun kanteluasian käsittelyssä. Asian käsittely oli kestänyt noin vuoden ja neljä kuukautta.

Ministeriö totesi selvityksessään viipymisen johtuneen asian valmistelijan laiminlyönnistä. Koska ministeriö oli jo huomauttanut asiasta po. virkamiestä ja ilmoittanut ryhtyvänsä tehostamaan kanteluasioiden käsittelyä ja seurantaa, kantelu ei antanut aihetta muihin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin kuin että ministeriön huomiota kiinnitettiin perustuslain 21 §:n 1 momenttiin viitaten siihen, että myös kanteluasiat tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä (478/1/00, JP).

#### 4) Työvoimapolitiisesta lausunnosta

Kantelu koski työvoimatoimiston menettelyä ja oikeutta työttömyysturvaan sen jälkeen, kun henkilö oli saanut sairauspäivärahaa enimmäisajan. Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on todennut, ettei työkykyisyys ole työttömyysturvan saamisen työvoima-

poliittinen edellytys eikä siitä voi siten antaa työttömyysturvalain 3 §:n 3 momentin mukaista työvoimapolitiittista lausuntoa. Ratkaisussa on katsottu, että työvoimatoimistossa oli näiltä osin virheellisesti sovellettu työttömyysturvalakia ja kiinnitetty työvoimatoimiston huomiota työministeriön nyttemmin työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta antamiin työttömyysturvalain soveltamisohjeisiin (632/1/00, JP).

### **5) Työvoimatoimiston menettely työnhaun päättämisessä**

Työvoimatoimisto oli päättänyt kantelijan työnhaun, koska hän oli poistunut kesken työnhaun tilannekartoituskeskustelun ennen kuin työnhaun voimassaolosta oli ehditty sopia.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan työvoimatoimiston menettelyä ei suoranaisesti voitu pitää työvoimapalvelulain 10 b §:n 2 momentin vastaisena, koska kyseinen säännös antaa työvoimatoimistoille toimivallan määrätä menettelytavoista, joita työnhaun uusimisessa tulee noudattaa.

Hyvän hallinnon näkökulmasta paremmin perusteltavissa olisi kuitenkin ollut esimerkiksi sellainen menettely, jossa kantelijalta olisi keskeytyneen tapaamisen jälkeen puhelimitse — tai mikäli kirjeitse, niin tällöin erikseen asetettuun määräpäivään mennessä — pyydetty kannanottoa työnhaun jatkamiseen. Näin siksi, että työnhaun päättäminen voi olla hakijan kannalta epäedullista sen vuoksi, että hän tällöin jää työvoimapalvelujen ulkopuolelle.

Työvoimatoimisto oli kuitenkin välittömästi yhteydenottokehotuksin ilmoittanut työnhaun päättymisestä kantelijalle. Tämän vuoksi ja koska kantelijalle ei ollut käytännössä aiheutunut esimerkiksi työvoimapolitiittisten etuisuuksien menetyksiä työvoimatoimiston menettelyn johdosta, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi työvoimatoimiston tietoon käsityksensä asianmukaisesta menettelytavasta arvioitaessa työnhaun päättämistä (772/1/00, JJ).

### **6) Työvoimaviranomaisen neuvontatehtävästä**

Työvoimatoimiston puoleen kääntynyt henkilö oli kantelun mukaan saanut työllisyysasetuksessa säädettyä osa-aikaisää koskeneeseen tiedusteluunsa puutteellisen ja virheelliseen käsitykseen johtaneen vastauksen. Apulaisoikeus-

kansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa korostanut tarkkuutta ja huolellisuutta tiedusteluihin vastaamisessa. Työvoimatoimiston tietoon saatetussa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri on lisäksi katsonut, että työvoimatoimistossa tiedusteluihin vastaajalta tulee voida edellyttää toimiston tehtävien kannalta keskeisen lainsäädännön osaamista niin, että kysymyksiin annettujen vastausten oikeellisuuteen voi luottaa. Mikäli kysytty asia edellyttää tulkintaa, tämä on etuuden kysyjälle ilmoitettava selkeästi. Tarvittaessa kysyjä tulee ohjata edelleen sellaisen viranhaltijan puoleen, jonka vastuualueeseen kysytty asia nimenomaan kuuluu. Asiaa tiedustelevalle tulisi myös selvittää kirjallisen hakemuksen tarpeellisuus kirjallista päätöstä pyydettyäessä (956/1/00, JJ).

### **6.10.2. Muu kannanotto**

#### **Työttömyyskassan menettely**

Työttömyyskassa oli oman virheensä johdosta maksanut kassan jäsenelle liikaa koulutustukea. Liikaa maksettu tuki oli peritty takaisin. Työttömyyskassan huomiota kiinnitetty menettelyltä edellytettävään huolellisuuteen ja tarkkuuteen (247/1/00, JP).

## **6.11. Ympäristöhallinto**

### **6.11.1. Käsitys**

#### **Alueellisen ympäristökeskuksen menettely vesilain valvontaviranomaisena**

Poliisin pyydettyä lausuntoa epäillyn vesilain luparikkomuksen johdosta ympäristökeskus oli lausuntoa antamatta hakenut vesioikeudelta selvittäviä määräyksiä vuonna 1917 annettuun vesilaitoksen pitämistä koskevaan lupaan. Hakemuksesta oli ilmoitettu poliisille.

Vesioikeuden katsottua samanaikaisesti viireillä olevien virka-apuhakemusten johdosta, että kysymys oli vesilaitoksen käyttämisestä lupaehtojen vastaisesti, se oli velvoittanut laitoksen omistajat määräajassa saattamaan laitoksen lupaehtojen mukaiseen kuntoon tai hakemaan uutta lupaa. Ympäristökeskuksen hakemus oli hylätty ennenaikaisena.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että lausuntopyyntöä käsiteltäessä oli

jäänyt kiinnittämättä riittävästi huomiota erityisviranomaisen lausunnon merkitykseen poliisin virkatehtävien, tässä tapauksessa esitutkinna suorittamisen kannalta. Tämän vuoksi on kiinnitetty ympäristökeskuksen huomiota siihen, että lausunto olisi tullut antaa. Ks. myös kohta 3.4.17. (1067/1/99, JP).

### 6.11.2. Muut kannanotot

#### 1) Ympäristövaikutusten arvioinnista

Oikeuskanslerille osoitetussa kirjoituksessa oli lausuttu, että valtioneuvoston tehdessä vuonna 1998 periaatepäätöksen vesiensuojelun tavoiteista vuoteen 2005 ja siihen perustuvan toimenpideohjelman laatimisesta asiassa ei tiettävästi ollut suoritettu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL) 24 §:ssä tarkoitettua arviointia. Julkisuudessa ei ollut kantelijan mukaan ollut tietoja, että toimenpideohjelmaa valmisteltaessakaan olisi suoritettu sanottua arviointia.

Mainitun lainkohdan mukaan ympäristövaikutukset on selvitettävä ja arvioitava riittävässä määrin viranomaisten valmistellessa sellaisia suunnitelmia ja ohjelmia, joiden toteuttamisella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joihin ei sovelleta lain 2 luvun säännöksiä arviointimenettelystä. Valtioneuvosto voi antaa yleisiä ohjeita suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista.

Oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan muun muassa se, edellyttääkö toimenpideohjelma yksin tai yhdessä tavoiteohjelman kanssa YVAL 24 §:n mukaisen arvioinnin.

Vastauksessaan oikeuskansleri totesi, että vesiensuojelun tavoite- ja toimenpideohjelmat muodostavat ympäristönsuojelun edistämistä tarkoittavan suunnitelmallisen kokonaisuuden. Sen sisältämillä tavoitteilla ja niiden toteuttamiseksi suunnitelluilla toimenpiteillä voidaan tavoitella merkittäviä ympäristövaikutuksia. Niin ollen YVAL 24 §:n säännös ympäristövaikutusten selvittämisestä on tullut ottaa asian valmistelussa huomioon.

Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa oli jo käsitelty ohjelman ympäristövaikutuksia. Arvioitaessa sitä, missä määrin tavoiteohjelman ympäristövaikutukset, sellaisina kuin ne oli selostettu ohjelmassa, olivat tulleet riittävästi selvitettyiksi, huomiota on kiinnitettävä YVAL 24 §:n säännöksen tarkoitukseen ja sisältöön. YVAL:a säädettyäessä oli ilmeisesti asian säätelyyn liittyvistä

vaikeuksista johtuvan epävarmuuden vuoksi jäänyt tarkemmin säätämättä, kuinka ympäristövaikutukset tulisi näissä tilanteissa selvittää. Tähän liittyen voidaan todeta, ettei neuvoston direktiiviin 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-direktiivi) tuolloin sisältynyt säännöksiä, joista olisi saanut johtoa säätelyssä. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä nro 319/1993 vp olikin tyydytty toteamaan, että vaikutukset olisi selvitettävä ja arvioitava siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella kuin se kulloinkin on päätöksenteon kannalta tarpeellista. Lakiesityksen perustelujen mukaan lainsäädännöllä pyritään ehkäisemään haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä ja näin tukemaan kestäväen kehityksen toteuttamista. Tämän mukaisesti oikeuskanslerin mielestä on myös määriteltävä ne seikat, jotka ympäristövaikutuksina on arvioitava.

Kun otettiin huomioon puheena olevien vesiensuojeluohjelmien tarkoitus ja sisältö sekä mitä ympäristöministeriö selvityksessä oli lausunut samoin kuin vielä ministeriön ohjeet suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, asiassa ei käynyt ilmi, että viranomaiset olisivat YVAL 24 §:n soveltamisessa laiminlyöneet velvollisuuksiaan tai menettelleet siinä muutoin lainvastaisesti. Ympäristövaikutukset oli selvitelty ja arvioitu tavalla, jonka voidaan katsoa vastaavan YVAL:n yleisiä tavoitteita. Samalla oikeuskansleri totesi, että suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointimenetely on ollut kehityksen alaisena ja on odotettavissa, että menettelyä tullaan säätämään tarkemmin.

Edellä lausutun johdosta kirjoitus ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Ympäristöministeriö on 30.3.2000 hyväksynyt vesien suojelun toimenpideohjelman vuoteen 2005 (377/1/00).

#### 2) Perusoikeuksien turvaamisesta kansalaiskirjeen käsittelyssä

Kantelija oli osoittanut ympäristöministeriölle 19.3.1998 selvityspyynnön. Siinä hän oli esittänyt kysymyksiä kiinteistönsä läheisyydessä toteutettavaan satamahankkeeseen liittyvistä lupamenettelyistä ja valitusmahdollisuuksista. Useista yhteydenotoista huolimatta ministeriö ei ollut lähettänyt vastausta. Ministeriön vastaamattomuus oli kantelijan mukaan vaikeuttanut hänen mahdollisuuksiaan vaikuttaa hankkeen käsittelyyn ja aiheuttanut ylimääräisiä kustannuksia.

Ministeriö oli selvityksensä oheistanut jäljennöksen kantelijalle 8.11.1999 osoittamastaan vastauksesta.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että hyvään hallintoon kuuluu, että kirjallisiin ja asiallisiin kansalaiskirjeisiin tulee vastata kohtuullisessa ajassa. Ympäristöministeriön kannalta vastaamisen merkitystä on korostanut toinen julkiselle vallalle perusoikeustasolla asetettu vaatimus, jonka mukaan jokaiselle on pyrittävä turvaamaan mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan kiinnittänyt ympäristöministeriön huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentista ilmenevään hyvän hallinnon vaatimuksista johtuvaan velvollisuuteen käsitellä puheena olevan kaltaiset selvityspyynnöt kohtuullisessa ajassa. Ympäristöministeriötä on pyydetty saattamaan asia sopivalla tavalla henkilöstönsä tietoon (845/1/00, JJ).

### **3) Alueelliset ympäristökeskukset viranomaisina ja liiketaloudellisten suoritteiden tuottajina**

Oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelessa oli otettu esille alueellisten ympäristökeskusten asemassa ilmenevä ristiriita niiden toimissa sekä viranomaisena että liiketaloudellisten suoritteiden tuottajana.

Vastauksessaan oikeuskansleri on todennut, että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös sisältää vaatimuksen mm. siitä, että hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla. Vaatimus koskee myös alueellisia ympäristökeskuksia ja niiden toiminnan järjestämistä. Esteellisyyden torjuminen kuuluu epäilemättä hyvälle hallinnolle asetettaviin vaatimuksiin.

Hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n esteellisyyttä koskeva säännös rakentuu virkamiehen esteellisyyden varaan. Hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentin mukaan esteellinen virkamies ei pääsääntöisesti saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Samaan päämäärään pyrkii ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n 5 momentin säännös, jonka mukaan lakisääteisten lupa-asioiden ja muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on työjärjestyksessä järjestettävä niin, että näiden asioiden riippumaton käsitteleminen ja ratkaiseminen varmistetaan. Säännös sisältää tavallaan toimeksiannon ympäristökeskuksille antaa työjärjestyksessä viranomaistehtävien järjestämisestä sellaiset määräykset, että asioiden käsittelyn ja päätöksenteon riippumattomuus turvataan. Ympäristökeskusten asiaksi on jäänyt huolehtia asianmukaisiksi katsottavien määräysten ottamisesta työjärjestyksiin.

Viranomaistehtävien hoitaminen on edelleenkin ympäristökeskusten päätehtävänä. Lainsäädännössä on kuitenkin nimenomaan otettu huomioon, että ympäristökeskukset voivat suorittaa erilaisia suunnittelu-, tutkimus- ja toteuttamistehtäviä toimeksiantojen perusteella. Kysymys on siitä, miten erilaisten asioiden käsittely on ympäristökeskuksissa järjestetty.

Käsityksensä oikeuskansleri on lausunut, että saattaisi olla hyödyllistä, jos ympäristöministeriö sopivassa tilaisuudessa arvioi, täyttävätkö alueellisten ympäristökeskusten työjärjestykset kohtuudella ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n 5 momentin vaatimukset. Tämän käsityksen ja ympäristökeskusten liiketaloudellisista suoritteista lausumansa oikeuskansleri on saattanut ympäristöministeriön tietoon (102/1/00).

## 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 kohdistuu menettelyn laillisuuteen. Tarkoituksenmukaisuuden alaan kuuluvat kysymykset eivät kuulu oikeuskanslerin valvontatoimivallan piiriin.

Itsehallintokuntien laillisuusvalvonnassa kertomusvuonna suurimman osan ovat muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin ja päätöksentekoon liittyneet kantelut. Kunnallisviranomaisien menettelyä yleensä koskeneiden kanteluiden määrä on edelleen jonkin verran laskenut. Kertomusvuonna näitä kanteluita on saapunut yhteensä 80 (96 vuonna 2000).

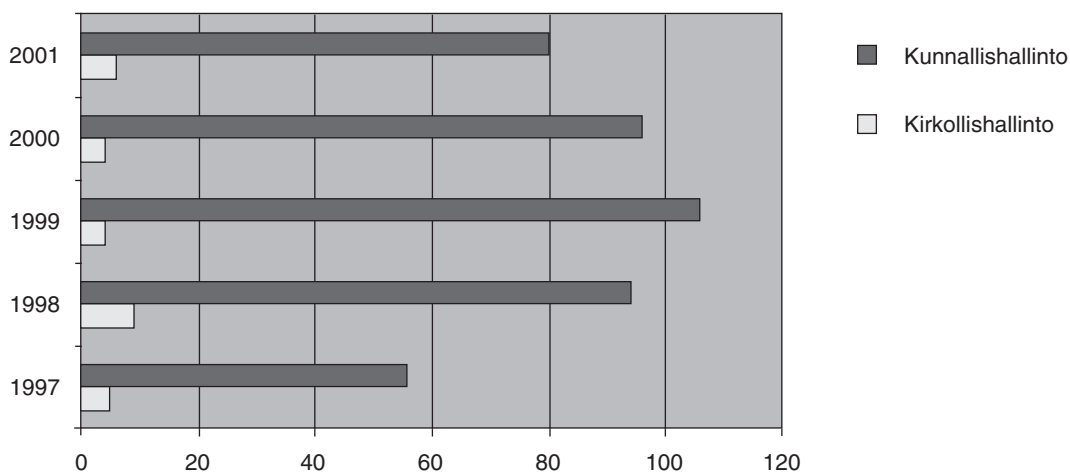
Kunnallis- ja kirkollisviranomaisiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärän kehitys vuosina 1997—2001 on nähtävissä kuvassa 7.

#### 7.1.1. Kuntien valvonta

Sosiaalitoimeen kohdistuneiden kantelujen määrässä on ollut laskua edellisen vuoden määrään verrattuna. Kertomusvuonna näitä kanteluita, joihin on laskettu sekä kunnallishallinnon että valtionhallinnon sosiaalitoimeen kohdistetut kantelut, on saapunut yhteensä 121, kun taas edellisellä vuonna niiden määrä oli ollut huomattavasti suurempi eli 166. Sosiaalitoimen kantelujen määrän vähenemiseen saattaa ainakin jossain määrin olla vaikutusta vuoden 2001 alussa voimaan tulleella lailla sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Mainitulla

Kuva 7.

**Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 1997—2001**



lailla perustettiin sosiaaliasiamiesjärjestelmä. Kunnat nimeävät sosiaaliasiamiehen, jonka tehtävänä on neuvoa ja tiedottaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksia edistävästi. Vastaavankaltainen järjestelmä terveydenhuollon puolella, potilasasiamiehet, on jo toiminut vuoden 1993 maaliskuun alusta (laki potilaan asemasta ja oikeuksista, 785/1992).

Kanteluratkaisuissa itsehallinnonkin osalta laillisuusvalvonnan toimenpiteinä voi olla syyte, huomautus, esitys, käsitys tai ohje taikka muu kannanotto. Kertomusvuonna kunnallishallintoa koskeneista kanteluista mikään ei ole antanut aihetta syytetoimenpiteisiin, sen sijaan kahdessa tapauksessa virheellinen menettely on johtanut huomautuksen antamiseen ja yksi liikennemeluhaittaa koskeva kanteluasia esityksen tekemiseen. Käsityksen lausumiseen/huomion kiinnittämiseen on johtanut 19 kantelua ja muuhun kannanottoon yhteensä 8 kantelua. Huomautuksen antamiseen sosiaali- ja terveystieteiden alalle sekä sen alaiselle viranhaltijalle oli johtanut palautetun asian käsittelyn viivästyminen. Toisessa tapauksessa huomautus on annettu kunnan rakennustarkastajalle hänen myönnettyä rakennusluvan vahvistamattomalle rantayleiskaava-alueelle. Vakavaan huomion kiinnittämiseen on johtanut sosiaalityöntekijä-lastenvalvojan menettely hänen viivytellessä tuomioistuimen lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa pyytämän lausunnon toimittamisessa. Laillisuusvalvonnassa on lisäksi kiinnitetty huomiota muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen julkisuusperiaatteeseen, hallintomenettelylain säännösten sekä hyvän hallinnon vaatimuksen noudattamiseen.

Tammikuun 1 päivänä 2000 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistukset. Muutos ei oleellisesti ole vaikuttanut kanteluiden lukumäärään. Enin osa kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä ympäristöhallintoon liittyvistä kanteluista on painottunut kaavoitukseen ja rantarakentamiseen. Myös jätelain soveltaminen eri kunnissa on ollut kantelujen kohteena.

### 7.1.2. Muu itsehallinto

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittavaksi 6 (4 vuonna 2000). Vuoden aikana ratkaistuista kuudesta kantelusta

ta viisi on liittynyt evankelisluterilaiseen kirkkoon. Niistä neljässä on ollut kysymys yksinomaan tai pääasiassa seurakunnan menettelystä, yhdessä tuomiokapitulin menettelystä. Nämä kantelut eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Yhdessä kantelussa on ollut kysymys ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallituksen menettelystä. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt kirkollishallituksen huomiota valituksen ja kantelun käsittelyn kestosta sekä päätöksen perustelemisesta esittämiinsä näkökohtiin.

Kertomusvuonna on käsitelty myös Ahvenanmaan maakuntaan liittyneitä kanteluasioita. Näistä kanteluista keskusviraston toimivaltaa Ahvenanmaalla koskenut kantelu on johtanut käsityksen lausumiseen ja kantelu, joka on koskenut viranomaisten välistä kirjeenvaihtokieltä ja oikeusministeriön järjestämiä koulutustilaisuuksia Ahvenanmaalla, on puolestaan johtanut kannanottoon ruotsin kielen käytöstä.

## 7.2. Kunnallishallinto

### 7.2.1. Yleishallinto

#### 7.2.1.1. Käsitykset

#### 1) Tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta

Kantelija oli kirjallisesti pyytänyt kaupungin hallintojohtajalta useamman kerran jäljennöstä kaupungin johtosäännön osasta, josta kävi ilmi hallintojohtajan tehtävät. Asiakirjoja ei ollut toimitettu kantelijalle, häntä ei ollut neuvottu tämentämään pyyntöään eikä hänelle ollut muutokseen vastattu.

Selvityksessään hallintojohtaja oli osittain vedonnut siihen, ettei ollut olemassa johtosääntöä, josta hänen tehtäväkenttensä kävisi ilmi siten kuin kantelija oli edellyttänyt, mutta hän oli kuitenkin yrittänyt soittaa kantelijalle selostaakseen tehtäviään. Selvityksen liitteeksi oli toimitettu kaupunginkanslian johtosääntö muutamin muutoksia, joista hallintojohtajan tehtävät kävivät ilmi. Jäljennökset asiakirjoista oli toimitettu kantelijalle oikeuskanslerin virastosta vastinepyynnön yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt hallintojohtajan huomiota asiakirjain julkisuutta koskevien ja hallintomenettelylain säännösten noudattamiseen. Hyvään hallintoon kuuluu vastata kohtuullisessa ajassa kirjallisesti kansalaiselta tulleeseen viranhoidon koskevaan kirjeeseen (901/1/99, JP).

## 2) Kaupungin toiminta urakkatarjousmenettelyssä

Kaupungin teknisen lautakunnan järjestämässä urakkatarjouskilpailussa ei hallinnollisissa kysymyksissä ollut kaikilta osin kiinnitetty riittävää huomiota siihen, että kilpailusta ja siinä tapahtuvasta menettelystä on varsin yksityiskohteilaiset lakisääteiset määräykset. Kaupungin toimielinten menettelyssä on myös noudatettu kuntalain edellyttämiä muotomääräyksiä.

Kaupunginhallitus oli myöntänyt, että hallinnollisissa kysymyksissä ei ollut menetelty siten kuin olisi pitänyt. Kaupungin sisällä oli käynnistetty useampia selvityksiä, joista keskeisenä oli tilintarkastukseen liittyvät seikat. Kanteleluun liittyviä kysymyksiä oli tarkasteltu useassa erillisessä oikeudenkäynnissä, joissa lopullisia päätöksiä ei ollut tehty. Apulaisoikeuskansleri on kanteleluun antamassaan ratkaisussa kiinnittänyt kaupunginhallituksen huomiota hyvän hallinnon tärkeyteen julkisyhteisön toiminnassa (816/1/99, JP).

### 7.2.1.2. Muut kannanotot

#### 1) Päihdyttävän aineen nauttimisen kieltämisestä kunnallisella järjestyssäännöllä

Kaupungin järjestyssäännön mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen yleisellä paikalla oli kielletty. Järjestyssäännön nojalla sen rikkomisesta voitiin tuomita sakkoon kuntalain 7 §:n perusteella.

Kantelija oli katsonut, ettei päihdyttävän aineen nauttimista sinänsä voida pitää toimintana, joka ilman muuta johtaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumiseen. Järjestyssäännön määräys, jolla määrätään rangaistavaksi laissa sallittu toiminta, on ristiriidassa lain kanssa. Kaupunginvaltuusto oli hyväksyessään järjestyssäännön kantelijan mielestä loukannut sen vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden perusoikeuksia rajoittamalla heidän perustuslaissa turvattua toimintavapauttaan.

Sisäasiainministeriössä on valmisteltavana järjestyslaki, jolla korvataan kuntien järjestyssäännöt ja johon kootaan muusta lainsäädännöstä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevaa säännöstöä. Esillä oleva kysymys tultaneen ratkaisemaan järjestyslaissa, jolloin voimassa olevat kunnalliset järjestyssäännöt kumoutuvat. Oikeuskansleri on saattanut käsityksensä perusoikeuksia rajoitettaessa noudatettavasta suhteel-

lisuusperiaatteesta sisäasiainministeriön tietoon ja otettavaksi huomioon järjestyslakia koskevan hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä. Ks. myös kohta 3.4.2. (572/1/00).

#### 2) Kaupunginvaltuutetun kotipaikan selvittäminen

Oikeuskansleria oli pyydetty tutkimaan Espoon kaupunginvaltuutettuna ja kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimivan henkilön kotipaikan oikeellisuutta. Kantelijan mielestä asianomaisen lainmukainen kotikunta ja kotipaikka olivat muualla kuin Espoon kaupungissa. Asiassa oli hankittu oikeuskanslerinvirastoon tietoa ja henkilön asuminolosuhteista mm. maistraatilta ja asianosaiselta itseltään. Asianosaisen mielestä hänen kotikuntansa oli Espoossa. Maistraatti ei ollut ottanut oikeuskanslerille antamassaan lausunnossa varsinaisesti kantaa kotipaikan määrittelyyn, vaan oli ainoastaan ilmoittanut väestötietojärjestelmässä olevat tiedot.

Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että kotikuntalain tavoite yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on määritellä henkilön kotikunta siten, että se vastaa mahdollisimman tarkoin aineellista totuutta eli henkilön tosiasiallista asumista tietyssä Suomen kunnassa. Vain tällöin kotikuntaan liittyvät oikeusvaikutukset voidaan toteuttaa oikeudenmukaisesti ja virheettömästi. Toisaalta lain esitöissä on painotettu kansalaisella omasta kotipaikastaan olevan käsityksen merkitystä valintatilanteessa. Henkilön oma subjektiivinen käsitys ei kuitenkaan ole yksistään määräävä. Hänellä tulee myös objektiivisesti havaittavien tosiseikkojen mukaan olla kiinteä yhteys ilmoittamaansa kuntaan.

Kunnan luottamushenkilön asemaan ja julkisiin luottamustehtäviin liittyvät seikat kuuluvat oikeuskanslerin valvontavaltaan. Tällaisena on pidettävä myös sen valvomista, että kunnan luottamushenkilön kotipaikka on ilmoitettu ja merkitty lainmukaisesti sekä tosiseikkoja vastaavasti. Oikeuskanslerin toimivaltaan ei toisaalta varsinaisesti kuulu määritellä kunnallisten luottamushenkilöiden kotipaikkoja, vaan se on asianomaisten viranomaisten tehtävä.

Asianomaisen henkilön vaalikelpoisuus kaupungin luottamustoimiin oli keskusvaalilautakunnan toimesta nimenomaisesti tutkittu ja lainvoimaisesti ratkaistu. Asiassa ei ollut tullut esille sellaista, mihin oikeuskanslerin olisi puututtava. Jos asiassa tulisi vielä esille seikkoja, ne saattaisivat antaa aihetta tarkastella asianomaisen koti-

paikan määräytymistä uudelleen ja mahdollisesti tarkistaa aikaisempia kannanottoja. Tässä tarkoituksessa jäljennös päätöksestä on lähetetty maistraatille ja kaupunginhallitukselle tiedoksi (896/1/00, JP).

## 7.2.2. Opetushallinto

### 7.2.2.1. Käsitykset

#### 1) Viranomaisen velvollisuuksista päätöksen tiedoksiannossa

Kuntayhtymän palveluksesta irtisanottu koulutusohjelmajohtaja oli kannellut siitä, että hän ei ollut saanut asianmukaista oikaisumahdollisuuden sisältävää päätöstä irtisanomisestaan.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on saatanut kuntayhtymän tietoon kuntalain 94 §:n 2 momentin säännöksen lisäksi 95 §:n 1 momentin. Sen mukaan asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. — Todisteellista erityistiedoksiantoa ei siis lainkohdan mukaan vaadita. Viranomaisen on kuitenkin voitava tarvittaessa näyttää omien postitustietojensa avulla, mistä ajankohdasta tiedoksisaannin on seitsemän päivän kuluttua katsottava tapahtuneen.

Kuntayhtymän selvitykseen ei ollut sisällytynyt sanotunlaista näyttöä, josta olisi voitu päätellä, milloin kantelijalle oli lähetetty irtisanomista koskeva päätös. Se oli sittemmin oikaisuvaatimusosoituksineen toimitettu todisteellisesti kantelijalle kantelun tekemisen jälkeen (1074/1/99, JP).

#### 2) Menettelystä kuultaessa opettajaa tämän käytöksestä

Kaupungin koulutusjohtaja oli tullut tietoiseksi useiden peruskoulun kolmannen luokan oppilaiden vanhempien huolestumisesta erään opettajan käyttäytymisestä oppilaitaan kohtaan. Koulutusjohtaja oli toiminut virkavelvollisuksiensa mukaisesti ryhtyessään heti selvittämään asiaa. Normaali tapa selvityksen aloittamiselle oli ollut keskustelu opettajan kanssa. Selvää oli, että opettajan olisi tullut saada tällaisessa keskustelussa täsmällinen tieto siitä, missä suhteessa hänen käyttöksensä epäiltiin tai väitettiin olevan

ristiriidassa opettajalta edellytettävän asianmukaisen käyttäytymisen kanssa.

Kantelun tutkinnassa ei voitu varmasti jälkikäteen todeta, kuinka täsmällisen tiedon opettaja sai koulutusjohtajan kanssa pidetyssä keskustelussa häneen kohdistuneista epäilyistä tai väitteistä. Selvää sen sijaan oli, että koulutusjohtaja pyysi sanotussa tilaisuudessa opettajalta kirjallista vastinetta ”henkilön koskemattomuusasiaan”.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, että näin muotoillusta vastinepyynnöstä, asian arkaluontoisuus huomioon ottaen, ei olisi mitään huomautettavaa siinä tapauksessa, että opettajalle oli sitä ennen keskustelussa esitetty häneen kohdistuneet epäilyt tai väitteet. Kun keskustelun sisältö oli jäänyt epäselväksi, apulaisoikeuskanslerin sijainen on pitänyt vastinepyyntöä liian ylimalkaisena. Siinä olisi tullut selvästi ilmaista epäilyt tai väitteet, joista opettajalta haluttiin vastine (14/1/00).

#### 3) Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen keskeytyminen

Kantelija oli erotettu työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaiselta kursilta ensisijaisesti henkilöristiriitojen johdosta.

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n 2 momentin esitöihin (HE 20/1990 vp, s. 12; SiVM 5/1990 vp, s. 2; SoVL 5/1990 vp) viitaten apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että vaikka kurssikeskuksen omaksumaa ratkaisua voitiinkin pitää sinänsä ymmärrettävänä, se ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ollut nyt puheena olevan lainkohdan sanamuodon mukainen. Näin siksi, että mainituissa säännöksessä todetut kurssin keskeytymisen perusteet on kytketty opintojen laiminlyömiseen, ei sen sijaan nyt esillä olleiden syiden kaltaisiin tilanteisiin. Näyttöä opiskelun laiminlyönnistä ei ollut esitetty.

Kurssin keskeyttäminen vastoin oppilaan tahtoa edellyttää apulaisoikeuskanslerin mukaan aina objektiivisesti havaittavissa olevia painavia perusteita, ottaen huomioon myös sen, että kurssin keskeytyksellä on opiskelijalle myös suoranaista taloudellista vaikutusta koulutustuen maksatuksen lakkauttamisen ja vielä mahdollisen työttömyysturvalaissa säädetyn karenssin johdosta. Olennaista olisiakin tästä näkökulmasta yksittäisen opiskelijan oikeusturvan kannalta, että kurssin keskeyttämiseen johtavat perusteet olisivat mahdollisimman pitkälti ennalta arvioi-

tavissa, varsinkin, kun nyt puheena olevasta päätöksestä ei ollut ollut muutoksenhakuoikeutta.

Kurssikeskuksen huomiota kiinnitettiin puheena olevan säännöksen tulkintaa koskeviin kannanottoihin (1018/1/99, JP).

### 7.2.3. Sosiaali- ja terveyshallinto

#### 7.2.3.1. Huomautus

##### Viiivästyminen palautetun asian käsittelyssä

Oikeuskansleri on huomauttanut kunnan sosiaali- ja terveyslautakuntaa ja sen alaista viranhaltijaa käsittelyn viivästyisestä asiakirjan nähtäväksi saamista koskevassa lääninoikeuden palauttamassa asiassa. Viivästyminen oli johtunut siitä, että asia oli vaikeaselkoinen eikä pyydettyä oikeudellista toimintaohjetta ollut ajoissa saatu. Viranomaisen olisi tästä huolimatta ollut ratkaistava asia perustuslain oikeusturvaan koskevan 21 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä. Asiakirjan saamista koskevaan pyyntöön on annettava ratkaisu ja tehtävä päätös, jotta tiedon pyytäjä voi kielteisessä tapauksessa saattaa asian valitusviranomaisen käsiteltäväksi (153/1/01).

#### 7.2.3.2. Käsitykset

##### 1) Sosiaaliviranomaisten tietojensaantioikeudesta vuokra-asiassa

Kantelukirjoitusten mukaan sosiaaliviranomaiset ovat kieltäytyneet noudattamasta yksityisen vuokranantajan ja jälkihuollossa olevan nuoren välisessä asuinhuoneiston vuokrasopimuksessa olevaa ehtoa, jonka mukaan kunta sitoutuu maksamaan vuokrasta tietyn määrän kuukausittain. Kirjoitusten mukaan ehto oli kirjattu sopimukseen sen sisältöisenä kuin sosiaalivirkailija oli antanut ymmärtää kunnan sopimukseen sitoutuvan. Kunta oli myös omalla tosiasiallisella toiminnallaan, kuten takuuvuokran maksamisella ja kolmen ensimmäisen kuukauden vuokran maksamisella sopimusehdon mukaisesti osoittanut sitoutuneensa sopimukseen. Sitten kunta oli kuitenkin ryhtynyt vaatimaan eräitä lisäehtoja, kuten palkkatietojen toimittamista, ennen vuokraosuuden maksua.

Hankitun selvityksen mukaan sosiaaliviranomaiset olivat eri yhteyksissä korostaneet, että kunta tukee asumista toimeentulotuen kautta enintään tiettyyn markkamäärään asti. Kunnan edustajia ei ollut ollut läsnä vuokrasopimusta

laadittaessa, kunnan puolesta sopimusta ei ollut allekirjoitettu eikä viranomaiset olleet myötävaikuttaneet sopimusehdon kirjaamiseen. Takuuvuokrat oli maksettu nuorelle kertyneistä itseenäistymisvaroista ja puheena olevat vuokrat toimeentulotukena lukuun ottamatta ensimmäistä erää, joka oli maksettu ilman tukipäätöstä. Näin siksi, että asunnon saanti olisi varmistettu.

Asiassa oli oikeuskanslerin päätöksen mukaan ensisijaisesti kyse perusoikeutena turvattun hyvän hallinnon ja hallintomenettelylain mukaisen neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden toteutumisesta. Vaikka vuokrasopimuksen sitovuus kolmanteen tahoon nähden on yleisen alioikeuden ratkaistavaksi kuuluva kysymys, oikeuskansleri kuitenkin totesi käsityksensä, ettei viranomainen voi tulla yksityisten osapuolten väliseen oikeustoimeen sidotuksi edes siinä tapauksessa, että ohjaus tai neuvonta olisi ollut puutteellista tai että henkilö mahdollisesti olisi ymmärtänyt väärin viranomaisten tarkoituksen. Koska viranomaiset olivat vuokrasopimuksen laatimisen jälkeen toiminnallaan pyrkineet selkiyttämään syntyneitä tilannetta, kantelukirjoitukset eivät tältä osin antaneet aiheita muihin toimenpiteisiin kuin että sosiaaliviranomaisten huomiota kiinnitettiin annettavien neuvojen selkeyteen, koska yksittäiset ohjeet saatetaan ymmärtää viranomaisen lopulliseksi kannanotoksi asiassa.

Muutoin asumisen tukemisen osalta oikeuskansleri totesi, että koska lastensuojelulaissa ei ole tarkemmin säädetty, kuinka asia käytännössä tulisi järjestää, estettä sen hoitamiselle esimerkiksi toimeentulotukijärjestelmän puitteissa ei ollut.

Sen sijaan pidettiin epäasianmukaisena sitä, että sosiaaliviranhaltijalla oli yhden kuukauden toimeentulotukipäätöstä varten tietoja hankkimaan ottanut yhteyttä suoraan tuen saajan työnantajaan. Vaikka hallintomenettelyssä vallitsevan yleisen säännön mukaan viranomaisen velvollisuus on selvittää asia, toimeentulotuesta annettu laki erityislakina lähtee kuitenkin siitä, että tuen saajan on annettava päätöksenteon tueksi tarvittavat tiedot. Myöskään 1.1.2001 voimaan tulleella sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla ei ole sosiaaliviranomaisten tietojensaantioikeutta laajennettu koskemaan yksittäisiä työnantajia. Arvostelussaan oikeuskansleri kuitenkin piti sosiaaliviranhaltijan puolesta puhuvana seikkana sitä, että tämä oli menettelyllään pyrkinyt välttämään asian käsittelyn viivymistä. Ks. myös kohta 3.4.18. (762/1/99).

## 2) Valituslupan vaikutus toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanoon

Kantelukirjoituksen mukaan hallinto-oikeus oli kumonnut peruspalveluviranomaisten tekemät toimeentulotukipäätökset ja palauttanut asian viranhaltijalle uudelleen valmisteltavaksi. Peruspalveluvirasto oli hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin päätösten täytäntöön panemiseksi.

Päätöksessään apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisilla oli sinänsä ollut hyväksyttävä intressi hakea asiassa valituslupaa. Tavoitteena oli ollut saada korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto siihen, missä määrin on perusteltua toimeentulotuen kautta tukea kannattamatonta yritystoimintaa. Perusoikeutena turvatus perustoimeentuloturvan kannalta asiaa pidettiin kuitenkin pitkittyvän prosessin johdosta ongelmallisena. Ks. myös kohta 3.4.15. (390/1/01).

## 3) Perhepäiväkodin ryhmäkokomääräykset

Kantelun mukaan kunnallisessa perhepäiväkodissa ei ollut noudatettu perhepäiväkodin ryhmäkokomääräyksiä. Koska saadun selvityksen mukaan tilanne oli korjaantunut toisen perhepäiväkodin perustamisen myötä, kantelu ei ollut antanut aihetta muuhun kuin että apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan, kunnanhallituksen ja sosiaalilautakunnan tietoon saattamassaan ratkaisussa korostanut perhepäivähoidon ryhmäkokomääräysten ehdottomuutta (165/1/00, JP).

## 4) Tuomioistuimen lapsen huoltoasiassa pyytämän lausunnon viipyminen

Lapsen huoltoa koskevan asian valmistelutunnossa käräjäoikeudessa 19.8.1997 oli päätetty pyytää kunnan perusturvalautakunnalta lausunto vanhempien sopivaisuudesta lastensa huoltajaksi. Käräjätuomari oli kiirehtinyt lausuntoa kirjeitse 21.10.1998 ja 19.1.1999. Perusturvalautakunnan lausunto oli toimitettu käräjäoikeudelle 12.2.1999.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä on kiinnitetty sosiaalityöntekijä-lastenvalvojan vakavaa huomiota tuomioistuimen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista pyytämien lausuntojen joutuiseen käsittelyyn. Lisäksi

kunnan perusturvalautakunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että lautakunnan tulee valvoa tuomioistuinten lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisesti pyytämien lausuntojen valmistelua ja toimittamista tuomioistuimelle ilman aiheutonta viivytystä. Ks. myös kohta 3.4.10. (124/1/99, JP).

## 5) Lastenvalvojan toimenpiteiden viipyminen isyyden vahvistamiseksi

Lastenvalvoja oli selvitettyään avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen todennäköisen isän, joka ei ollut lasta tunnustanut, osoittanut käräjäoikeudelle isyyden vahvistamista sekä elatusapua koskevan haastehakemuksen. Hakemus oli palautettu lähinnä elatusapuvaatimuksen puutteellisuuden vuoksi eikä haastetta ollut annettu isyyden vahvistamisen osalta erikseen. Lastenvalvoja ei ollut noin kahteen vuoteen ryhtynyt toimenpiteisiin hakemuksen uudistamiseksi. Lapsen isä oli sittemmin tunnustanut lapsen. Apulaisoikeuskansleri on pitänyt aikaa liian pitkänä, minkä vuoksi hän on saattanut tätä koskevan arvostelunsa lastenvalvojan tietoon (891/1/99, JP).

## 6) Jälkihuoltovelvoitteen toteuttamisesta ja kirjeisiin vastaamisesta

Kantelija ei ollut allekirjoittanut sosiaaliviranomaisten laatimaa jälkihuoltosuunnitelmaa, koska siinä mainitut seikat eivät hänen mukaansa olleet pitäneet paikkaansa. Lastensuojelulain mukaan jälkihuoltosuunnitelma laaditaan yhdessä asianosaisen kanssa. Sääntely ei kuitenkaan edellytä, että suunnitelman toteuttamisen aloittaminen tai sen olemassaolo ylipäätään vaatisi osapuolten nimenomaisen hyväksynnän. Kyse on erilaisten näkemysten yhteen sovittamisesta ja olosuhteet huomioon ottaen lapsen tai nuoren etua parhaiten toteuttavan ratkaisun löytämisestä. Tältä osin menettely oli ollut asianmukaista.

Sen sijaan suunnitelman lopullisen valmistuksen ja sitä pohjustaneiden keskustelujen välillä oli ollut viivettä. Myös itse suunnitelma-asiakirja voitiin sisältönsä puolesta pitää osin puutteellisenä, koska siitä puuttui lastensuojeluasetuksen edellyttämä tieto siitä, kuinka usein suunnitelmaa on tarkistettava. Koska jälkihuollon käytännön toimenpiteisiin oli kuitenkin jo asianmukaisesti ryhdytty, kantelut eivät tältä osin anta-

neet aiheutta muuhun kuin että vastaisen varalle sosiaaliviranomaisten huomiota kiinnitettiin ha-  
vaittuihin puutteisiin.

Kirjeisiin vastaamisen osalta oikeuskansleri totesi hallintomenettelylain 4 §:n mukaisen neu-  
vonta- ja ohjausvelvollisuuden tarkoittavan, että  
jos viranomaiselle osoitetussa kirjeessä pyyde-  
tään neuvoa tiettyyn asiaan tai tiedustellaan asi-  
an etenemistä, viranhaltijan tulee vastata tällai-  
siin kirjeisiin tai siirtää ne oikealle viranomaiselle  
ja ilmoittaa siirrosta. Vaikka puhelimitse olisikin  
useissa tapauksissa mahdollista reagoida jousta-  
vasti, asianmukaista olisi tällöinkin vielä erik-  
seen vastata kirjallisesti, jotta annettu vastaus  
tulisi dokumentoiduksi vastaisen varalle.

Sikäli kuin kirjeet sisältävät vain kannanotto-  
ja kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen tai ovat  
tulkittavissa muunlaisiksi mielipiteenilmauksiksi,  
viranomaiset eivät oikeuskanslerin mukaan me-  
nettele lainvastaisesti tai virheellisesti, vaikkei  
tällaisiin kirjeisiin vastattaisi. Kyse on kuitenkin  
aina tapauskohtaisesta arvioinnista, eikä vastaa-  
minen kynnystä ole syytä pitää kovin korkeana.  
Hyvän hallinnon kannalta on asianmukaista, et-  
tei kirjeen lähettäjä jäisi turhaan odottamaan  
vastausta. Se, että kirjeeseen reagoidaan, ei vielä  
tarkoita, että kirjeessä esitettyyn vaatimukseen  
välttämättä oli aiheutta suostua.

Oikeuskansleri saattoi käsityksenään sosiaali-  
viranomaisten tietoon, että tietyt kanteluissa tar-  
koitetut kirjeet olivat olleet sellaisia, että niihin  
olis ollut aiheutta vastata. Viranomaisten huo-  
miota kiinnitettiin myös viranomaisten toimin-  
nan julkisuudesta annetun lain mukaisen julki-  
suusperiaatteen edellyttämään menettelyyn asia-  
kirjapyyntöihin vastattaessa (818/1/99).

## 7) Toimeentulotukiasiakkaan varojen perintä toimeentulotuen korvaukseksi

Kantelija oli tyytymätön Kansaneläkelaitok-  
sen maksettua hänen työmarkkinatukensa sosi-  
aalilautakunnalle hänen mielestään ilman perus-  
tetta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi rat-  
kaisussaan, ettei lainvastaista tai virheellistä me-  
nettelyä ollut ilmennyt asiassa siltä osalta, kuin  
kantelijan työmarkkinatuki oli hänen toimeentu-  
lotukeaan koskevien päätösten mukaisesti toi-  
meentulotuesta annetun lain 23 §:n tarkoittamal-  
la tavalla peritty sosiaalivirastolle toimeentulo-  
tuen korvaukseksi.

Toimeentulotuen takaisinperintä kantelijalle  
maksettavasta työmarkkinatuesta oli jatkunut

virheellisesti vielä senkin jälkeen, kun toimeentu-  
lotukea koskeviin päätöksiin ei ollut liitetty ta-  
kaisinperintää. Asiaa arvioitaessa otettiin kui-  
tenkin huomioon, että sosiaalikeskus oli virheel-  
lisen perinnän tultua ilmi ottanut välittömästi  
yhteyttä Kansaneläkelaitokseen perinnän lopet-  
tamista varten ja tilittänyt asiakkaalle sille perityt  
varat kunkin erän osalta noin viikon viiveellä.  
Sosiaalikeskus oli lisäksi ilmoittanut ryhtyneen-  
sä toimenpiteisiin tarkastaakseen sisäisen työnja-  
on ja työkäytännöt perintäasioiden osalta. Apu-  
laisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ratkaisus-  
saan sosiaaliviraston ja sosiaalikeskuksen huo-  
miota riittävään huolellisuuteen perittäessä asi-  
akkaan varoja toimeentulotuen korvaukseksi  
(636/1/00).

## 8) Toimeentulotukiasioiden käsittelyajat

Kantelussa oli kysymys siitä, että sosiaalilau-  
takunnan kokousta, jossa käsiteltäviin asioihin  
kuuluvat muiden ohella toimeentulotukiasioissa  
annetuista viranhaltijapäätöksistä tehdyt oikai-  
suvaatimukset, ei pidetä heinäkuussa. Apulaisoi-  
keuskansleri on kanteluun antamassaan ratkai-  
sussa, viitaten toimeentulotuesta annetun lain  
14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan toimeentu-  
lukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä,  
katsonut, ettei sosiaalilautakunnan kokousten  
kahden kuukauden väli toimeentulotukiasioiden  
käsittelyssä vastaa sitä, mitä viivytyksettömältä  
ja kiireelliseltä käsitellyltä voidaan edellyttää.  
Sosiaalilautakunnan huomiota on kiinnitetty  
vastaisen toiminnan varalle toimeentulotukiasi-  
oiden viivytyksettömään käsittelyyn (753/1/01,  
JJ).

## 9) Asuintilojen puutteellisuus

Lastensuojelulaki velvoittaa kuntia huolehti-  
maan siitä, että lasten ja nuorten kasvuoloissa ei  
ole epäkohtia eikä sosiaalisia ongelmia. Tämä  
edellyttää seuraamaan myös olosuhteita, joissa  
lapset ja nuoret asuvat. Leirialueen huoltoraken-  
nusten käyttäminen lapsiperheiden asuintiloina  
ei täyttänyt terveydensuojelulain 7 luvussa edel-  
lytettyjä vaatimuksia.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on katsonut,  
että sosiaalilautakunta ei ollut riittävissä määrin  
huolehtinut lastensuojelulain velvoitteista. Oi-  
keuskansleri on kiinnittänyt kunnan sosiaalilau-  
takunnan huomiota lastensuojelulain 6 §:n edel-

lyttämien velvoitteiden noudattamiseen (443/1/00).

### 10) Potilasturvallisuus ja laitevalvonta

Kantelussa oli kysymys sairaalan hoitohenkilökunnan menettelystä ja hengityskonehoidossa olleen potilaan valvonnasta. Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa pitänyt aiheellisena painottaa sitä, että aina kun potilaan hoitotilanne joko konehoidosta tai muusta tilanteesta johtuen edellyttäisi jatkuvaa hoidon seuraamista ja tarkkailua, valvontaolosuhteet sairaalassa tulee järjestää joko koneellisella valvonnalla tai hoitohenkilökunnan tarpeellisesta määrästä huolehtimisella sellaisiksi, ettei potilasturvallisuuden kannalta vaaratilanteita synny. Ratkaisussa on lisäksi kiinnitetty huomiota sairaalan osastojen ja välinehuollon vastuulla olevien hoitotarvikkeiden käyttökuntoisuuden riittävään seurantaan.

Kanteluratkaisussa on lisäksi todettu, että Lääkelaitoksen ohjaus- ja valvontakäytännössä Lääkelaitoksen tulisi riittävän tehokkaalla tavoin kiinnittää laitevalmistajien huomiota siihen, että niiden antamat laitekohtaiset suositukset ja käyttöohjeet olisivat keskenään yhteneväiset (619/1/00, JP).

#### 7.2.3.3. Muut kannanotot

##### 1) Toimeentulotuen maksamisen edellytyksistä

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin sosiaaliviranomaisia siitä, että toimeentulotuen maksamisen edellytyksenä vaadittiin muun muassa kirjallinen ilmoitus tiliyhteystiedoista, tiliote ja todistus maksetuista päivärahoista. Pelkän todistuksen maksetuista päivärahoista tulisi riittää, koska olosuhteet eivät ole muuttuneet.

Toimeentulotuesta annettu laki jättää apulaisoikeuskanslerin mukaan sijaa viranomaisten harkinnalle arvioitaessa sitä, mitä tietoja on tarpeen pyytää. Tilannetta tuli arvioida hyvään hallintoon kuuluvien suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden nojalla. Koska pyydetyillä tiedoilla oli kullakin oma merkityksensä asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen selvittämisen ja maksatuksen virheettömyyden kannalta, viranomaiset eivät olleet ylittäneet menettelyn mahdollisesta yksittäistapauksellisesta kaavamaisuudesta huolimatta harkintavaltaansa (1122/1/00, JP).

##### 2) Sosiaalilautakunnan päätöksestä tiedottaminen

Kantelussa oli kysymys siitä, että ennen kuin kantelija oli saanut sosiaalilautakunnan päätöksen tiedoksi hän oli lukenut asian lehdestä. Yhteydenotto tiedotusvälineisiin oli tapahtunut kaupungin toimesta.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että hyvä hallinto edellyttää, että päätöksen tiedottamisessa asianosaisella tulisi olla etusija ennen tiedotusvälineitä. Kuitenkin kuntien ja varsinkin suurten kaupunkien viranomaisissa tehdään viikoittain lukuisia päätöksiä, joista osa on salassapidettäviä, eikä tarkoitettu julkisuuteen.

Toisaalta hyvään hallintoon myös kuuluu, että tiedotusvälineiden edustajiin suhtaudutaan palveluhenkisesti. Nykyaikaiseen tiedonvälitykseen kuuluu nopeus. Tästä johtuen asia saattaa olla julkisten tiedotusvälineiden tiedossa ennen kuin päätös ehtii postitse asianosaiselle. Kantelijan vahingonkorvausasia ei ollut sen laatuinen, että se olisi edellyttänyt salassapitovelvollisuutta lautakunnan taholta (802/1/99, JP).

##### 3) Vanhustenhuollon tilan perustuslainmukaisuudesta

Kantelukirjoituksessa pyydettiin erään yksittäistapauksen valossa selvittämään, onko kaupungin vanhustenhuollon tila sillä tasolla kuin perustuslain perusoikeussäännökset ja asiaa koskevat alemmanasteiset säännökset edellyttävät. Asiaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.4.7. (78/1/00).

#### 7.2.4. Ympäristöhallinto

##### 7.2.4.1. Esitys

##### Valvontatoimenpiteet ympäristöasiassa

Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2000 (s. 116—117) on selvitetty kantelun tutkimisen yhteydessä esiin noussutta lannan varastointiin liittyntä asiaa, joka oli aiheuttanut ympäristölle pilaantumisvaaran.

Asian johdosta apulaisoikeuskansleri esitti työvoima- ja elinkeinokeskukselle, jonka valvontaan pilaantumisvaaran aiheuttanut kanatalousyritys kuului, että yrityksen toimintaa jatkossa

tultaisiin valvomaan tilanteeseen nähden riittävästi. Työvoima- ja elinkeinokeskuksesta sittemmin saaduista asiakirjoista kävi ilmi, että yrityksessä oli suoritettu tarkastus. Asiakirjojen mukaan yrityksen oli havaittu rikkoneen ympäristömääräyksiä ja samalla myös ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksien maksamiseen vaadittavaa hyvää maatalouskäytäntöä. Valvonta-asia on edelleen vireillä (666/1/98, JP).

#### 7.2.4.2. Huomautus

##### **Rakennusluvan myöntäminen vahvistamattomalla rantayleiskaava-alueella**

Rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan rakennuspaikalle, jolle Hämeen lääninhallitus oli jo vuonna 1978 katsonut rantakaavan laatimisen tarpeelliseksi. Lääninhallitus oli vuosina 1979, 1986 ja 1993 antamallaan päätöksillä hylännyt poikkeuslupahakemukset lomarakennuksen rakentamiseksi mainitulle rakennuspaikalle.

Rantayleiskaava oli kokonaisuudessaan vahvistamatta. Poikkeusluvan tarve oli rakennuslain 132 §:n 1 momentin nojalla selvä. Naapureita oli myös rakennusasetuksen 132 a §:n mukaan tullut kuulla. Tilaa ei ollut myöskään lohkomistoimituksessa muodostettu rakennuspaikaksi. Korkein hallinto-oikeus oli purkanut rakennustarkastajan rakennuslupapäätöksen.

Apulaisoikeuskansleri huomautti kunnan rakennustarkastajaa virheellisen rakennuslupapäätöksen tekemisestä (832/1/00, JJ).

#### 7.2.4.3. Käsitykset

##### **1) Ympäristölautakunnan päätöksestä tiedottaminen**

Ympäristölautakunta oli 13.6.2000 tekemälään päätöksellä maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n nojalla velvoittanut asianosaisen sakon uhalla lopettamaan rumentavan kateviljelyn ja siivoamaan alueen määrääjän kuluessa. Päätös oli lähetetty asianosaiselle saantitodistusta käyttäen ja hän oli lunastanut sen 10.7.2000. Asianosainen oli sitä ennen saanut tiedon päätöksestä luettuaan sen sanomalehdestä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan lausunut, että asianosaisen kannalta on usein kiusal-

lista, jos hän saa tiedon sellaisesta ratkaisusta, joka on hänelle kielteinen, samanaikaisesti tai vieläpä myöhemmin kuin muut. Tällainen tilanne on käsillä jos asianosainen saa tiedon asiasta ensimmäiseksi joukkotiedotusvälineen kautta. Se, että viranomainen on pakkokeinoasiassa katsonut tilanteen lainvastaiseksi, velvoittanut asianosaisen korjaamaan tilanteen ja asettanut velvoitteen täyttämisen tehosteeksi uhkasakon, on omiaan saattamaan asianosaisen toiminnan kielteiseen valoon.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on tarvittaessa huolehdittava siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tuloa. Tämän kannan mukaista olisi, että asianosaiselle olisi annettu tieto päätöksen sisällöstä tuoreeltaan päätöksenteon jälkeen vaikkapa puhelimitse. Asia ei ollut johtanut enempään toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri on saattanut edellä lausutun käsityksensä lautakunnan tietoon (714/1/00, JP).

##### **2) Rakennuslupa-asioden huolellinen käsittely**

Rakennuslautakunta oli myöntänyt luvan autotallin rakentamiseen hakemuksen mukaisesti hakijoiden omistamalle tilalle. Asiassa saadun selvityksen mukaan autotalli oli suunniteltu rakennettavaksi ja rakennettu paikkaan, joka ei kuulunut hakemuksessa tarkoitettuun tilaan, vaan siihen rajoittuvaan alunperin yhteisestä alueesta muodostettuun tilaan, jonka oli erheellisesti luultu tulleen aikanaan liitetyksi ensin mainittuun tilaan.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut, että tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen 12 §:n 2 momentin 1) kohdan mukaan (268/1978) rakennuslautakunnan oli tullut valvoa, että lupahakemukset tulevat asianmukaisesti käsitellyiksi. Rakennuslautakunta oli puutteellisesti tutkinut rakennuslupahakemuksen. Huomaamatta oli jäänyt sen rakennuspaikkaa koskevan selvityksen ristiriitaisuus, mistä oli johtunut, että lupa oli kohdistunut väärään tilaan. Rakennuslautakunnan menettely oli johtunut lähinnä huomaamattomuudesta. Talousrakennus on ollut paikallaan jo 10 vuotta kenenkään mahdollisen asianomaisen puuttumatta rakentamiseen. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerillakaan ei ollut aihetta enemmältä puuttua asiaan kuin että kunnan rakennusvalvontaviranomaisten huomiota on kiinnitetty riittävästi huolellisuuteen rakennuslupa-asioita käsiteltäessä (704/1/99, JP).

### 3) Tielautakunnan toimivalta sopimustien osalta

Kulku lohkokiinteistölle paikallistieltä oli toteutettu käytännössä viimeisen 20—30 metrin matkalla toisin kuin lohkomisessa perustettu rasite osoitti. Kulku tapahtui kantakiinteistön alueella olevan metsätien kautta pitkäaikaisen kulun sallimisen ja sittemmin kirjallisen sopimuksen perusteella. Kantakiinteistön omistajan estettyä aidalla kulun lohkokiinteistölle sopimustietä pitkin, tielautakuntana toimiva rakennuslautakunta oli hyväksynyt rakennustarkastajan määräyksen poistaa kulunesteet ja kantakiinteistön omistajan laiminlyötyä noudattaa määräystä, pyytänyt poliisilta virka-apua esteiden poistamiseksi. Rakennuslautakunta oli purattanut esteet poliisi toimien rajoituksessa vain paikallaan.

Oikeuskansleri oli päätöksessään todennut, että sopimukseen perustuva kulkuoikeus, joka voi perustua kirjalliseen sopimukseen tai jonka voidaan katsoa syntyvän hiljaisesti pitkäaikaisen tien käyttämisen sallimisella, ei ole yksityistielain 8 §:ssä tarkoitettu tieoikeus. Lain 21 §:n mukaan tällaiseen tiehen ei sovelleta muita kuin tien lakaamista koskevia yksityistielain säännöksiä. Tämän vuoksi ei rakennustarkastajalla eikä rakennuslautakunnalla ollut yksityistielain 52 §:n 1 momentin säännöksen nojalla toimivaltaa asiassa. Tielautakunnalla ei ole yksityistielain mukaan yleistä lain noudattamisen valvontatehtävää eikä siihen liittyen oikeutta käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Lautakunnan olisi päätöksen mukaan tullut jättää asia tutkittavaksi ottamatta. Oikeuskansleri oli katsonut, ettei poliisilla virka-apua antavana viranomaisena ollut velvollisuutta eikä toimivaltaakaan noissa oloissa tutkia rakennuslautakunnan päätöksen oikeellisuutta.

Rakennuslautakunnan menettelyä arvioidessaan oikeuskansleri oli ottanut lieventävänä tekijänä huomioon sen, että lohkokiinteistön omistajalla olisi ilmeisesti ollut oikeus saada virka-apua sopimuksen vastaisten kulunesteiden poistamiseksi. Arvostelua oli lieventänyt myös se, että rakennuslautakunta oli pyrkinyt asiassa oikeudenmukaiseen lopputulokseen hankkimalla päätöstensä perusteeksi asiantuntijatietoa. Virheeksi oli koitunut se, ettei lautakunta ollut tullut kiinnittäneeksi tietoa oikein.

Oikeuskansleri oli kiinnittänyt rakennuslautakunnan ja sen esittelijänä toimineen rakennustarkastajan huomiota toimivaltasäännösten noudattamiseen ja etenkin siihen eroon, mikä viranomaistoimivallassa on yksityistielain 8 §:ssä

tarkoitettua tieoikeuden ja sopimusperusteisen kulkuoikeuden ollessa kysymyksessä (1088/1/99).

### 4) Liikenteen aiheuttama meluhaitta

Kantelua tutkittaessa tuli esille, että Nastolan kunnan alueella olevalla tieosuudella oli tehty laskennallinen meluselvitys, jonka mukaan alueella olevalla tiejaksolla saattoi ilmetä liikenteestä johtuvaa meluhaittaa. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri esitti ympäristön tilaa seuraavien kunnallisten viranomaisten harkittavaksi olisiko tarpeen suorittaa paikallisia melumittauksia. Ks. myös kohta 6.7.2.3. (1127/1/00, JJ).

#### 7.2.4.4. Muut kannanotot

##### 1) Ekomaksun laskutus

Kuntayhtymän jätehuoltoyksikkö oli toimitannut maksuvelvolliselle ekomaksun perimiseksi laskun (maksulipun), joka sisälsi tiedon maksun perusteesta ja maksun suorittamista varten tarpeelliset tekniset tiedot.

Kuntayhtymän laskusta ei yksiselitteisesti ilmennyt, mikä viranomaisena oli määrännyt maksuunpanosta ja milloin maksuunpano oli tapahtunut. Laskusta ei myöskään ilmennyt, milloin tavallisena kirjeenä lähetetty lasku oli annettu postin kuljetettavaksi. Lähetysajankohtaa koskevalla tiedolla, jos se poikkeaa laskun päiväyksestä, on merkitystä toisaalta laskettaessa ajankohtaa, jolloin maksuvelvollisen katsotaan saaneen tiedon laskusta, ja toisaalta ratkaistaessa sitä, mihin mennessä määräajassa tehtävä muistutus tulee viimeistään tehdä, koska määräaika muistutuksen tekemiselle alkaa kulua tiedoksi-saannista.

Varsinaisena puutteena apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä on voitu pitää sitä, että maksulippuun ei ollut liitetty ohjausta muistutuksen tekemistä varten, jolloin mm. muistutuksen tekemiseen liittyvä määräaika olisi voitu selvittää tarkemmin. Muistutusajaksi oli lain mukaisen 14 päivän asemasta merkitty virheellisesti 8 päivää.

Maksuvelvollisen kuntayhtymälle toimittamaan muistutukseen ei ollut tehty merkintää siitä, milloin kirje oli saapunut. Tällä seikalla on merkitystä harkittaessa sitä seikkaa, onko muistutus tullut perille säädetyssä 14 päivän määräajassa.

Selostetut puutteellisuudet ja virheellisyys ovat sen laatuksia, että ne ovat korjattavissa. Kuntayhtymän yhtymähallitus oli jo ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin laskujen sisällön muuttamiseksi ja täydentämiseksi niin, että muistutuksen tekemistä koskeva ohjaus liitetään laskuun ja muistutusaikaa koskeva merkintä muutetaan 14 päiväksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, että esitetyt toimenpiteet ovat asianmukaisia, joskin niiden riittävyttä ei ole voitu arvioida. Sen vuoksi hän on vielä esittänyt yhtymähallituksen harkittavaksi, olisiko asiassa aihetta joihinkin lisätoimenpiteisiin (942/1/99).

## 2) Jätelain soveltamisesta

Kunnan ympäristökeskuksen ympäristötarkastajan suorittamalla valvontakäynnillä oli todettu, että kiinteistöllä ja sen läheisyydessä tiealueen vierellä kaupungin maalla oli varastoitu kymmeniä henkilö- ja pakettiautoja, yksi linja-auto, veneitä, kuormalavoja ja autonrenkaita. Tarkastuksen perusteella ympäristökeskus oli kehottanut kiinteistönhaltijaa siivoamaan roskaantuneen alueen ja kuljettamaan käytöstä poistetun tavarankin jätteen pois.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on katsonut, ettei valvontakäyntiä voitu pitää jätelain 54 §:ssä tarkoitettuna tarkastuksena, vaan lähinnä alustavana ja eri syistä johtuen rajoitetuksi jääneenä viranhaltijan tutustumisena olosuhteisiin sen arvioimiseksi, olivatko ympäristökeskukselle tehdyt ilmoitukset aiheellisia ja olivatko jatkotoimenpiteet tarpeen. Valvontakäynnistä ei ole säännöksiä jätelainsäädännössä. Jäteasetuksen 23 §:n säännökset etukäteisilmoittamisesta ja pöytäkirjasta eivät koske sitä. Valvontakäynnillä tehtyjen havaintojen perusteella oli aihetta epäillä, että tapauksessa oli kysymys jätelain 19 §:n (roskaaminen) ja siihen liittyen mahdollisesti myös 22 §:n (maaperän saastuminen) mukaisesta tilanteesta.

Tapausta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että siivouskehotukseen sisältyvästä velvoittavasta sanamuodosta voi saada asiakirjan muusta sisällöstä huolimatta sen käsityksen, että ympäristökeskuksen yhteydenotto tarkoittaa enemmän kuin pelkkiä ohjeita. Kehotuksen esittäminen edellyttää, ettei ainakaan perustellusti voida panna kiistaan sitä, onko kysymys roskaamisesta vai ei. Ottaen huomioon kiinteistönhaltijan siivouskehotuksen jälkeen esittämät näkökohdat ajoneuvojen ja mui-

den esineiden säilytystarkoituksesta ja vastaisesta käyttötarkoituksesta sekä toimenpiteet ajoneuvoista aiheutuvien ympäristöhaittojen ja -vaarojen torjumiseksi ei voitu — ainakaan ilman tarkempaa selvitystä ja erittelyä — varmuudella päätellä, mitkä lukuisista ajoneuvoista ja esineistä olivat käytöstä poistettuja siten kuin jätelain 19 §:ssä tarkoitetaan. Päädyttyäessä siivouskehotuksen antamiseen oli jäänyt selvittämättä, oliko ajoneuvojen varastoinnista aiheutunut tai voisiko siitä varastoinnin jatkuessa aiheutua jätelain 22 §:ssä tarkoitettua saastumista.

Asiassa saadun selvityksen mukaan valvontakäynti oli tehty 15.9.1999 ja varsinainen tarkastus 6.11.2000. Asiantila varastoinnin osalta on säilynyt ennallaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tavanomaisen siivouskehotuksen antaminen oli tapahtunut harkitsematta riittävästi tapaukseen liittyviä erityispiirteitä. Varastoinnin laatu ja laajuus, pitkäkestoisuus, näkymät tiealueille sekä epäilyt maaperän saastumisesta ovat sellaisia näkökohtia, jotka olisivat edellyttäneet ympäristökeskukselta ripeää etenemistä jätelain mukaisessa järjestyksessä eli tarkastuksen suorittamista välittömästi valvontakäynnin jälkeen. Valvonta-asioihin liittyvän yleisen edun toteuttamisen ohella myös kiinteistönhaltijan oikeusturva olisi edellyttänyt asian nopeampaa käsittelyä (125/1/00, JJ).

## 7.2.5. Muu erityishallinto

### 7.2.5.1. Käsitys

#### Virheellinen tieto laskutusohjelmassa

Vuokraoikeuden siirto oli rekisteröity kantelijan ja hänen miesvainajansa nimiin, mutta kantelija oli yksin allekirjoittanut tontinvuokrasopimuksen. Kaupunki oli lähettänyt kantelijalle kaksi kertaa vuodessa maksettavaksi tontinvuokramaksun. Sitten oli vuokranmaksulomakkeeseen kantelijan lisäksi maksajiksi ilmaantunut hänen lapsensa ja miehensä aikaisemmin syntynyt tytär. Tämä oli johtunut siitä, että kaupungille oli tullut uusi laskutusohjelma, jonka mukaan tontin kohdalle vietiin erehdyksessä saantomiesten nimet varsinaiseen sopimustiedostoon.

Kaupungin tonttivuokrien laskutusmenettely mainitussa tapauksessa ei ollut asianmukaista. Apulaisoikeuskansleri on saattanut käsityksensä kaupungingeodeetin tietoon (210/1/01, JJ).

### 7.2.5.2. Muu kannanotto

#### Kirjaston aiheuttaman vahingon korvaamisesta

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupunginkirjastoa siitä, ettei se ollut korvannut asiakkaan videoiden vaurioitumista, jonka oli aiheuttanut viallinen kuvanauha.

Kirjastolain mukaan kirjastolla voi olla käytösäännöt, joissa määrätään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista ja joita henkilö kirjaston asiakkaaksi ryhtyessään sitoutuu noudattamaan. Koska säännöissä, joista asiakkaita oli eri yhteyksissä tiedotettu, oli selvästi mainittu, ettei kirjasto ole vastuussa videonauhojen nauhureille mahdollisesti aiheuttamista vahingoista, kirjasto ei ollut menettänyt virheellisesti. Samalla apulaisoikeuskansleri kuitenkin lausui yleisenä käsityksenään, että kirjastot osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentin toteuttajina vastaavat lainaamansa aineiston mahdollisimman asianmukaisesta kunnosta (233/1/00, JP).

## 7.3. Kirkollishallinto

### 7.3.1. Käsitys

#### Asian käsittelyn viipyminen ja päätöksen perusteleminen

Kantelukirjoituksen mukaan valituksen käsittely Suomen ortodoksisessa kirkollishallituksessa oli kestänyt noin puolitoista vuotta, eikä päätöksessä kuitenkaan ollut otettu kantaa kaikkiin esitettyihin väitteisiin.

Saadun selvityksen mukaan viipyminen oli osaksi johtunut kirkollishallituksesta riippumattomista syistä, kuten siitä, ettei selvityksen antaja ollut palauttanut valitusasiakirjoja. Asiakirjojen palauttamista oli kertaalleen pyydetty ao. seurakunnalta kirjallisesti, mutta ne oli saatu takaisin vasta yli neljän kuukauden kuluttua.

Kirkollishallitus olisi apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan voinut toimia tältä osin määrätietoisemmin, mikä olisi saattanut vaikuttaa asian käsittelyn kokonaisuuteen. Muut viipymisen syyt, kuten asian selvittämiseksi tarpeellisen selvityksen hankkiminen ja esittelijän vuosiloma samoin kuin ministeriön lainsäädäntömuutoksia koskevat lausuntopyynnöt, jotka pääsääntöisesti ovat määräaikoihin sidottuja, sen sijaan olivat hyväksyttäviä.

Päätöksen perustelujen asianmukaisuutta arvioitaessa tuli puolestaan ottaa huomioon, että

valituksen ja kantelun osalta päätöksen perusteluvelvollisuutta koskeva sääntely poikkeaa toisistaan. Kirkollishallituksen tietoon saatettiin käsitys, jonka mukaan annettaessa samalla kertaa ratkaisu, joka pitää sisällään kahden sääntelyltään erilaisen menettelyn piiriin kuuluvia kysymyksiä, joiden osalta ratkaisun oikeusvaikutukset poikkeavat toisistaan, päätöksen selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Koska kirkollishallitus oli selvityksessään jo ilmoittanut pyrkivänsä vastaisuudessa perustelemaan päätöksensä tarkemmin, kantelukirjoitus ei tältä osin antanut aihetta enempään toimenpiteisiin (113/1/00, JP).

## 7.4. Ahvenanmaan itsehallinto

### 7.4.1. Käsitys

#### Keskusviraston toimivalta Ahvenanmaalla

Kasvituotannon tarkastuskeskus oli Ahvenanmaan maakuntahallituksen pyynnöstä tutkinut ahvenanmaalaisen yrityksen maahantuomien kasvisiemementien laadun. Tarkastuskeskus lähetti maahantuojalle suomenkielisen hallintopäätöksen muotoon laaditun laatutodistuksen sekä laskun. Maahantuojalla kanteli tarkastuskeskuksen menettelystä, koska tarkastuskeskuksella ei ollut toimivaltaa antaa hallintopäätöstä tällaisessa Ahvenanmaata koskevassa asiassa ja koska päätös oli suomenkielinen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan tehtävistä, jotka aiheutuvat kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämisestä koskevasta lainsäädännöstä, huolehtii Ahvenanmaan maakunnassa maakuntahallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Valtakunnalla on kuitenkin lainsäädäntövalta mainituissa asioissa.

Kasvituotannon tarkastuskeskuksen huomiota kiinnitettiin viranomaisten toimivallanjakoon tällaisessa hallintoasiassa. Lisäksi tarkastuskeskusta muistutettiin siitä, että keskushallintoon kuuluvan viranomaisen tulee kielilainsäädännön ja itsehallintolainsäädännön mukaan asioida Ahvenanmaan viranomaisten ja ahvenanmaalaisen asiakkaiden kanssa ruotsin kielellä.

Asiassa ilmeni myös, että Ahvenanmaan maakuntahallituksen kasvinsuojelutarkastaja lähettäänsä siemennäytteen analysoitavaksi Kasvituotannon tarkastuskeskukselle oli oheistanut näytteenottopöytäkirjan, joka oli laadittu suo-

menkieliselle lomakkeelle, mutta täytetty ruotsin kielellä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi käsityksenään, että suomenkielisen lomakkeen käyttäminen ei ollut sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:stä ilmenevän oikeusohjeen kanssa, jonka mukaan kirjeenvaihto Ahvenanmaan viranomaisten ja valtakunnan viranomaisten välillä tulee tapahtua ruotsin kielellä (95/1/00).

#### 7.4.2. Muu kannanotto

##### **Viranomaisten välinen kirjeenvaihtokieli ja koulutuksen järjestäminen**

Käräjätuomari oli moittinut oikeusministeriön menettelyä eräiden koulutustilaisuuksien järjestämisessä. Kutsukirjeitä koulutustilaisuuksiin ei ollut toimitettu Ahvenanmaan käräjäoikeudelle ruotsin kielellä ja koko lainkäyttöhenkilökuntaa koskevaa koulutusta uusiutuvasta lainsäädännöstä ei ollut aina järjestetty myös ruotsin kielellä.

Oikeuskansleri on asian johdosta todennut, että Ahvenanmaan itsehallintolain 38 §:n 1 momentin säännös viranomaisten välisestä kirjeenvaihtokielestä on yksiselitteinen eikä se mahdollista menettelyä, jossa kirjeenvaihto valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten välillä tapahtuisi suomen kielellä. Näin siitäkin huolimatta, että koulutustilaisuuden opetuskieli on suomi. Oikeusministeriön olisi tullut lähettää Ahvenanmaan käräjäoikeudelle kutsukirjeet koulutustilaisuuksiin ruotsin kielellä.

Koulutuksen järjestämisen osalta oikeuskansleri on todennut, että kysymyksessä olevat koulutustilaisuudet ovat käsitelleet oleellisia lainsäädännön muutoksia, joiden merkitys koko lainkäytön ratkaisutoiminnassa on huomattava. Kun koulutustilaisuudet on järjestetty ainoastaan suomen kielellä, eikä korvaavaa koulutusta ole selvityksen mukaan järjestetty, Ahvenanmaan itsehallintolain 42 §:n 2 momentissa säännelty oikeus koulutukseen ruotsin kielellä ei toteutunut (1180/1/99).

### 7.5. Eräät muut tahot

#### 7.5.1. Muut kannanotot

##### **1) Työkyvyttömyyseläkeasian käsittely**

Kantelijalle oli useiden vuosien ajan myönnet-

ty määräaikaisin päätöksin täysi työkyvyttömyyseläke, kunnes eläke oli muutettu osaeläkeeksi. Kantelijan vireille panemien lukuisien uusien eläkehakemusten ja valitusten jälkeen eläkeyhtiö oli määrännyt hänet kuntoutustutkimukseen. Lopulta osaeläke oli noin viisi vuotta kestäneiden prosessien jälkeen muutettu takautuvasti täydeksi eläkkeeksi. Kantelijan mukaan eläkeyhtiö on myöntämisellä päätöksellään myöntänyt toimineensa aiemmin virheellisesti.

Asiassa oli ensisijaisesti kyse sellaisesta työkyvyttömyyden arviointiin liittyvästä lääketieteellisen ja muun näytön harkinnasta eläkeyhtiössä, eläkelautakunnassa ja vakuutus oikeudessa, johon oikeuskanslerilla ei toimivaltansa puolesta ole mahdollisuutta puuttua.

Vaikka ajallisesti tarkastellen eläkeasia oli ollut eri tavoin vireillä useita vuosia, asian käsitteilyssä ei kuitenkaan voitu osoittaa virheellisyyttä. Koska työkyvyttömyyseläkeasioiden luonteeseen kuuluu apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan, että uusi hakemus voidaan aiemmista päätöksistä huolimatta panna vireille, tämä yhdessä oikaisu- ja valitusmahdollisuuden kanssa saattaa johtaa ajallisesti pitkiinkin prosesseihin. Kuitenkaan pelkästään se, että lopputulos lopulta muuttui kantelijalle myönteiseksi, ei vielä sinänsä ole osoitus aiemman menettelyn virheellisyydestä.

Eläkeyhtiön tietoon saatettiin kuitenkin käsitys siitä, että järjestelmää kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta olisi edullista, jos useita kielteisiä päätöksiä saanut hakija osoitettaisiin kohdullisessa vaiheessa kuntoutustutkimukseen, kuten kantelijan osalta oli sitemmin tehtykin. Näin voitaisiin apulaisoikeuskanslerin mukaan parhaassa tapauksessa ehkä välttää jopa useita vuosia kestävältä valituskierteeltä (220/1/99, JP).

##### **2) Liikennevahinkolautakunnan toiminnan valvominen**

Perustuslain (731/1999) 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskanslerin valvontavalta on ulotettu koskemaan julkisyhteisöjen työntekijöitä ja muita julkista tehtävää hoitavia Suomen Hallitusmuodon muuttamista koskevalla lailla (1221/1990). Tuota lakia koskevassa hallituksen esityksessä (n:o 72/1990) on todettu, että yksityiset vakuutusyhtiöt hoita-

vat monia lakisääteisiä eläke- 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 kaikkien liikennevakuutustoimintaa Suomessa harjoittavien vakuutusyhtiöiden on kuulluttava liikennevakuutuskeskukseen. Keskus voi myöntää vakuutuksia ja hoitaa korvaustoimintaa siten kuin liikennevakuutuslaissa säädetään.

Liikennevakuutuslain 17 a §:n (361/1993) mukaan liikennevakuutuskeskuksessa on korvaustoimen yhtenäisyyden edistämiseksi liikennevahinkolautakunta. Lautakunnassa on puheenjohtaja ja neljä jäsentä, jotka valtioneuvosto määrää enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Apulais-oikeuskansleri katsoi, että edellä mainituilla perusteilla liikennevahinkolautakunta hoitaa julkista tehtävää ja tästä johtuen liikennevahinkolautakunnan toiminnan valvonta kuuluu oikeuskanslerin toimivallan piiriin (1238/1/99, JP).

## 8. Asianajajalaitoksen valvonta

### 8.1. Yleisiä näkökohtia

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä yleisiin oikeusavustajiin. Suomessa voi periaatteessa kuka tahansa ammatikseen edustaa ja neuvoa yleisöä oikeudellisissa asioissa, kunhan asianomainen täyttää oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ssä säädetyt oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan yleiset kelpoisuusvaatimukset. Nimitystä asianajaja saa lain mukaan käyttää vain Asianajajaliiton jäsen, ja yleisistä oikeusavustajista on oma lakinsa. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus.

#### 8.1.1. Asianajajaliiton jäsenyydestä

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton, jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

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 menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti.

#### 8.1.2. Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on huomioon otettu sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on mm. katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältöä on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskeissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä 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 tuomioistuimessa 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 asianajajakun-

taan 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. Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajajan 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 asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

### 8.2.3. Kurinpitojärjestelmästä

Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, hänet on tuomittava kurinpitorangeistukseen. 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.

Lievennistä rikkomuksista, esimerkiksi lain tai sopimusvelvollisuuden rikkomisesta, tapanormin 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 asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn.

#### 8.2.3.1. Kurinpitojärjestelmän kehittäminen

##### 1) Kurinpitoasioiden ja palkkiorita-asioiden käsittelyn kehittäminen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto Suomen Asianajajaliitolle 28.11.2001, dnro 22/21/01

#### LAUSUNTOPYYNTÖ

Suomen Asianajajaliitto on 13.11.2001 päivättyllä kirjeellä lähettänyt oikeuskanslerille tutustuttavaksi sekä mahdollisten huomautusten ja esitysten tekemistä varten Suomen Asianajajaliitossa laaditun luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle asianajajista annetun lain muuttamiseksi. Kirjoitukseen on myös oheistettu jäljennös Suomen Asianajajaliiton oikeusministeriön kansliapäällikölle Kirsti Rissaselle osoittamasta kirjeestä koskien muutoksia, jotka on tarkoitettu samassa yhteydessä tehdä Suomen Asianajajaliiton sääntöihin.

#### LAUSUNTO

##### Yleisiä näkökohtia

Suomen Asianajajaliiton kurinpito- ja palkkiovalimiesmenettelyn kehittäminen on Asianajajaliiton omasta piiristä vireille tullut uudistusesitys, jossa esitetty luonnos on laadittu. Tarkoituksena ei ole ollut, että Suomen Asianajajaliiton kurinpitomenettelyn rinnalle perustettaisiin uusia viranomaisvalvonnan menetelmiä. Pyrkimyksenä on muun ohessa ollut ottaa asianajajien ammatillisen valvonnan järjestämisessä huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja uuden julkisuuslainsäädännön vaikutukset sekä Euroopan Neuvoston vuonna 2000 antama asianajotoimintaa koskeva suositus.

Esitetyn luonnoksen pääasiallisina tavoitteina on asianajajien ammatilliseen valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen tehokas käyttäminen, jonka vuoksi vireille tulleiden kurinpitoasioiden ratkaisutoiminta keskitetään kurinpitolautakunnalle. Menettelyn keskittäminen nopeuttaisi asian käsittelyä ja sillä olisi merkitystä ratkaisujen yhdenmukaisuudelle. Oikeusturvan parantamiseen liittyy muutoksenhakuoikeuden saattaminen vastaamaan oikeudenmukaisen oi-

keudenkäynnin vaatimuksia. Seuraamusjärjestelmän nykyaikaistaminen toteutuisi, kun nykyisistä seuraamuksista poistettaisiin julkinen varoitus ja uutena taloudellisena seuraamuksena tulisi enintään 15 000 euron määräinen Suomen Asianajajaliitolle maksettava seuraamusmaksu. Lisäksi tavoitteena on julkisuuden lisääminen luomalla selkeät säännöt kurinpitomenettelyn ja siihen kuuluvien asiakirjojen julkisuudesta.

Esitys ei sisällä muutoksia valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan. Oikeuskanslerin oikeus hakea muutosta kaikkiin kurinpitotarkastuksiin säilyisi ennallaan, samoin aloiteoikeus kurinpitoasioiksi (L asianajajista 6 § 3 mom. ja 10 § 2 mom.).

### Kurinpitomenettely

Kurinpitomenettely säilyisi olennaisena osana Suomen Asianajajaliiton toimintaa ja siitä huolehtisivat edelleen pääasiassa asianajajista koostuvat elimet. Asianajajalakiin perustuva asianajotoiminnan ammatillinen valvonta on edelleen tarpeellista sekä asianajajien että heidän palveluun tarvitsevien kansalaisten kannalta.

Nykyisin vireille tulee kurinpitoasioita, valvonta-asioita ja palkkiorita-asioita. Esityksessä ehdotetaan, että kaikki kantelut kantelijatahosta riippumatta käsiteltäisiin heti vireille tultuaan kurinpitoasioina. Liiton hallituksen kautta tulisi kurinpitoasioina vain hallituksen oma-aloitteisesti havaitsema moitittava käyttäytyminen. Oikeuskanslerin asianajovalvonnan toteuttamisen kannalta ei ole ilmennyt sellaista, jonka vuoksi asianajovalvonta-asioiden ja kurinpitoasioiden yhdistämistä tulisi vastustaa. Esitetty muutos selkeyttäisi menettelyä ja olisi prosessieconomisesti tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi.

Myös palkkiorita-asiat tulisivat vireille aikaisemmasta poiketen kurinpitolautakunnassa. Palkkioerimielisyyksien ratkaisemisen tavoitteena on säilyttää päämiehen mahdollisuus saada asianajosalaisuuksien paljastumatta asianajajansa palkkion määrästä asiantunteva suositus, vaikka palkkiorita-asian väliesmenettelystä luovutaan. Asian luonteva käsittelyfoorum olisi kurinpitolautakunta, joka uudistuksen myötä voisi samalla antaa asiakkaalle konkreettisen lausuman laskutuksen perusteista ja suuruusluokasta.

Kurinpitolautakunnan kokoonpanon laajentaminen on valvonta-asioiden siirtyessä kurinpitolautakuntaan tarpeellinen, samoin esitetty

jaostotyöskentely, koska käsiteltäväksi tulevien asioiden määrä esityksen johdosta tulee todennäköisesti lisääntymään. Jaostojen ratkaisukäytännön yhtenäisyys on turvattava tehokkaalla tiedonkululla. Kurinpitoasioiden tutkinnan monipuolisuuden ja yleisen luottamuksen kannalta pidän tärkeänä, että kurinpitolautakuntaan kuuluu kuten aikaisemminkin myös asianajajakunnan ulkopuolisia jäseniä, muun muassa lainkäytön viranomaisista ja tutkijapiireistä.

### Muutoksenhaku

Muutoksenhakua kurinpitolautakunnan ratkaisuihin esitetään olennaisesti laajennettavaksi. Suomen Asianajajaliiton edustajan muutoksenhakuoikeus niissä asioissa, joissa tällainen edustaja on määrätty, on luontevaa. Asianajajan oikeusturva paranee, kun hän voisi hakea muutosta aina, kun hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Nykyisin muutoksenhaku on mahdollinen vain asianajajan tultua erotetuksi asianajajaliitosta tai kun hänelle on määrätty seuraamukseksi julkinen varoitus.

### Seuraamusjärjestelmä

Nykyisiä kurinpidollisia seuraamuksia ovat huomautus, varoitus, julkinen varoitus ja Asianajajaliitosta erottaminen. Ankarin kurinpidollinen seuraamus olisi edelleenkin erottaminen Asianajajaliitosta. Esityksen perustelut ovat tältä osalta niukat ja luettelonomaiset. Kun perustelut antavat ohjeistusta käytännön soveltamiselle, pidän tarpeellisena, että ne olisivat kattavammat. Kun tältä osalta on soveltamiskäytännössä todennäköisesti omaksuttu vakiintuneita tulkintoja, niiden esiintuominen olisi perusteluissa tarkoituksenmukaista ja soveltamiskäytäntöä selkeyttävää.

Seuraamuksista poistettaisiin varoituksen antaminen julkisena ja lisättäisiin taloudellinen seuraamus, seuraamusmaksu, enintään 15 000 euroa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti seuraamusmaksu määräytyisi kokonaisharkinnan perusteella, jossa otettaisiin huomioon asianajajan taloudelliset olot, kurinpitoasian moitittavuus ja aikaisempi toiminta sekä kokemus alalla.

Kokonaisuutena seuraamuksia koskeva säännös on vaikeasti avautuva. Myöskään ehdotettujen seuraamusten välinen hierarkia, muun muassa seuraamusmaksun ja varoituksen suhde, ei

säännöksestä selkeästi ilmene. Tämän vuoksi esitän, että säännöksen muotoilua tältä osin vielä harkittaisiin.

#### Julkisuuden lisääminen

Kurinpitoasian diariotiedot olisivat julkisia siltä osin kuin merkintöjä on kantelijasta, asianajajasta, asiasta ja ratkaisun päivämäärästä. Merkintä seuraamuksesta ei olisi julkinen. Sekä asianajotoiminnan julkinen luotettavuus että asianajajien asiakaskunnan kuluttajasuojaintressit puoltavat nykyistä avoimempaa menettelyä. Tämän vuoksi olisi paikallaan, että vielä harkittaisiin, olisiko syytä antaa mahdollisuus julkistaa ainakin ankarimmat seuraamukset. Julkisuus ei kuitenkaan saa mitenkään loukata asianajajien salassapitovelvollisuutta erityisesti omaa päämiestään kohtaan.

#### Yhteenvedo

Esitysluonnoksen perusteluissa esiintuodut seikat puoltavat käsitystä ehdotetun muutoksen tarpeellisuudesta, vaikka laillisuusvalvonnan kannalta vallitseva oikeustila on ollut toimiva. Esitetyt oikeusturvanäkökohdat ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämä taso puoltavat kuitenkin esitettyjä muutoksia. Myös prosessiekonomet seikat sekä toiminnan laadun, tehokkuuden ja käytettävissä olevien voimavarojen mahdollisimman tehokas hyödyntäminen ovat tekijöitä, jotka on otettava arvioinnissa huomioon.

Kun aloite edellä käsiteltyjen asioiden käsittelyn kehittämiseen on tullut Suomen Asianajajaliiton taholta, jossa uudistusluonnos on myös alustavasti laadittu, pidän tarpeellisena esityksen jatkovalmistelussa eri etupiirien ja viranomaistahojen kuulemista. Virkamieskäsittelyn jälkeen eri tahojen lausuntojen hankkiminen täydentäisi asian kokonaisarviointia.

#### **2) Asianajajien kurinpitojärjestelmän uudistamista koskeva työryhmä**

Oikeusministeriö asetti edellä mainitun esitysluonnoksen johdosta 5.2.2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla toimivan työryhmän laatimaan ehdotusta hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain muuttamiseksi.

Työryhmän tehtävänä on muun muassa laatia Suomen Asianajajaliiton esityksen pohjalta liiton kurinpitolautakunnan toiminnan ja kokoonpanon järjestämistä koskeva ehdotus lautakunnan toiminnassa havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Lisäksi työryhmän tulee viimeistellä ehdotus palkkiorita-asioiden käsittelyn uudistamiseksi.

#### **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. Valtakunnansyyttäjä on sittemmin uudistanut saman ohjeen virallisille syyttäjille. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjäättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2001 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille yhdeksän ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä ja viisi ilmoitusta syyttämättäjäättämispäätöksistä. Vastaavat luvut vuonna 2000 olivat seitsemän ja yhdeksän.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy kurinpitomenettely. Kuten seuraava tapaus osoittaa, kurinpitomenettely on voitu käynnistää myös silloin, kun oikeudenkäyntiin ei ole ryhdytty.

#### **Viivyttely toimeksiannon loppuunsaattamisessa**

Asianajajaa oli epäilty konkurssipesän varojen kavaltamisesta ja luottamusaseman väärinkäytöstä. Kummastakaan rikoksesta ei ollut kihlakunnansyyttäjän syyttämättäjäättämispäätöksen mukaan saatu näyttöä. Kihlakunnansyyttäjä oli lähettänyt virallisille syyttäjille annetun oikeuskanslerin ohjeen mukaisen jäljennöksen syyttämättäjäättämispäätöksestään oikeuskanslerinvirastoon. Vaikka asia ei johtanut rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin, apulaisoikeuskansleri saattoi syyttämättäjäättämispäätöksen Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan tietoon. Kurinpitolautakunta antoi asianajajalle huomautuksen viivyttelystä konkurssipesän loppuunsaattamistoimissa (82/40/01).

### 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 määrittämistä.

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 kurinpitoasioissa 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 asian-

mukaisesti 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.

Oikeuskansleri saa tiedon myös kaikista Asianajajaliiton hallituksen päätöksellä ratkaistusta 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.

Oikeuskansleri on 3.11.2000 (107/40/00) hakenut muutosta Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätökseen 25.8.2000 Helsingin hovioikeudelta. Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2000 (s. 126) on luettavissa muutoksenhakukirjelmä perusteluineen. Helsingin hovioikeus on antanut asiassa päätöksen 7.3.2002 nro 595 (H 00/3931), jossa se on katsonut, ettei kurinpitolautakunnan päätöksen muuttamiseen ole ollut syytä.

#### 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 koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut

kurinpitolautakunnan tutkittavana. Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiasia ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia ja ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Niistä voidaan mainita mm. konkurssivelallisten tekemät konkurssiasioiden pitkittymistä ja muuta konkurssipesän toimihenkilöiden menettelyä koskevat kantelut. Tyypillisiä ovat myös kuolinpesien selvittämisen ja perinönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttäisivät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä siviiliasioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on

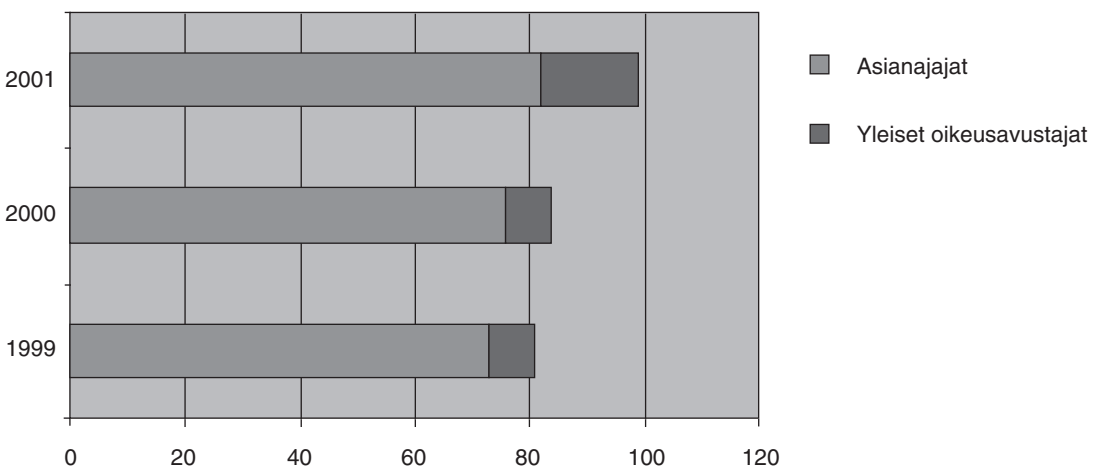
usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menettelleen muutoin hyvän asianajajataavan vastaisesti. Tämänäyttöiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä. Kuvassa 8 on esitetty asianajajiin ja yleisiin oikeusavustajiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärät kolmen viime vuoden ajalta. Kantelujen aikaansaamien toimenpiteiden osuudet vuonna 2001 prosentteina selviävät kuvasta 9.

### 8.3.3. Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluja yhteensä yhdeksän kappaletta.

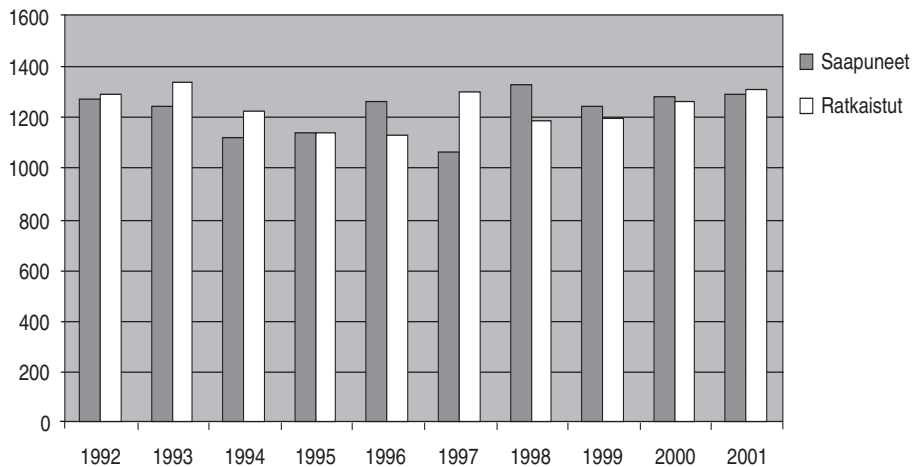
Kuva 8.

#### Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kantelut 1999–2001



Kuva 9.

### Asianajajista ja yleisistä oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2001



#### 8.3.4. Muita toimenpiteitä

##### Huolellisuus kurinpitomenettelyssä

Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan päätöksen selostusosassa oli todettu, että siinä nimetty asianajaja oli saattanut kiinteistön ostajien puolesta alioikeudessa vireille riita-asian kantelijaa ja tämän rakennusyhtiötä vastaan mm. kiinteistöllä pidetyn vuositarkastuksen yhteydessä havaittujen virheiden perusteella. Kurinpitoasian asiakirjoista kuitenkin selkeästi ilmeni, että asianajaja oli toiminut myyjien ja näin ollen oikeudenkäynnin vastaajapuolien asiamiehenä.

Kurinpitopäätöksessä todettu virheellisyys ei ollut sellainen, että oikeuskanslerilla olisi ollut sen vuoksi perusteita hakea asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaisesti muutosta valittamalla kurinpitopäätöksestä hovioikeuteen. Virheellisyys on kuitenkin voinut horjuttaa asian vireillepanijan luottamusta Asianajajaliiton kurinpitosioiden valmistelua ja päätöksentekoa kohtaan. Tämän vuoksi oikeuskansleri saattoi todetun virheellisyyden Suomen Asianajajaliiton kurinpitolautakunnan tietoon ja niitä toimenpiteitä var-ten, joihin asia antoi aihetta (831/1/01).

#### 8.4. Yleiset oikeusavustajat

Lailla yleisestä oikeusavusta (104/1998) ja siihen liittyvällä lainsäädännöllä luotiin uusi yhteinen oikeusapujärjestelmä. 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.

Eduskunnan oikeusasiamies on kertomusvuoden aikana siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi yhden kantelun, joka koski oikeusaputoimiston menettelyä.

## 8.5. Tilastot

*Suomen Asianajajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat v. 2001*

| Kanteluista ja aloitteita |            |         | Määrätyt seuraamukset |                      |             |           |                  |             |              |
|---------------------------|------------|---------|-----------------------|----------------------|-------------|-----------|------------------|-------------|--------------|
| käsitelty                 | tutkimatta | hylätty | toimenpiteitä         | liitosta erottaminen | varoitukset | huomautus | olisi ansainnut  |             |              |
|                           |            |         |                       |                      |             |           | tulla erotetuksi | varoituksen | huomautuksen |
| 141                       | 1          | 86      | 54                    | —                    | 23*)        | 24        | 2                | 1           | 4            |

\*) joista yksi julkinen varoitus

*Suomen Asianajajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 2001*

| Kanteluista | Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi | Ei ollut aihetta enempään toimenpiteisiin |
|-------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 181         | 49                                            | 132                                       |

*Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2001*

| Kanteluita | Kantelun kohteena |                        | Kantelun aiheuttamat toimenpiteet                |                    |                        |                                   |                                  |                        |
|------------|-------------------|------------------------|--------------------------------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------|
|            | asianajaja        | yleinen oikeusavustaja | Siirretty Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi | Tutkimatta jätetyt |                        | Muuhun toimenpiteeseen ryhtyminen | Ei ollut aihetta toimenpiteisiin |                        |
| käsitelty  |                   |                        | asianajaja                                       | asianajaja         | yleinen oikeusavustaja | asianajaja                        | asianajaja                       | yleinen oikeusavustaja |
| 99         | 82                | 17                     | 10                                               | 16                 | 1                      | 2                                 | 54                               | 16                     |

## 9. Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja

### 9.1.1. Oikeusasiamieslakityöryhmän mietintö

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 17.1.2001, dnro 44/20/00

Lausuntonani oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnöstä esitän kunnioittavasti seuraavan.

#### *Yleistä*

Uusi perustuslaki sisältää eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat perussäännökset (38 ja 69 §) sekä laillisuusvalvontaa sääntelevässä 10 luvussa keskeiset säännökset ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä ja toimivallasta. Perustuslain vahvistamisen ja voimaantulon myötä kävi välttämättömäksi nostaa lakitasolle ja eräiltä kohdin muutoinkin tarkistaa ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoimintaa sekä eräitä oikeuskanslerinvirastoa ja vastaavasti oikeusasiamiehen kansliaa koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriön asettama työryhmä laati vuoden 1999 aikana mietinnön valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan sääntelyn tarkistamisesta (OM lainvalmisteluosasto syyskuu 1999). Oikeusministeriössä valmisteltiin sen pohjalta HE 175/1999 vp, josta perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä PeVM 6/2000. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettu laki (193/2000, jäljempänä oikeuskanslerilaki) tuli voimaan 1.3.2000.

Rinnan oikeuskanslerilain kanssa valmisteltiin eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön uudistamista, mikä oikeusasiamiehen kansliassa tehdyn valmistelun pohjalta toteutettiin puemiesneuvoston tekemästä, laajajakot perustelut sisältäneestä ehdotuksesta PNE 2/1999 vp, josta perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä PeVM 7/2000. Uudistettu johtosääntö (251/2000) tuli voimaan niin ikään 1.3.2000.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä uudistettaessa lähdettiin jo siitä, että oli pikais-

ti ryhdyttävä valmistelevaan lakia, koska osa johtosäännön säännöksistä oli välttämätöntä nostaa lakitasolle. Tätä korostettiin myös perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 7/2000 s.2). Tarkasteltavana oleva oikeusasiamieslakityöryhmän mietintöön sisältyvä lakiehdotus pohjautuu paljolti oikeusasiamiehen johtosääntöön ja sen valmisteluasiakirjoihin.

Valmisteltaessa oikeuskanslerilakia ja oikeusasiamiehen johtosäännön uudistamista harkittiin myös ylimpien laillisuusvalvontaa koskevien säännösten sijoittamista erikseen valmisteltavaan yhteiseen, kummankin laillisuusvalvojan toimintaa koskevaan lakiin. Muun muassa valmisteluajataulusta ja laillisuusvalvojen toimintojen jossakin määrin erilaisesta painotuksesta johtuen tähän ei kuitenkaan ryhdytty. Oikeuskanslerityöryhmä tarkasteli tätä kysymystä ja lausui mietinnössään (s.20) kantanaan, ettei ollut ainakaan kiireellistä tarvetta ryhtyä valmistelevaan pitemmälle meneviin muutoksiin ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa tai tehtävienjakoa sääntelevään normistoon.

Kun oikeusasiamieslakia ja oikeusasiamiehen johtosääntöä valmisteltiin rinnakkain, pyrittiin laillisuusvalvontaa koskevat säännökset koordinoimaan, mitä myös eduskunnan perustuslakivaliokunta eri yhteyksissä on edellyttänyt. Mielestäni tässä on onnistuttu hyvin. Oikeuskanslerilakia valmisteltaessa pidettiin silmällä sitä, että aikaisempiin säännöksiin ei tehtäisi sellaisia muutoksia, jotka saattaisivat aiheuttaa ongelmia oikeusasiamiestä koskevaa lakia valmisteltaessa. Valvontatoimintaa ei sidottu yksityiskohtaisin menettelysäännöksiin, vaan yleisluonteinen sääntely katsottiin valvontatoiminnan luonteen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Oikeuskanslerilakiin ei myöskään otettu oikeudellisesti ongelmallisia uutuussäännöksiä, esim. säännöstä tietoja antavan virkamiehen oikeudellisesta asemasta.

Yleisarvointina ehdotuksesta laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä lausun, että nekin säännökset, jotka koskevat kummankin laillisuusvalvojan rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvaa toimintaa, ovat mielestäni hyväksyttäviä, lukuun

ottamatta tietojensaantioikeutta koskevaa 7 §:n 2 momenttia. Olen samaa mieltä kuin oikeusasiamies Lauri Lehtimaja 28.11.2000 eduskunnan puhemiesneuvostolle antamassaan lausunnossaan, että kysymyksessä olevissa säännöksissä olevat pienet erot eivät ole ongelmallisia.

Jäljempänä tarkastelen eräitä lakiehdotuksen yksityiskohtia. En puutu niihin säännöksiin, jotka koskevat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuvallan käyttöä ja jakoa tai oikeusasiamiehen kansliaa.

#### *Eräiden säännösehdotusten yksityiskohtaisempi tarkastelu*

##### 1 §

Pykälän 1 momentissa käytetään oikeusasiamiehen valvontatoimivaltaan kuuluvista viranomaisista, virkamiehistä ja muista julkista tehtävää hoitavista termiä ”valvottava”, mitä pidän vähemmän onnistuneena. Ymmärrän kyllä, että näin on haluttu välttää toistamasta eräissä myöhemmissä pykälissä perustuslain 108 ja 109 §:ssä käytettyä pitkänpuoleista luetteloa valvontatoimivaltaan kuuluvista. Mielestäni ”valvottava” kuitenkin antaa mielikuvan siitä, että kysymys olisi hierarkiassa ylempänä olevan valvojan jatkuvasta alempaan viranomaiseen tai henkilöön kohdistuvasta silmälläpidosta. Siitä ei ole kysymys. Sana tuo etsimättä mieleen aikaisemmassa holhouslainsäädännössä käytetyn termin ”holhottava”, josta on luovuttu uudessa laissa holhoustoimesta (442/1999).

##### 2 §

Pykälän 1 momentissa on oppikirjan määritelmää muistuttava yleisluonteinen säännös kantelu-oikeudesta. Sen sisältöön sinänsä ei ole huomauttamista. Asiasta ei ole ollut epäselvyyttä enempää teoriassa kuin käytännössäkään. Näin ollen on makukysymys, katsotaanko säännös tarpeelliseksi.

##### 3 §

Kantelun tutkimiskynnys on 1 momentissa kirjoitettu samanasaisesti (”on aihetta epäillä”) kuin perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti muutetussa oikeuskanslerilain 4 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädetty viiden vuoden harkinnanvarainen määräaika on samanlaisena ollut voimassa vuoden 1996 alusta sekä oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin osalta. Säännös on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi eikä ole ollut ongelmallinen ainakaan oikeuskanslerin soveltamiskäytännössä.

##### 4 §

Säännös oikeusasiamiehen vallasta oma-aloitteisesti ottaa asioita tutkittaviksi on samansisältöinen kuin oikeuskanslerilain 3 §:n 1 momentin 2. virke. Oikeusasiamiehen johtosäännön samansisältöistä säännöstä koskevissa puhemiesneuvoston ehdotuksen erityisperusteluissa (PNE 2/1999 vp s.10) lausutaan, että omasta aloitteesta käynnistettäviin selvityksiin ei ole tarkoituksenmukaista asettaa erityistä tutkimiskynnystä. Yhdyn tähän perustelukannanottoon.

##### 5 §

Tarkastuksia koskevaan pykäläehdotukseen minulla ei ole huomautettavaa. Tarkastuksilla ymmärtääkseni on oikeusasiamiehen toiminnassa suurempi merkitys kuin oikeuskanslerin suorittamassa valvonnassa, minkä johdosta oikeuskanslerilain 3 §:n 2 momentissa tarkastusoikeudesta on vain yleisluonteinen toimivaltasäännös. Oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa on vanhastaan erityisesti mainittu kohteina vankilat ja muut suljetut laitokset sekä puolustusvoimien yksiköt. Niissä oikeuskansleri käytännössä ei yleensä suoritakaan tarkastuksia.

##### 6 §

Oikeutta virka-avun saamiseen koskeva säännös on asiallisesti yhtäpitävä oikeuskanslerilain 8 §:n kanssa. Säännös on asianmukainen ja tarpeellinen.

##### 7 §

Totean, että pykälän 1 momentti sisältää vain viittauksen perustuslaissa säädettyyn tietojensaantioikeuteen ja on sinänsä ongelmaton.

Kantelun johdosta tai muutoin tutkittavaksi otetussa asiassa hankitaan säännönmukaisesti selvitystä. Koska kysymyksessä on valvontatoiminta, asiaa selvitettyä on tarkoituksenmukaista noudattaa ns. tutkintamenettelyä. Tätä ilmentää oikeuskanslerilain 5 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan asiassa hankitaan ”oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys”. Totean, että vastaavaa säännöstä ei sisälly ehdotukseen laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan virkamiehellä ja muulla valvontatoimivaltaan kuululla on oikeus kieltäytyä lausumasta sellaista, mikä voisi saattaa hänet itsensä syytteen varaan. Säännöksen perussisältö on sinänsä oikea ja sisältyy yhtenä osatekijänä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ehdotettu säännös poikkeaa jonkin verran todistajaa koskevasta OK 17 luvun 24 §:n 1 momentin 1. virkkeen säännöksestä sekä esitutkintalain 27 §:n 1 momentin ja 29 §:n 4 mo-

mentin (692/1997) säännöksistä ja sen suhde näihin jää epäselväksi. Avoimeksi jää myös, onko selvityksen antajaa erikseen informoitava kiel täytymisoikeudesta ja jos on, milloin ja miten se tulisi tehdä.

Kiel täytymisoikeuden perustelemista koskeva ehdotetun 2 momentin 2. virke ei käytännössä toimine. Oikeuskirjallisuudessamme on kiinnitetty huomiota syytteen vaaraan perustuvan todistajan vaitiolo-oikeuden toteuttamisen ongelmallisuuteen sen johdosta, että OK 17:25:n mukaan todistajan on ilmoitettava kiel täytymisensä peruste ja jopa tuettava sitä todennäköisin syin.

Mielestäni selvityksen antajan asemaa ja kiel täytymisoikeutta koskeva sääntely edellyttäisi perusteellisempaa pohdintaa ja valmistelua. Totean, että oikeusasiamies Lehtimaja edellä mainitussa lausunnossaan eduskunnan puhemiesneuvostolle on ilmoittanut pitävänsä epätarkoituksenmukaisena sisällyttää hallituksen lopulliseen esitykseen 7 §:n 2 momenttia.

Totean tältä osin vielä, että tietojeni mukaan selvityksen antajan oikeusasema ja siihen mahdollisesti liittyvät ongelmatekijät eivät oikeuskanslerin käytännön valvontatoiminnassa liene kärjistyneet. Tämä ei tietenkään tarkoita, ettei asiaa saattaisi olla tarpeen selvittää.

#### 8 §

Ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytännössä on pidetty selvänä, että laillisuusvalvojalla on oikeus pyytää poliisia virka-apuna toimittamaan esitutkinta tai poliisitutkinta. Tästä ei ole otettu nimenomaista säännöstä oikeuskanslerilakiin, mutta se on mainittu virka-apua koskevan 8 §:n erityisperusteluissa (HE 175/1999 vp s.16). Nykyisen poliisilain säätämistä koskevassa HE:ssä 75/1994 vp s.72—73 mainitaan 36 §:n (lopullisessa laissa 37 §) erityisperusteluissa laillisuusvalvojen oikeudesta toimituttaa myös sellainen poliisitutkinta, josta säädetään poliisilain 4 luvussa.

#### 9 §

Ehdotettu pykälä on samansisältöinen kuin oikeuskanslerilain 5 §:n 2 momentti. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla. Säännös on tarpeellinen.

#### 10 §

Pykälässä mainitaan keskeiset toimenpiteet, joihin oikeusasiamiehellä on valta ryhtyä, jos tutkittavassa asiassa todetaan valvontatoimivaltaan kuuluvan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Vastaava oikeuskansleria koskeva säännös on oikeuskanslerilain 6 §:ssä otsikolla ”Toimenpiteet”. Viimek-

si mainitun pykälän 3 momentissa säännellään oikaisusta, joka ehdotuksessa laiksi oikeusasiamiehestä on seuraavassa eli 11 §:ssä.

Oikeuskanslerilain 6 §:n 1 momentissa huomautus on mainittu ennen syytettä, koska huomautus tulee paljon useammin kysymykseen ja syytemääräyksiä annetaan suhteellisen harvoin.

Ns. käsitystä tai ohjausta koskevat oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentti ja oikeuskanslerilain 6 §:n 2 momentti on kirjoitettu jossakin määrin eri tavoin. En pidä eroavuutta asiallisesti merkitseväenä.

#### 11 §

Laillisuusvalvonnassa on tärkeätä, että virheellinen päätös tai toimenpide oikaistaan. Tämä todetaan oikeuskanslerilakia koskevassa esityksessä HE 175/1999 vp s.16 ehdotetun 6 §:n 3 momentin erityisperusteluissa. Usein kysymykseen voi tulla itseoikaisu, jos edellytykset siihen ovat käsillä.

Oikaisua koskeva ehdotetun pykälän 1 momentti poikkeaa vastaavasta oikeuskanslerilain 6 §:n 3 momentin säännöksestä yhdessä kohdin: noudatetun käytännön mukaisesti oikeuskanslerin oikaisuesityksen edellytyksenä on, että ”yleinen etu vaatii” sitä. Tällä on merkitystä erityisesti, kun on kysymys toimivallasta tehdä prosessuaalista kantelua tai tuomionpurkua koskeva hakemus. Yleisen edun vaatimusta on perusteltu viittaamalla korkeimman oikeuden kannanottoon ratkaisussa KKO 1961-II-103 (lakikirjassa OK 31:2:n alla).

Ehdotetun pykälän 2 momentti sisältää säännöksen oikeusasiamiehen aloiteoikeudesta, jota vastaava säännös oikeuskanslerilaissa on 7 §:ssä otsikolla ”Aloiteoikeus”. Oikeuskanslerin käytäessä aloiteoikeutta on pidetty silmällä sitä, että kysymyksessä on säännöksissä tai määräyksissä oleva oikeudellistyyppinen eikä poliittisen harkinnan piiriin kuuluva virhe tai puute. Tämä ilmenee mielestäni paremmin oikeuskanslerilain 7 §:n kuin oikeusasiamieslain ehdotetun 11 §:n 2 momentin sanamuodosta.

#### 17 §

Pidän sinänsä johdonmukaisena, että oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat velvolliset antamaan vastaavan sidonnaisuusselvityksen kuin oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri. Kiinnitän kuitenkin huomiota kolmeen olennaiseen eroon: Ensiksikin valtion virkamieslain 8 a §:n (604/1997) mukaan lain 26 §:ssä tarkoitettu virkaan nimitettäväksi ehdotetun henkilön on annettava selvitys ennen nimityspäätöksen tekemistä. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies antaisivat selvityksen vasta kun heidät

on valittu. Tältä osin on tosin huomattavaa, että oikeusasiamiehen vaali eroaa olennaisesti esimerkiksi oikeuskanslerin nimittämisestä. Toiseksi sidonnaisuusselvityksen sisältö on määritelty eri tavoin valtion virkamieslaissa ja ehdotetussa oikeusasiamieslain 17 §:ssä. Kolmas olennainen ero on se, että valtion virkamieslain 8 a §:n 4 momentin mukaan viranomaiselle annetun selvityksen antaneen henkilön taloudellisista asemaa koskevat tiedot ovat salassapidettäviä. Oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnön erityisperustelujen s.13 mukaan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten selvitykset olisivat lähtökohtaisesti julkisia.

#### 20 §

Pykälässä säädettäisiin, että laillisuusvalvonassa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylain 1—13 §:ää. Näin on vakiintuneesti katsottu myös oikeuskanslerin valvontatoiminnan osalta. Tämä mainitaan HE:ssä 175/1999 vp s.15 oikeuskanslerilain 5 §:n erityisperusteluissa. Käytännössä ehkä merkittävin osakysymys on se, että hallintomenettelylain 10—11 §:n säännöksiä sovelletaan sekä ratkaisijoiden että esittelijöiden esteellisyysperusteina.

Totean vielä, että ehdotettu pykälä ei anna paljon johtoa ongelmakysymyksissä, koska hallintomenettelylain säännöksiä noudatettaisiin ”soveltuvin osin”. Säännöksen täsmentäminen saattaisi kuitenkin vaatia asian perusteellista selvittämistä, mikä ei tässä yhteydessä tule kysymykseen.

### 9.1.2. Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä (202/2001 vp)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan muistio perustuslakivaliokunnalle 28.11.2001

Aiemmin olen antanut lausunnon oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnöstä. Tuolloin lausuttavaa ei oikeuskanslerin toimivallan kannalta ollut kovin paljon, ja voin nyt havaita, että jatkovalmistelussa on esitysehdotukseen tehty myös lausunnessani esittämiäni muutoksia. Aiemmassa lausunnessani yhdyin myös siihen, mitä oikeusasiamies Lauri Lehtimaja oli esittänyt. Käsillä olevaan hallituksen esitykseen on jäänyt vain muutama kohta, johon kiinnitän vielä huomiota.

Olen tarkastellut lakiehdotusta lähinnä siitä näkökulmasta, miten oikeusasiamiestä ja oikeuskansleria koskevat säännökset tulisivat poikkeamaan toisistaan. Sinänsä tässä ei ole mitään ou-

doksuttavaa, koska kummankin laillisuusvalvojan toiminnalla on omat perinteensä ja vakiintuneet menettelymuotonsa, jotka perustelevat myös vaihtelun ilmaisuissa. Joissakin tapauksissa voi kuitenkin nähdäkseni olla syytä miettiä perusteellisemmin, onko aihetta erilaisiin ilmaisiin.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä käytetään termiä ”valvottava”. Olen pitänyt sitä vähemmän onnistuneena enkä nytkään voi välttyä samalta käsitykseltä. Aiemmassa lausunnessani esitin, että näin on haluttu välttää perustuslain 108 ja 109 §:ssä käytettyä luetteloa, mutta jatkoin: ”Mielestäni ’valvottava’ kuitenkin antaa mielikuvan siitä, että kysymys olisi hierarkiassa ylempänä olevan valvojan jatkuvasta alempaankin viranomaiseen tai henkilöön kohdistuvasta silmälläpidosta. Siitä hän ei ole kysymys.” — Viittasin myös siihen, että sana tuo mieleen uudessa holhouslaissa luotun käsitteen ”holhottava”.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin oikeusasiamiehen toimivallasta määrätä esitutkinta suoritettavaksi. Vastaavaa nimenomaista säännöstä ei ole oikeuskanslerin osalta, mutta asiallisesti sama mahdollisuus sisältyy oikeuskanslerista annetun lain 8 §:n yleissäännökseen oikeudesta virka-apuun.

Oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi ”hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys”. Vastaavaa selventävää säännöstä ei ole lakiehdotuksessa.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin esityksenteosta havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Oikeuskanslerista annetussa laissa vastaava säännös (7 §) on hieman yksityiskohteisemmin muotoiltu. Kysymys on tietenkin oikeudellistyyppisestä, mutta ei poliittisen harkinnan piiriin kuuluvasta puutteesta. Raja voi silti olla häilyvä erityisesti perus- tai ihmisoikeusasioissa.

Saman pykälän oikaisua koskeva 1 momentti poikkeaa edelleen oikeuskanslerista annetun lain vastaavasta 6 §:n 3 momentista, niin kuin olen aiemmin lausunut: ”noudatetun käytännön mukaisesti oikeuskanslerin oikaisuesityksen edellytyksenä on, että ’yleinen etu vaati’ sitä. Tällä on merkitystä erityisesti kun on kysymys toimivallasta tehdä prosessuaalista kantelua tai tuomionpurkua koskeva hakemus.” Tätä voidaan perustella niin hyvin oikeuskäytännössä (ks. Suomen Laki I, OK 32:2 alla) kuin oikeustieteessäkin (Hidén, Oikeusasiamies s. 264 s.) esitetyllä.

Sidonnaisuuksia koskeva selvitys olisi lakiehdotuksen 14 §:n perusteella kaikilta osiltaan jul-

kinen. Virkamieslain 8 a §:n 4 momentin mukaan henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Eroavaisuus oikeusasiamiehen ja muiden virkamiesten kanssa todetaan säännöksen perusteluissa, mutta niissä ei esitetä syitä, miksi erilaiseen sääntelyyn on päädytty.

## 9.2. Kommentointi asiantuntijalausunnoista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomusten 1999 johdosta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan muistio perustuslakivaliokunnalle 27.2.2001

Kiitän tilaisuudesta saada kommentoida asiantuntijalausuntoja. Tarkastelussani pitäydyn oikeuskanslerin kertomuksesta esitettyihin huomautuksiin ja näkökohtiin. Yksittäisiin kanteluratkaisuihin asiantuntijat ovat puuttuneet vain poikkeuksellisesti.

### Oikeuskanslerin kertomuksen rakenne

Oikeuskanslerin kertomuksen rakenne on muotoutunut eri vaiheiden kautta ja saanut vähitellen nykyisen linjansa. Rakenteessa ja ulkoasussa on otettu huomioon, että kysymyksessä on eduskunta-asiakirja. Pyrkimyksenä on ollut, että kertomuksen rakenne olisi selkeä ja looginen ja että se antaisi hyvän yleiskäsityksen oikeuskanslerin ja viraston toiminnasta.

Kertomuksen yksityiskohtia ja kokonaisuutta harkitessamme ja valmistellessamme mielessämme on tosiasia, että kertomuksella on useita eri tehtäviä: Se on raportti eduskunnalle ja erityisesti perustuslakivaliokunnalle kertomusvuoden toiminnasta, siinä kerrotaan valvonnan kohteena oleville viranomaistahoille ja virkamiehille valvonnassa tehdyistä havainnoista ja laintulkintaratkaisuista. Professori Kulla esittää lausunnossaan, että virkamiehellä saattaa olla vaikeuksia joissakin esteellisyystapauksissa valita oikea toimintatapa. Juuri tämääntapaisia ongelmatilanteita silmälläpitäen kertomukseen on valittu esim. esteellisyttä koskevia tulkintaratkaisuja. Kertomuksesta ovat kiinnostuneet myös tiedotusvälineiden edustajat ja jossakin määrin suuri yleisökin. Kertomuksiin sekä niistä annettuihin perustuslakivaliokunnan mietintöihin on myös jatkuvasti viittauksia oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.

Kertomuksen laadintaan osallistuvat varsin monet oikeuskanslerinviraston virkamiehet. Kukin ratkaisija, oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri tai tämän sijainen hyväksyy omalta osaltaan ratkaisuista laaditut selosteet (referaatit), jotka otetaan kertomukseen. Viime kädessä oikeuskansleri hyväksyy kertomuksen sisällön. Kertomuksessa ei niinkään korosteta ratkaisijoiden henkilökohtaista osuutta, vaan eri toimintamuodot ja niiden tulokset esitetään enemmän koko viraston yhteistyön tuloksena. Kertomuksessa on tosin myös aihekohtaisia yhteenvetojaksoja, esim. 2.1—2.2., 3.2. ja 3.3:n johdanto-osuus, 4.1, 5.1 ja 6.1. Nämäkin on tosin kirjoitettu viraston eikä yksittäisen toimijan havaintoina ja kannanottoina.

### Laillisuusvalvonta oikeuskanslerinvirastossa

Niin hyvin kanteluiden tutkimisessa kuin valtioneuvoston samoin kuin asianajajalaitoksen valvonnassakin kysymys on pääasiassa erityyppisten yksittäistapausten ”tilkkutäkkimäisestä” ratkaisutoiminnasta. Yleislinjausten tekemistä vaikeuttaa kanteluratkaisujemme rajoitetumpi määrä oikeusasiamiehen verrattuna ja osaltaan se, että valtioneuvoston valvonnassa hyvin paljon kysymys on tosiasiallisesta ja sangen nopeatempoisesta neuvontatoiminnasta puhelimitse ja muissa suullisissa yhteydenotoissa. Näin ollen oikeuskanslerinviraston näkökulmasta laillisuusvalvonnassa voidaan vain vähäisessä määrin itse valita painopistealueita. Työn sisältö määräytyy valtioneuvoston tai presidentin käsiteltävistä asioista tai kanteluiden sisällön perusteella.

### Perus- ja ihmisoikeusasiat oikeuskanslerin valvontatoiminnassa

Näille asioille on vuoden 1998 kertomuksesta alkaen osoitettu oma 3. lukunsa. Sen alajaksoissa sekä johdannossa ovat yleisluonteiset selostukset perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien huomiointamisesta valvontatoiminnassa. Alajakso 3.3. sisältää lisäksi perusoikeussystematiikan mukaisesti ryhmiteltyjä yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja.

Valtioneuvoston päätöksenteon ja toiminnan tarkastuksessa pyritään säännönmukaisesti selvittämään, aiheutuuko eduskunnan käsiteltäväksi esiteltävien lakiehdotusten säännöksistä mahdollisesti ristiriita perusoikeussäännösten taikka muuten perustuslain kanssa. Aikaa tällaiseen tarkastukseen parhaimmillaankin on vain muutama päivä ja yleensä korkeintaan pari päi-

vää, joten tarkastuksessa keskitytään viranomaisten toimivaltasäännösten sekä lainsäädäntövallan delegointisäännösten vaikutukseen perusoikeuksiin. Samoin tarkastuksen kohteena ovat rangaistussäännösten yksiselitteisyys ja voimaantulo. Asetusehdotuksista tarkastetaan niiden antamisen oikeusperuste eduskuntalaissa sekä soveltuvuus muutenkin perustuslain 80 §:n oikeusvaltioperiaatteeseen. Ongelmia on ainakin toistaiseksi aiheuttanut myös rajanveto ministeriön ja valtioneuvoston asetuksen välillä.

Nimitysasioissa tarkastuksen kohteena on hakijoiden ansioiden vertailun tarkkuus ja objektiivisuus pitäen tavoitteena sitä, että nimityksissä koulutuksensa ja työkokemuksensa sekä muiden ansioidensa puolesta parhaimmat edellytykset kysymyksessä olevien tehtävien hoitamiseen omaavat hakijat tulisivat myös nimitetyiksi. Nimitysesitysten tarkastuksessa tulee tällä tavoin selvitettäväksi hakijoiden yhdenvertainen kohtelu myös sukupuolten tasa-arvon toteutumisen kannalta.

Sikäli kun puutteellisuuksia on valtioneuvoston ja ministeriöiden valvonnassa havaittu, esityksiin ja muistioihin on vaadittu tarkastuksia ja korjauksia. Säännönmukaisesti näin on myös tapahtunut. Näitä yhteydenottoja on jatkuvasti viikottain ja yleensä ne hoidetaan suullisesti, eikä kaiken tapahtuneen dokumentointiin yksinkertaisesti jää aikaa.

Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa koskevan 3. luvun 3. jaksoon sisältyy kanteluratkaisujen valikoima, johon on valittu merkittävimpiä ja mielenkiintoisimpia ratkaisuja, mutta ei esim. kaikkia viivästystapauksia tai sellaisia ratkaisuja, joiden yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole selkeä. Kolmanteen lukuun otetut ratkaisut on yleensä selostettu myös asianomaisen viranomaisen mukaan määräytyvässä paikassa kertomuksessa myöhemmin, mutta selostus on tuolloin painotettu enemmänkin tapauksen sisältöön ja tarkasteluun ao. viranomaisen toiminnan kannalta.

Vuonna 1999 oikeuskanslerinvirastossa ratkaistiin 41 perus- tai ihmisoikeusasiaa. Tämä tarkoittaa sitä, että perusteluissa ainakin osakysymyksenä on ollut perus- tai ihmisoikeusnormien soveltaminen. Näitä ns. toimenpideratkaisuja oli 15 kanteluratkaisua ja kaksi lausuntoasia.

Eräitä yksittäisiä havaintoja

Asiantuntijalausunnoissa on mainittu yhtenä tärkeänä aihepiirinä esteellisyyskysymykset. Näitä koskevia ratkaisuja onkin jatkuvasti useita

vuosittain. Esteellisyttä koskevat säännökset jättävät tilaa tulkinnalle, jonka lopullisesti ratkaisee tuomioistuin. Sama koskee julkisuuskysymyksiäkin. Tämän johdosta laillisuusvalvonnassa joudutaan pitäytymään uusien tulkintatapauksen osalta verrattain varovaisessa kannanottolinjassa. On syytä mainita, että tuomarin tai muun virkamiehen saattaa tulkintatapauksissa olla todella vaikeata valita oikea menettely, koska aiheetonta itsensä jääväämistä ei sitäkään voida pitää asianmukaisena. Näistä syistä kertomuksessa pyritään esteellisyyskannanotot esittämään mahdollisimman laajalti.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako kanteluasioissa määräytyy viraston työjärjestyksen mukaan. Siinä pääperiaatteena on, että oikeuskanslerille kuuluvat ylimpiin virkamiehiin kohdistuvat kantelut. Käytännössä apulaisoikeuskansleri ratkaisee n. 70 % virastoon tulleista kanteluista ja apulaisoikeuskanslerin sijainen noin 10 %. Oikeuskansleri vastaavasti keskittyy valtioneuvoston valvonta-asioihin.

Kertomuksen kirjoitusasu on pyritty kaiken aikaa kehittämään sekä suomen-että ruotsinkielisten tekstien osalta. Ratkaisujen kirjoitustapa uudistettiin 1980-luvulla ottamalla käyttöön mm. havainnollisuutta lisäävä väliotsikointi. Tavoitteena on ymmärrettävä ja samalla juridisesti moitteeton kirjoitustapa. On syytä huomata, että kertomuksiin on useimmista ratkaisuista otettu vain lyhennetyt ratkaisuselosteet (referaatit), joissa pyritään ilmaisemaan ratkaisun ydinsisältö. Ne eivät siten välttämättä kuvasta koko ratkaisun kirjoitustyyliä.

Perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa yhä keskeisemmäksi näyttäisi muodostuvan hyvää hallintoa koskevan perusoikeussäännöksen noudattaminen. Tällöin huomiota kiinnitetään perusoikeussäännöksen mukaisesti asianomaisen kuulemiseen sekä päätösten perusteleamiseen samoin kuin asianmukaisten muutoksenhakuohjeiden antamiseen, mutta myös viranomaisten lakisääteisen palveluvelvoitteen toteutumista valvotaan.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että eduskunnan oikeusasiamies tekee enemmän tarkastuksia kuin oikeuskansleri. Oikeuskansleri on itse ehtinyt tehdä vain joitakin tarkastuksia vuodessa, mutta apulaisoikeuskansleri käy vuosittain useissa kymmenissä viranomaiskohteissa. Vuonna 1999 kohteita oli 38, joista syyttäjyksiköitä tai kihlakuntia oli kahdeksan, tuomioistuimia yhdeksän ja muita kohteita 21. Vuoden 2000 kohteita oli hieman vähemmän, 31 yhteensä jakautuman ollessa samanlainen kuin edellisenäkin vuotena. Tehtä-

vänjaon mukaisesti esim. suljetut laitokset kuuluvat eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Eräissä asiantuntijalausunnossa (professori Saraviita) nostetaan esille kysymys mahdollisesta oikeusministeriön ja oikeuskanslerinviraston yhteistyöstä lain säätämisperusteluja laadittaessa. Tällaista yhteistyötä ei käytännössä ole, mutta oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa tukeudutaan tarvittaessa oikeusministeriössä laadittuihin lainvalmistelijan oppaisiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vuonna 1998 kertomusta koskeneessa mietinnössään huomiota mm. tilastointikysymykseen. Tämän osalta on syytä todeta, että oikeuskanslerin kertomuksen tilastointia muutettiin vuonna 1999 kertomuksesta alkaen sillä tavoin, että tilasto perustuu viraston diaarikaavaan. Tämä helpottaa tilastojen laatimista ja lisää niiden luotettavuutta. Tilastouudistuksesta johtuen muut kuin kanteluasioita koskevat tilastotiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia edellisten vuosien tilastolukuihin. Tilastojen havainnollisuutta pyritään kehittämään myös jatkossa, samoin kuin muutenkin ottamaan huomioon kertomuksista saatu palautte.

### 9.3. Luonnos hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 20.11.2001, dnro 40/20/01

#### 1. JOHDANTO

Oikeusministeriö on 17.9.2001 päivätyllä kirjeellään pyytänyt 20.11.2001 mennessä antamaan lausunnon ministeriössä valmistuneesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Saatekirjelmän mukaan uudistukseen ovat vaikuttaneet hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen nopea uudistuminen 1990-luvulla sekä erityisesti vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisätyt säännökset oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sittenmin perustuslain 21 §:ään muuttamattomana sisällytetyt säännökset ilmentävät vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä

hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Ehdotetulla hallintolailla, joka olisi yleislaki, on tarkoitus korvata hallintomenettelylaki (598/1982), tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/1966) ja asiakirjain lähettämisestä annettu laki (74/1954).

Luonnoksen tavoitteena on: 1) saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeushityksen asettamia vaatimuksia, 2) edistää viranomaistoiminnan laatua ja tehokkuutta, 3) parantaa yksityisten oikeussuojaa hallinnossa ja 4) selkeyttää ja täsmentää hallintoasian käsittelyssä noudatettavia menettelyjä.

Hallituksen esityksessä esitetyt keinot em. tavoitteiden saavuttamiseksi ovat seuraavat: 1) hyvää hallintoa koskevien keskeisten perussäännösten sisällyttäminen lakiin, 2) selkeät säännökset yksityisen ennakollisen oikeusturvan kannalta välttämättömistä hallintoasian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvistä menettelyllisistä vaatimuksista ja 3) riittävän yksityiskohtaiset ja selkeät säännökset hallintopäätöksen/asiakirjan tiedoksiannosta.

Pyydettyä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa.

#### 2. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta nyt vireillä olevaa perustuslain (731/1999) 21 §:ää toteuttamaan pyrkivää lainsäädäntöhanketta on pidettävä erityisen merkittävänä. Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee tehtäväänsä hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutumista. Ehdotettua hallintolakia ja sen tavoitteita on arvioitava tähän veloitteeseen suhteutettuna sen ohella, miltä osin ehdotettu laki olisi sovellettavissa laillisuusvalvonnassa ja miten ehdotetut säännökset soveltuvat laillisuusvalvontaan. Hallintolakia tulaisiin ehdotuksen mukaan soveltamaan myös kanteluasioita oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä. Toisaalta tuleva hallintolaki olisi eräs keskeisimmistä yleislaeista, joiden soveltaminen ja noudattamisen asianmukaisuus tulee perustuslain 108 §:n mukaisessa laillisuusvalvonnassa tutkittavaksi.

Keskeistä oikeuskanslerin toiminnassa on nimenomaan perusoikeutena turvattuun hyvän hallinnon toteutumisen valvonta. Ratkaisukäytän-

nössä esiin nousseita hyvän hallinnon ulottuvuuksia ovat muun muassa *virkamiehen esteettömyys ja asianmukainen käyttäytyminen, hallintotoiminnan puolueettomuus, asian viivytyksetön käsitteleminen, päätösten asianmukainen perusteleminen ja tiedusteluihin vastaaminen*. Huomionarvoista onkin ollut, että eräät ehdotetuista säännöksistä pohjautuvat suoraan ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä omaksuttuihin tulkintoihin.

*Peruslähtökohtana* voidaan pitää, että luonnoksessa esitetyt ehdotukset ovat yleisesti ottaen hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta kannatettavia ja perusteltuja.

Lakia sovellettaisiin soveltamisalasäännösten perusteluiden mukaan kanteluasioiden käsitteelyyn. Tosin sitä tosiasiallisesti yleisen laintulkintaperiaatteen nojalla - vaikkakaan tästä ei ole luonnoksessa erikseen mainintaa - sovellettaisiin yleislakina vain siltä osin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ei ole toisin säädetty. Siinä ei kuitenkaan ole juurikaan säädetty menettelytavoista kanteluasioita käsiteltäessä. Oikeuskanslerilain perusteluissa (HE 175/1999 vp, s. 15) on sitä vastoin nimenomaan korostettu, että laillisuusvalvonta on monitahoista ja -muotoista viranomaistoiminnan valvomista, jota koskevia menettelyjä ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista säännellä yksityiskohtaisesti.

Edellä todetun valossa näyttäisi vallitsevan sikäli erikoinen ja myös ristiriitainen tilanne, että kanteluasioita koskevassa erityislaissa ei ole yksityiskohtaisia menettelytapoja koskevia säännöksiä, koska tällaista sääntelyä nimenomaan on pidetty epätarkoituksenmukaisena, mutta hallintomenettelyyn yleislakina sovellettavan hallintolain perusteluissa sen sijaan todetaan, että sitä sovelletaan oikeuskanslerinvirastoon myös kanteluasioiden osalta.

*Alustavasti voidaan todeta, että monet luonnoksen säännösehdoituksista eivät joko sovellu lainkaan oikeuskanslerinvirastoon sen käsitellessä kanteluasioita tai ainakin aiheuttavat tulkintaongelmia.* On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että verraten tuoreessa oikeuskanslerinvirastoa koskevassa erityislaissa menettelyä koskevien säännösten tarkistamisen tarve on jo arvioitu, eikä perusteita muutoksille näyttäisi olevan. Toisaalta oikeuskanslerinviraston näkökulmasta lain soveltamisalan laajuutta arvioitaessa on keskeistä se, miten luonnoksen 11 §:ssä on *asianomainen* määritelty.

*Hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta* puolestaan joudutaan luonnosta arvioimaan sil-

tä kannalta, onko siinä asetettu sellaisia tavoitteita ja viranomaisille velvoitteita, joiden käytännön toteuttamisen ja toteutumisen ongelmallisuus ennen pitkää voi johtaa hyvän hallinnon kannalta kestävämpään lopputulokseen, vaikka tavoitteet sinänsä olisivatkin kannatettavia.

Seuraavissa jaksoissa on lähemmin tuotu esiin eräitä säännöksiä koskevia yksityiskohtaisia havaintoja.

### 3. LAIN TARKOITUKSESTA JA SOVELTAMISALASTA (1 luku)

#### 3.1. Yleisiä näkökohtia

Hallintolain tarkoituksena on 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon sekä oikeusturvan takeita.

Luonnoksen perustelujen mukaan säännös olisi ymmärrettävä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavaksi ja sitä tulisi tulkita sen tarkoituksen suuntaisesti. Perusteluissa on viitattu perustuslain 21 §:ään, laillisuusvalvojien tulkintoihin sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan arvioidessa sitä, mitä hyvään hallintoon ja oikeusturvan takeisiin kuuluu tai voidaan katsoa kuuluvan. Perusteluissa on osin esimerkein opastettu ymmärtämään hyvän hallinnon käsitettä toteutuksin, ettei käsitettä ole mahdollista tyhjentävästi säännellä. Ehdotetulla sääntelyllä on viranomaistoiminnalle tarkoitus osoittaa tietty lähtötaso.

*Säännöksen perusteluista voitaneen katsoa ilmenevän suhteellisen hyvin sille asetetut tavoitteet. Lienee kuitenkin odotettavissa, että säännöksen käytäntöön soveltamisessa saattaa aluksi ilmetä paljonkin tulkinnallisia eroja.*

Hallintolaki olisi soveltamisalaltaan voimassa olevaa hallintomenettelylakia laaja-alaisempi. Sitä sovellettaisiin myös hallintoasiana valmistettavaan sopimukseen, ei kuitenkaan viranomaisen puolesta tehtävään yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Niiltä osin kuin on kysymys hallinnossa tehtävien sopimusten käytöstä ja hallintolain ulottamisesta mainittuihin sopimuksiin ehdotusta voidaan pitää hyvänä ottaen huomioon perusteluissa esiintuodut oikeusturvanäkökohdat ja hyvän hallinnon takeiden toteutumistavoitteet. *Sopimuskäytäntöä selkeyttävä lisäsääntely ehkä kuitenkin olisi tarpeen.*

Merkittävä uudistus olisi se, että hallintolaissa ei säädettäisi vain muodolliseen ratkaisutoimintaan päättyvästä menettelystä, vaan laki sisältäisi säännöksiä myös asian vireilletuloa edeltävästä

ja päätöksen antamisen jälkeisestä menettelystä. Perusteluissa on korostettu lain asiakasnäkökulmaa ja hallinnon palveluperiaatetta sekä hallinnon asiakkaiden tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua. Perusteluissa on päädytty näiden seikkojen toteuttamisvaatimukseen yleisesti ja kaikessa viranomais toiminnassa ja julkisen vallan käytössä.

Perustelut antavat ohjeistusta käytännön soveltamiselle. Niissä on selostettu hallintoasian käsitteisisältöä päätyen toteamukseen vakiintuneesta merkityssisällöstä; esitetyistä esimerkeistä saa jokseenkin laaja-alaisen ohjauksen hallintoasia-käsitteen ymmärtämiselle. *Esitettyyn voidaan yhtyä.*

Soveltamisalasäännöksen perustelujen lähes luettelomaiseen asia- ja viranomaisryhmitteilyyn sekä selontekoon lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä toiminnoista ei muutoin ole syytä puuttua, paitsi eräin osin.

Perusteluissa on lausuttu (s. 46), että hallintolaissa ei säädettäisi hallintomenettelylain tavoin erikseen lain soveltamisesta tasavallan presidentin päätöksentekoon, vaan viranomaisen käsite kattaisi sellaisenaan tasavallan presidentin ja tasavallan presidentin kanslian näiden käsitellessä hallintoasioita. Lisäksi perusteluissa on viitattu tasavallan presidentin kansliasta annettuun lakiin (1382/1995), jossa on säädetty tasavallan presidentin ja tasavallan presidentin kanslian tehtäviin kuuluvista hallintoasioista.

Tasavallan presidentin kanslia on lähettänyt oikeuskanslerille tiedoksi oikeusministeriölle edellä mainituilta osin hallituksen esityksestä antamansa lausunnon. Hallituksen esitys kaipaaisi kanslian näkemyksen mukaan presidenttiä ja kansliaa koskevilta osin täydennystä. Kanslia on lausunnossaan selostanut tarpeelliseksi katsoomaansa täydennystä perusteluineen. *Tasavallan presidentin laaja-alainen, mutta perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säännelty päätöksentekomenettely ja toimivalta huomioon ottaen pidän perusteltuna lausunnossa esitettyjä näkökohtia ja ehdotuksia.*

### 3.2. Lain soveltamisesta ja soveltumisesta kanteluasioiden käsittelyyn

Luonnoksessa ei ole kovin laajasti käsitelty viranomaisten toimintaa hallintokantelun käsittelyssä. Kantelu on jonkun laillisuusvalvojalle tekemä ilmoitus siitä, että viranomainen, virkamies taikka muu valvontatoimivallan piiriin kuuluva taho on menetellyt lainvastaisesti tai

jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Kantelija ei tällöin ole asianosaisen asemassa, vaan on rinnastettavissa ilmiantajaan. Vaikka kantelujen tutkimisessa noudatetaankin virallisperiaatetta, siinä ei kuitenkaan olla sidottuja kantelun rajoihin ja asian yksilöintiin. Kanteluun ei myöskään anneta aineellisoikeudellista ratkaisua samassa mielessä kuin hallintoasiassa.

Luonnoksen perustelujen mukaan (s. 45) hallintokantelun käsittelyyn olisi kuitenkin sovellettava ehdotetun hallintolain säännöksiä. Luonnoksessa on selostettu, mitä hallintokantelulla tarkoitetaan ja sitä, mille viranomaiselle kantelut osoitetaan. *Perusteluissa jää kuitenkin kaipaamaan syvällisempää paneutumista kanteluasioihin, koska niitä ei yksioikoisesti voida "niputtaa" erikseen säänneltyjen hallintoasioiden kanssa samaan ryhmään.*

Arvioitaessa hallintolain soveltamisalan ulottamista *ylimpiin laillisuusvalvojiin* voidaan havaita, että hallituksen esityksessä, selostettaessa hallintoasioiden käsittelyyn osallisia ja viranomaiskäsitettä, on todettu, että eduskunnan - joka sinänsä ei ole valtion hallintoviranomainen - sisäistä hallintoa hoitavat virastot ja laitokset kuulsivat laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen alaan. Näin ollen laki koskisi mm. eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, jolloin kanslian käsittelemiin hallintoasioihin sovellettaisiin hallintolakia. Oikeusasiamiehen kansliassa tapahtuvan kanteluasioiden käsittelyn osalta luonnoksen sivulla 46 on vain lyhyesti — ikään kuin ohimennen - todettu, että menettelysäännökset niiden käsittelystä ovat eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä (251/2000).

Oikeuskanslerinviraston osalta luonnoksessa ei sen sijaan ole lainkaan huomioitu *valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia (193/2000)* eikä sen sisältämiä menettelysäännöksiä, vaikka sääntelyä voidaan pitää yhdenmukaisena mitä tulee kanteluasioiden käsittelyyn ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa. *Lakiehdotusta voidaan tältä osin pitää tässä vaiheessa vielä epäselvänä ja puutteellisenä sekä epäjohdonmukaisena yhtäältä oikeuskanslerinviraston ja toisaalta oikeusasiamiehen kanslian käsittelemiin kanteluihin nähden.* Sitä se on myös sillä perusteella, ettei hallintolain soveltamisala- ja viranomaiskäsitteiden yhteydessä perusteluissa ole erikseen pohdittu oikeuskanslerinviraston toimintaa tai kantelujen käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa tai ylipäänsä muissakaan laillisuusvalvontaviranomaisissa. Toisaalta tulkinta, että oikeuskanslerinvirasto on sen hallintoa koskevilla asioissa rinnastettavissa hallintolain alaisuuteen kuulu-

viin ministeriöihin, ei liene edes kysymyksenalainen.

Kanteluasioiden luonteesta todettakoon, että kanteluita käsiteltäessä ei päätetä kenenkään eduista, oikeuksista eikä velvollisuuksista samassa mielessä kuin hallintoviranomaisissa. Tästä syystä oikeuskanslerinvirastossa on hallintomenettelylain soveltamisalan kaksijakoisuuden mukaisesti sovellettu yhtäältä lain 1—13 §:ää ja toisaalta lisäksi 14—28 §:ää soveltuvien osin (erityisesti 14, 15, 16, 17, 21, 23, 24, 25 §). Arvioitaessa ehdotetun hallintolain soveltamisalan ulottamista kantelujen käsittelyyn luonnoksen perusteluista (s. 45) on saatavissa käsitys, jonka mukaan hallintolaki tulisi kokonaisuudessaan sovellettavaksi kaikkeen kantelujen käsittelyyn, myös oikeuskanslerinvirastossa tapahtuvaan.

Soveltamiskysymyksen kannalta viitattakoon luonnoksen 4 §:ään, jonka mukaan, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä on sovellettava hallintolain asemasta. Edellä mainittuun lakiin valtioneuvoston oikeuskanslerista sisältyvät kanteluasioiden käsittelyä koskevat säännökset. Lain 4 §:ssä säädetään kantelu tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, 5 §:ssä kantelun käsittelemisestä ja 6 §:ssä niistä toimenpiteistä, joihin kantelun johdosta on aihetta ryhtyä. Näin ollen näiltä osin soveltamistilanne on arvioitavissa edellä mainitun hallintolain pykälän mukaisesti.

Oikeuskanslerilakia säädettyäessä on varsin äskettäin arvioitu, ettei laillisuusvalvontaa koskevista menettelyistä ole syytä määrätä kovin yksityiskohtaisin säännösin. Kantelujen luonne ja eroavaisuudet hallintoasioihin verrattuna huomioon ottaen tämä on mielestäni perusteltua. Mikäli sääntelyä kuitenkin haluttaisiin lisätä, tällöin voidaan oikeussystemaattisesti ottaa esiin kysymys siitä, olisiko soveltamiskysymysten kannalta yksinkertaisinta esimerkiksi joko täydentää lakia valtioneuvoston oikeuskanslerista siten, että siitä löytyisi kaikin osin vastaus oikeuskanslerinvirastossa tapahtuvalle kanteluasioiden käsittelylle, tai ottaa tarkat pykäläkohtaiset viittaukset ehdotettuun hallintolakiin.

Nyt tämä rajaaminen tai rajautuminen näyttäisi jäävän yhtäältä 11 §:n asianosaikäsitteen ja toisaalta osin myös säännöskohtaisen harkinnan varaan. Luonnoksessa asianosaisen käsite on määritelty *asiassa tehtävän ratkaisun oikeudellisen vaikutuksen perusteella*. Sen sijaan *asian viireilletulon tavalla ei sinänsä olisi merkitystä* (luonnoksen s. 60). Tässä yhteydessä on erikseen viitattu viireilletuloon kanteluna ja siihen, ettei kanteluun annetun ratkaisun oikeudellinen vaikutus

kohdistu vireillepanijaan vaan kantelun kohteeseen. Asianosaikäsitteen määrittelyn johdosta osa hyvinkin keskeisistä hallintolain säännöksistä rajautuisi hallintokanteluiden käsittelystä lähtökohtaisesti pois.

Perusoikeusuoistuksessa perusoikeuksiin lisätty vaatimus hyvästä hallinnosta - mikä vaatimus on nyt jäljempänä selostetuin tavoin sisällytetty hallintolakiehdotukseen - koskee kaikkia viranomaisia, siis myös kaikkia kanteluasioita käsitteleviä viranomaisia. Mikään ei estäisi kanteluita käsitteleviä viranomaisia edelleenkin soveltuvien osin soveltamasta myös sellaisia hallintolain säännöksiä, joiden soveltamisala on kytetty asianosaisuuteen, onhan hallintolaki perustelujensa mukaan eräänlainen minimilaki.

*Kaiken kaikkiaan kysymys hallintolain soveltamisesta kanteluasioihin näyttäisi vielä vaativan oman perusteellisen pohdintansa. Liian tarkka sääntely näissä kohdin ei ole tarkoituksenmukaista kanteluasioiden erityisluonteen sekä niiden käsittelyssä käytännössä vakiintuneiden periaatteiden ja menettelytapojen kannalta. Merkillä pantavaa on myös, että kanteluasioiden käsittelymenetelystä on hiljattain säädetty oikeuskanslerin osalta ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva laki esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.*

Vielä voidaan esittää pohdittavaksi — pohjautuen kanteluasioiden luonteeseen perustuvaan tulkintaan — olisiko mahdollista, että laillisuusvalvojalle tai muulle viranomaiselle tehty kantelu, joka on eräänlainen epäily tai ilmianto lainvastaisesta menettelystä tai rikoksesta ja siten normaalista hallintoasiasta poikkeava, *riinastettaisiin esitutkintapyyntöön*. Tällä perusteella kanteluasiat kuuluisivat omana ryhmänään niihin asioihin, jotka jäisivät hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle tai joihin sitä sovellettaisiin vain soveltuvien osin.

*Sähköistä asiointia* koskevan 5 §:n osalta on vielä syytä tuoda esiin seuraavaa. Säännöksen mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään erikseen. Luonnoksessa laiksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa on nähdäkseni verraten niukasti varsinaisia *käsittelyä* koskevia menettelysäännöksiä, toisin kuin hallintolaissa tulisi olemaan. Näin ollen kysymyksenalaiseksi jää, tulisiko hallintolaki yleislakina enää nyt ehdotetun erityislakiin viittauksen jälkeen sovellettavaksi siltä osin kuin sähköisestä asiointista annettussa laissa ei olisi jostakin asiasta erikseen säädetty. Mikäli taas näin ei tapahtuisi, sääntelyyn olisi ilmeisesti eräin osin jäämässä aukkoja.

#### 4. HYVÄN HALLINNON PERUSTEISTA (2 luku)

##### 4.1. Harkintaa ohjaavista periaatteista

Arvioitaessa ehdotettuja hyvää hallintoa koskevia - perustelujen mukaan minimivaatimukset täyttäviä - säännöksiä voitaneen todeta niiden sisältävän suurelta osin jokseenkin itsestään selviä menettelytapoja, joiden täyttäminen viranomaistoiminnassa ei liene kovin kaukana nykykäytännöstäkään. On kuitenkin eduksi, että lakitekstiin on sisällytetty näinkin eritellysti, mitä hyvältä hallinnolta voidaan odottaa.

Koska lakiuudistuksen myötä harkintavaltaa ohjaavien yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden asemaa on ollut tarkoitus korostaa, luonnoksen 6 §:ää voisi olla paikallaan *täydentää ottamalla periaatehuetteloon mukaan siinä jo esille nostettujen perinteisten yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden lisäksi ainakin myös objektiviteetti-periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate*.

Vaikka perustelujen mukaan ehdotettu johdonmukaisuuden periaate kattaisi myös objektiivisuuden ja puolueettomuuden, objektiviteetti-periaatteella voidaan katsoa olevan oikeustieteessä niin vakiintunut asema, että se - tai ainakin kotoperäinen puolueettomuusperiaate, jota voidaan pitää objektiivisuuden ilmentäjänä — olisi tarkoituksenmukaista ottaa säännökseen omana nimenomaisena periaateenaan jo käsitteen tasolla. Näin ollen eräänlaisena uutuutena omaksuttua johdonmukaisuuden periaatetta ei olisi tarpeen määritellä sisällöltään niin laajaksi kuin nyt on tehty.

Huomionarvoista ja kannatettavaa on, että luottamuksensuojaperiaate on korotettu perinteisten periaatteiden joukkoon. Olisi kuitenkin selvyden vuoksi paikallaan, että *säännöksessä nimenomaisesti käytettäisiin kyseistä käsitettä*. Oletettavaa nimittäin on, että vastaisuudessa kirjallisuudessa ja esimerkiksi oikeuskanslerinviraston ratkaisukäytännössä tullaan käyttämään juuri 'luottamuksensuojaperiaatetta' sen sijaan, että viitattaisiin 'oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen etujen suojaamisen periaatteen'. Sama pätee 'oikeasuhtaisuuteen' (suhteellisuusperiaate).

Edellä lausuttu merkinnee, että säännös tulisi muotoilla kokonaan uudelleen.

##### 4.2. Neuvontavelvollisuudesta

Neuvontavelvollisuutta koskevaan 9 §:ään liittyen voidaan kirjallisiin tiedusteluihin vastaa-

misessa muodostuneen tulkintakäytännön osalta mainita esimerkiksi oikeuskanslerin 7.5.2001 antama päätös dnro 818/1/99. Hallintomenettelylain 4 §:n mukainen neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden on katsottu tarkoittavan, että jos viranomaiselle osoitetussa kirjeessä pyydetään neuvoa tiettyyn asiaan tai tiedustellaan asian etenemistä, viranhaltijan tulee hallintomenettelylain nojalla vastata tällaisiin kirjeisiin tai siirtää ne oikealle viranomaiselle ja ilmoittaa siirrosta. Viranomaisen on siten kirjallisesti vastattava niille osoitetuihin kirjeisiin, jotka koskevat viranomaisen omaa toimialaa ja erityisesti niihin, jotka koskevat kirjeen lähettäjän omaa asiaa. Vaikka puhelimitse olisikin useissa tapauksissa mahdollista reagoida joustavasti, mikä sinänsä on yksi hyvään hallintoon kuuluva piirre, asianmukaista olisi kuitenkin vastata kirjallisesti senkin vuoksi, että annettu vastaus tulisi dokumentoiduksi vastaisen varalle.

Sikäli kuin kirjeet, vaikka ne olisivatkin henkilön omaa asiaa koskevia, sisältävät vain kannanottoja kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen tai ovat tulkittavissa lähinnä muunlaisiksi mielipiteenilmauksiksi, viranomaiset eivät menettele lainvastaisesti tai virheellisesti, vaikkei tällaisiin kirjeisiin vastattaisi. Kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisesta arvioinnista, eikä vastaamisen kynnystä ole syytä pitää kovin korkeana.

Toisistaan tulisi myös erottaa yhtäältä kirjeeseen vastaaminen ja toisaalta kirjeessä esitetyn vaatimuksen mukaisesti toimiminen. Usein nimittäin viranomaisille saatetaan esittää kansalaiskirjeissä vaatimuksia, joihin ei syystä tai toisesta voida suostua. Vaatimukset voivat olla esimerkiksi puhtaasti lakiin perustumattomia tai muutoin jäädä viranomaisen toimivallan ulkopuolelle. Tämä ei vielä sinänsä kuitenkaan ole peruste kirjeeseen vastaamatta jättämiselle. Jos kirjoitus muutoin on sävyltään asiallinen ja esimerkiksi sen tarkoittama asia kuuluu kyseisen viranomaisen toimialaan tai voidaan esimerkiksi olettaa kirjeen kirjoittajan olevan aidosti tietämätön jotakin asiaa koskevasta sääntelystä ja tästä johtuvasta esitetyn vaatimuksen mahdottomuudesta tai viranomaisen toimivallan puuttumisesta, kirjeeseen olisi syytä reagoida lyhyellä vastauksella. Hyvän hallinnon kannalta on joka tapauksessa asianmukaista, ettei kirjeen lähettäjä jäisi turhaan odottamaan vastausta. Se, että kirjeeseen edellä todetulla tavalla reagoidaan, ei vielä tarkoita, että kirjeessä esitettyyn vaatimukseen välttämättä olisi aihetta suostua.

Vaikka pääsääntöisesti ehdotut 2 lukuun sisältyvät säännökset ovat sellaisenaan perusteltu-

ja, 9 §:n 1 momentin sanamuoto saattaa käytännössä muodostua ongelmalliseksi. Ehdotetussa muodossaan lakiteksti antaa säännöksen perusteluja laaja-alaisemman käsityksen neuvontaveroituksesta. Varsinkin kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä tulee silloin tällöin esiin kysymys siitä, onko viranomaisen velvollinen antamaan asiakkaalle vastauksen tämän suureen määrään numeroituja, jokseenkin yksilöimättömiä kysymyksiä ja toisaalta, mikä on kohtuullinen aika. Säännösehdotuksessa käytetty ilmaisu ”toimialallaan” on nähdäkseni epäselvempi ja enemmän tulkintaongelmia aiheuttava kuin viittaus toimivaltaan (tai tehtäviin) kuuluviin asioihin. Esitätkin, että säännöksen muotoilua tältä pohjalta vielä harkittaisiin.

’Kohtuullinen aika’ on epämääräisyydessään aina epätoivottava ilmaus ajankululle. Lakiehdotuksen em. sanamuoto saattaa antaa perusteen lukuisille aiheettomillekin valituksille tai yhteydenotoille laillisuusvalvojiin. *Tulkinnanvараisuuden kertautumista, käytännön hallintotoiminnan monimutkaistumista ja osin tarpeetontakin työmäärän lisääntymistä hyvän hallinnon tavoitteen kustannuksella saattaa lisäksi olla omiaan edesauttamaan perustelujen viittaus siihen, että vastauksen viivästyessä tulisi asiakkaalle ilmoittaa viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa.* Edellä esittämäni arviointi ei kuitenkaan merkitse saatikka miltään osin puolla sitä, että tässä yhteydessä tulisi säätää 23 §:n 2 momenttia vastaavasta ajallisesta tehosteesta.

Luonnoksessa lausutut perustelut hyvän hallinnon sisällölle ovat selkeät, vaikkakin ne osin antavat ehkä liiankin idealistisen kuvan tulevaisuuden näkymistä hallinnossa, erityisesti käytävissä olevien resurssien kannalta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta asiaa ajatellen on kuitenkin hyvä, että perusteluissa on paneuduttu näinkin laaja-alaisesti selvittämään hyvän hallinnon sisältöä myös viittauksin oikeuskäytäntöön ja laillisuusvalvojen tulkintoihin.

## 5. ASIAKIRJAN LÄHETTÄMINEN JA ASIAN VIREILLETULO (4 luku)

### 5.1. Asiakirjan allekirjoittamisesta

Voimassa olevan hallintomenettelylain 7 §:n mukaan asia pannaan vireille pääsääntöisesti kirjallisesti. Viranomaiselle toimitetussa asiakirjassa olevan puutteen poistamista koskevasta 9 §:stä ilmenee, että asiakirjan on oltava allekirjoitettu. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on-

kin kiistattomana seikkana todettu, että *kirjallisesa vireillepanoasiakirjassa tulee olla allekirjoitus*.

Hallintolakiehdotuksen asiakirjan täydentämistä koskevassa 22 §:ssä ei mainita allekirjoituksen puuttumisesta. Säännöksen perusteluissa (s. 69) on todettu asiakirjan täydentämisen tulevan kysymykseen mm. silloin, kun asiakirjaa ei ole nimenomaisesti allekirjoitettu, kun erityislaissa tällaista allekirjoitusta edellytetään. ”Hallintolakiin ei sinällään sisältyisi erityistä allekirjoitusvaatimusta. Ehdotetun 16 §:n mukaan riittää, että asiakirjassa on lähettäjän nimi ja yhteystiedot”.

Ehdotuksessa ei ole perusteltu, miksi hallintomenettelylain periaatteesta luovuttaisiin. Ehdotuksen 20 §:n mukaisesta asian vireilletulosta on monenlaisia seurauksia. Kun vireillepano tapahtuu ”asian vireillepanemiseksi tarkoitetulla asiakirjalla”, on asiakirja voitava selvästi katsoa *lähettäjänsä tahdonilmaisuksi*. Tämän vuoksi sen tulee olla allekirjoitettu.

Ehdotuksen 16 § koskee muitakin kuin ”asian vireillepanemiseksi tarkoitettuja” asiakirjoja, esimerkiksi hallintoasian vireillepanijan myöhempiä lisäkirjoituksia ja vastineita. Kun kysymys on hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevasta yleislaista, viranomaiselle toimitettavan asiakirjan sisältöä säätelevässä pykälässä tulee olla säännös, jonka mukaan *asiakirjan on oltava allekirjoitettu*.

### 5.2. Asiakirjan sisällöstä ja siirrosta

Luonnoksen 16 §:ssä on säädetty *asiakirjan sisällöstä*. Perustelujen mukaan (s. 64) myös kantelu olisi säännöksen tarkoittama asiakirja. Säännöksen mukaan asiakirjasta tulisi ilmetä muun muassa mahdolliset vaatimukset perusteen. Kantelujen osalta voidaan todeta, että ne voidaan ymmärtää ilmiannoiksi. Näin ollen kantelun tekijälle ei lähtökohtaisesti ole asetettu juuri minkäänlaista vaatimistaakkaa. Asian tutkimista on virallisperiaatteen nojalla voitu käynnistää hyvinkin vähäisin tiedoin. Pääsääntöisesti riittää, että kantelusta käy ilmi, minkä viranomaisen menettelystä on kysymys ja mitä asiassa on tapahtunut. Tarvittaessa kantelijaa on kehoitettu täsmentämään kirjoitustaan. Tällainen joustavuus on asianmukaista edelleenkin säilyttää.

*Asiakirjan siirtoa* koskevan 21 §:n osalta on suhteessa sähköistä asiointia koskevaan lakiluonnokseen aiheellista tuoda esiin, että sääntely näyttäisi ehdotetussa muodossaan yhdenvertai-

suusperiaatteen kannalta ongelmalliselta. Ongelma ei kuitenkaan ole varsinaisesti hallintolain puolella, jota ei sovellettaisi lainkäyttöön. Sen sijaan sähköistä asiointia koskevan lain luonnoksen, jota sovellettaisiin myös lainkäyttöön, 15 §:n mukaan sähköisesti toimitettu vireillepanoasiakirja olisi siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Näyttäisikin siltä, että sähköisessä muodossa ja perinteisessä muodossa tuomioistuimelle toimitetut asiakirjat olisivat toisiinsa nähden eriarvoisessa asemassa, koska nykyisen prosessuaalisen sääntelyn puitteissa tuomioistuin ei ole velvollinen siirtämään esimerkiksi vääriin foorumiin toimitettua haastehakemusta viran puolesta toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Sähköisessä muodossa toimitetun asiakirjan osalta sitä vastoin näin tulisi menetellä.

### 5.3. Vireilläolon lakkaamisesta ja ratkaisupakosta

Asian vireillepanoa ja -tuloa koskevan luvun yhteydessä on tarpeen vielä nostaa esiin eräitä kysymyksiä, jotka ovat tähän saakka olleet sääntelyä vaille. Näitä ovat *asian vireilläolon lakkaaminen ja hakemuksen peruuttaminen sekä viranomaisen ratkaisupakko*. Se, missä luvussa näistä lopulta tarkemmin mahdollisesti säädettäisiin, jäisi lainvalmistelijan ja -säättäjän arvioitavaksi.

Hallintomenettelylaissa ei — kuten ei ehdotuksessa hallintolaissakaan — ole erikseen säädetty hakemuksen peruuttamisesta tai yleensäkin asianosaisen määräysvallasta asiansa käsittelyn jatkamisessa. Toisaalta ei ole myöskään säädetty viranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta jatkaa asian käsittelyä siitä huolimatta, että ennen päätöksen tekemistä asianosainen peruuttaa hakemuksensa. Kanteluiden osalta tällä ei ole suoraista merkitystä, koska asian käsittelyä on aina sen luonteen niin vaatiessa mahdollista jatkaa omana aloitteena. Sen sijaan varsinaisten hallintoasioiden osalta tilanne saattaa olla toinen.

Tästä on ollut kyse esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin 3.9.2001 antamassa päätöksessä dnro 702/1/00. Opiskelija oli hakenut tiedekunnalta tutkielmansa tarkastuksen keskeyttämistä kahdesti. Ensimmäisellä kerralla siihen oli suostuttu, mutta toisella kerralla tutkielma oli opiskelijan hakemuksesta huolimatta tarkastettu ja arvostana vahvistettu. Saadussa selvityksessä lausutuin perusteluvin tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaan tulkintaan oli apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut mahdollista päätyä, vaikkei

yliopiston oikeusturvajohtosäännössä ollutkaan erikseen rajattu sitä, kuinka monta kertaa tarkastusmenettelyn keskeyttämistä voi hakea.

*Viranomaisen ratkaisupakosta* oli puolestaan kyse apulaisoikeuskanslerin 8.8.2001 antamassa päätöksessä dnro 324/1/00. Siinä asia oli jätetty ratkaisemattomaan tilaan määräämättömäksi ajaksi. Menettelylle ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut löydetävissä perusteita hallintomenettelylaista. Hakemus olisi siten tullut tutkinnan perusteella joko hyväksyä tai hylätä taikka jättää kokonaan tutkimatta, mikäli hallintomenettelyn edellytyksiä ei olisi ollut olemassa.

*Vaikka edellä esitetyt kysymyksenasettelut ovat lähtökohtaisesti itsestäänselviä eivätkä sinänsä laajemmalti tuottaneet ongelmia käytännön hallintotoiminnassa, voisi niistä kuitenkin olla paikallaan ottaa lakiin nimenomaiset säännökset* — onhan hallintolaki kuitenkin tarkoitettu kattavaksi yleislaiksi, josta kävisivät mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ilmi asian käsittelyn kaikki vaiheet.

## 6. ASIAN KÄSITTELYSTÄ (5 luku)

### 6.1. Käsittelyaika-arvion esittämisestä

Luonnoksen 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Jollei asiaa voida ratkaista kuukauden kuluessa asian vireilletulosta, viranomaisen on 2 momentin mukaan esitettävä asianosaiselle omassa asiassaan arvio päätöksen antamisajankohdasta. Sääntely olisi viimeksi mainitulta osin suomalaisen hallintomenettelyn näkökulmasta uutta.

Kyseisellä säännöksellä pyritään perustelujen mukaan estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen, mitä sinänsä voidaan pitää kannatettavana. Samoin voidaan suhtautua siihen, että käsittelyssä tulisi huomiota kiinnittää myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Kuten luonnoksessakin on todettu, käsittelyn vaatimaa aikaa joudutaan aina arvioimaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella.

*Kanteluasioiden osalta* voidaan todeta ensin näkin, että luonnoksen 11 §:stä johtuen kyseisen käsittelyaika-arvion esittäminen jäisi ilmeisesti viranomaisen omaan harkintaan. Mikäli säännöksen tarkoittama menettely omaksuttaisiin oikeuskanslerinvirastossa, vuosittain noin 2/3:ssa kanteluasioista (>1000 kpl) jouduttaisiin lähettämään nyt puheena oleva ilmoitus.

*Realistisen arvion esittäminen muutoin kuin keskiarvona on todennäköisesti vaikeaa.* Yleinen käytäntö lienee tähän saakka ollut, että asiakkaalle on tämän tiedusteluun ilmoitettu asioiden käsittelyjärjestys ja keskimääräinen käsittelyaika. Luonnoksen mukaan tämä ei enää välttämättä olisi mahdollista, koska huomioon tulisi ottaa kunkin asian yksilöllinen luonne. Ongelma on kuitenkin siinä, ettei tietyn asian yksilöllisen luonteen arvioiminen vielä riitä, vaan joudutaan vääjäämättä ottamaan huomioon ennen kaikkea kulloinkin puheena olevaa asiaa ennen käsittelyssä olevien asioiden käsittelemiseen tarvittava aika, mikäli asiat ratkaistaan saapumisjärjestyksessä.

Ehdotuksen tavoitteena on osaltaan *tehostaa asian valmistelua*. Tällä ei kuitenkaan vielä käytännössä ole vaikutusta asian käsittelyn kokonaiskestoon. Poissuljettu ei lainkaan ole tilanne, että asia sinänsä olisi kuukauden sisällä ratkaistavissa, mutta jos saapumisjärjestysperiaatteesta poikkeamiseen ei kuitenkaan ole olemassa perusteita, asia siirtyy joka tapauksessa odottamaan vuoroaan. *Näin ollen määräajalla ei siten nähdäkseen automaattisesti ole todellista vaikutusta asioiden käsittelyn tehostumiseen.*

Vaikka ehdotuksessa onkin korostettu sitä, ettei viranomaisella saisi esittää varmuuden vuoksi tarpeettoman pitkää arvioita, ehdotus saattaa joka tapauksessa johtaa mekaanisten arvioiden esittämiseen. Sen valvominen, onko näin toimitu, on vaikeaa. Tällä seikalla on merkitystä siksi, että nyt puheena oleva aika-arviokysymys saattaa hyvinkin vastaisuudessa olla kantelun aiheena.

Ehdotetussa 23 §:ssä ei ole nimenomaisesti mainittu mitään sen tilanteen varalta, että käsittelyaika-arvio ei pitäisikään paikkaansa. Sen sijaan perusteluissa on todettu, että tällaisissa tilanteissa pitää asiakkaalle antaa uusi ilmoitus ja samalla ilmoittaa syy käsittelyn viipymiseen. Jos ehdotus kuitenkin toteutetaan luonnoksessa esitetystä muodostaan, voitaneen joka tapauksessa kysyä, onko kyseessä niin sanottu *perusteluilla säättäminen*, jota ei voida pitää hyväksyttävänä. *Näkemykseni mukaan asiasta tulisi ottaa puheena olevaan pykälään oma säännöksensä*, koska kyse kuitenkin on laista, joka on tarkoitettu myös selventämään hallintomenettelyn asianosaisille heidän oikeuksiaan. Viranomaiselle asetettu velvoite lähtökohtaisesti luo asianosaiselle oikeuden tai ainakin perustellun odotuksen siihen, että viranomaisella toimii hänen asiassaan laissa säädetyllä tavalla. Nyt kyseinen velvollisuus on ase-

tettu vain perusteluilla, jolloin asiakkaan on vaikea tietää, millaiseen menettelyyn hän loppujen lopuksi olisi asiassaan oikeutettu.

*Ehdotus merkitsee, että hallintomenettelyyn tulisi uusia määräaikoja, joiden noudattamiseen viranomaisen tulisi kiinnittää huomiota.* Ensinnäkin tulisi huolehtia siitä, että asia joko ratkaistaan kuukauden sisällä tai lähetetään ilmoitus siitä, milloin asia mahdollisesti ratkeaa. Tämän jälkeen tulisi seurattavaksi tuon ja mahdollisesti vielä ilmoitetun uuden määräajan noudattaminen. Käytännössä tämä olisi pois varsinaisten asioiden käsittelyyn käytettävissä olevasta ajasta, koska ilmoituksen tekemisen delegointi ei käytännössä välttämättä onnistu; juurikin asian käsittelijä itse parhaiten tietää kulloisenkin asian mahdolliset erityispiirteet.

Mikäli kyseinen ilmoitusvelvollisuus toteutetaan, tulisi ainakin huomiota kiinnittää ilmoituksia laadittaessa siihen, että kyseessä on arvio ja samalla myös siihen, että asia voidaan ratkaista aiemminkin. Luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, tuleeko ilmoituksen olla kirjallinen vai voiko sen hoitaa esimerkiksi puhelimitse. Dokumentointiin liittyvät tekijät puoltanevat kirjallista muotoa.

Koska nyt ehdotettu malli on ilmeisesti eräänlainen yhdistelmä oikeusvertailuun mukaan otettujen maiden järjestelmistä, välttämättä ei ole ollut saatavissa tietoa siitä, millaisia käytännön kokemuksia tällaisen sääntelyn toimivuudesta on ollut. Jos niitä taas on, olisi suotavaa, että niitä selostettaisiin lähemmin. *Joka tapauksessa pidän aiheellisena, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota niihin kannanottoihin, jotka parhaiten kuvastavat niiden viranomaisten käsityksiä ja tunteuksia, joita puheena oleva säännös erityisesti koskettaa.*

Säännöksen tavoite on ilmeisen kannatettava, mutta sen toimivuus tarkoitettulla tavalla käytännössä käsittelyä tehostavana on mielestäni hyvin kyseenalainen. *On vahvat perusteet epäillä, että sen haitat muodostuvat hyötyjä suuremmiksi, joten kaiken kaikkiaan suhtaudun nyt puheena olevaan säännökseen kielteisesti.* Vaikka laillisuusvalvontakäytännössä usein onkin esillä kysymys siitä, onko asian käsittelyssä viivytelty aiheetta, ei ole kuitenkaan erityisen silmiinpistävää ollut se, etteikö viipymiseen viranomaisella olisi ollut esittää hyväksyttävää syytä. Vaikka vuosittain julkaitavassa oikeuskanslerin kertomuksessa onkin mainittu joukko toimenpiteisiin johtaneita tapauksia, suurempi osa on kuitenkin sellaisia, joissa virheellistä menettelyä ei ole ollut osoitettavissa.

## 6.2. Esteellisyystä

### 6.2.1. Yleisiä näkökohtia

Esteellisyysperusteiden (28 §) osalta muutoksiin ei näyttäisi luonnoksen mukaan olevan erityistä tarvetta, koska esteellisyysäännökset uudistettiin vuoden 1998 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (543/1997). Tuolloin hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaan lisättiin hallintoneuvoston jäsenyys ja johtava asema liikelaitoksessa yhteisöjääviperusteiksi, minkä lisäksi uudessa 5 a kohdassa säädettiin puolestaan ns. virastojäävistä tai valvontajäävistä. Muilta osin ei sääntelyä tuolloin muutettu.

Luonnoksessa on otettu huomioon 1.9.2001 voimaan tullut tuomareiden esteellisyttä koskeva oikeudenkäymiskaaren muutos (441/2001). Lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi hallintolaissa ehdotetaan säädettäväksi läheisten piiristä uudistettua oikeudenkäymiskaaren 13 lukua vastaavalla tavalla.

Luonnoksen mukaan esteellisyysperusteiden sääntelytarve arvioitiin kattavasti esteellisyysäännöksiä koskevan uudistuksen yhteydessä. Tällä viitataan ilmeisesti hallituksen esitykseen nro 26/1997 vp laeiksi hallintomenettelylain 10 §:n, kuntalain 52 §:n ja valtion virkamieslain muuttamisesta. Yleislausekkeen piiriin perinteisesti kuulunut hallintoneuvoston jäsenyys esteellisyysperusteena otettiin tuolloin nimenomaisesti yhteisöjäävisäännökseen.

Hallintomenettelylain valmistelun yhteydessä hallintoneuvoston jäsenyys jo mainittiin yhteisöjääviperusteena, mutta valmistelun edetessä se kuitenkin jätettiin yleislausekkeen varaan. Käytännössä se kuitenkin alkoi vähitellen - enemmän tai vähemmän automaattisesti - rinnastua yhteisöjääviin, joten vuoden 1998 alusta voimaan tullut uudistus ei välttämättä tuonut olennaista muutosta jo vallinneeseen soveltamiskäytäntöön. Samoin voidaan todeta ns. valvonta- tai virastojäävistä. Edellä mainituilta osin on ollut kyse hyvin pitkälti vallitsevan tulkintakäytännön kirjaamisesta lainsäädäntöön.

Hallintolaissa esteellisuuden sääntelyn perusrakenne pysyisi pääosin ennallaan. Nyt ehdotettua uudistusta voidaan luonnoksessa mainituin perustein pitää kannatettavana. Huomioni on kuitenkin kiinnittynyt luonnoksen perusteluihin ns. *yleislausekkeeseen perustuvan esteellisuuden osalta*.

Luonnoksen yleisperusteluissa on viitattu vuonna 1998 toteutettuun empiriseen haastattelututkimukseen, jossa selvitettiin kokemuksia

hallintomenettelylaista. Tutkimuksen mukaan yleislauseke on tuottanut tulkintavaikeuksia ja etenkin kysymykset esteellisydestä oikaisuvaikheessa ja jutun palauttamisen yhteydessä ovat johtaneet erilaisiin tulkintoihin.

Edellä todetun johdosta jää kysymyksenalaiseksi, *olisiko jo tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä tarpeen ottaa tarkemmin pohdittavaksi se, onko yleislausekkeen soveltamiskäytännössä omaksuttu sellaisia vakiintuneita tulkintoja, jotka jo olisi tarkoituksenmukaista nimenomaisesti kirjata lakiin soveltamiskäytännön selkeyttämiseksi*. Yleislausekkeen piiriin on — osin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ää analogisesti tulkiten — voitu katsoa kuuluvaksi muun muassa seuraavat tilanteet: virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies, virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä henkilökohtainen ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus, virkamies on aiemmin käsitellyt toisessa viranomaisessa samaa asiaa (toisen instanssin esteellisyys, jonka piiriin puolestaan kuuluu esimerkiksi lausunnonantajan esteellisyys), virkamiehellä on samanlainen asia vireillä hallintoviranomaisessa, sekä esimiesjääviys (virkahierarkkinen esteellisyys). Vertailukohtaa voitaneen edelleenkin alustavasti hakea nyttemmin uudistetusta oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaisesta tuomareiden esteellisuuden sääntelystä.

### 6.2.2. Toisen asteen esteellisyystä

Tuomareiden osalta on säädetty oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 1 momentissa, että tuomari on esteellinen, jos hän tai hänen tarkemmin säädetty läheisensä on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä. Tämä ns. toisen instanssin esteellisyys jäisi hallintomenettelyssä edelleen arvioitavaksi yleislausekkeen tulkinnalla.

### 6.2.3. Esteellisyystä asian palautuksen yhteydessä

Hallintolainkäytössä ei ole poikkeuksellista se, että tuomioistuin palauttaa asian hallintoviranomaiselle uudelleen valmisteltavaksi ja ratkaistavaksi. Tällöin on jälleen kyse hallintomenettelystä. Esteellisuuden arviointi tällaisissakin tilanteissa näyttäisi edelleen jäävän yleislausekkeen varaan.

Sen sijaan tuomareiden osalta on uudistetun oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 2 momen-

tissa nimenomaan säädetty, että tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen synn vuoksi. Vanhan sääntelyn aikana palautetun asian käsittelyyn osallistuneita tuomareita ei voitu pitää esteellisinä oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n perusteella. Tähän liittyen voidaan viitata esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden 27.8.1999 antamaan päätökseen (taltionro 2212).

#### 6.2.4. Esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä

Oikeuskäytännön ja kirjallisuuden sekä ministeriön viittaaman empiirisen tutkimuksen perusteella voidaan perustellusti esittää johtopäätös, että kysymys on tulkinnanvarainen (ks. esim. Kirsi Kuusikko: Tuleeko itseoikaisun näyttää puolueettomalta? - Näkökohtia toisen asteen jääviydestä ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/00, s. 83-90, ja myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 1.3.2001/344).

Päätöksen oikaisumahdollisuus tarkoittaa, että alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle varataan tilaisuus uuden selvityksen niin edellyttäessä oikaista päätöksensä ilman, että asian käsittelyä tarvitsisi enää välttämättä jatkaa muutoksenhaun kautta. Kyse ei siten ole varsinaisesta valitusasian käsittelystä, vaan varsinaiseen muutoksenhakuun kytketystä menettelystä alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on tulkittu olevan *saman hallintoasian jatkokäsittelyä*, toisin sanoen hallintomenettelyä. Se on myös säännön mukaisen muutoksenhaun edellytys. Menettely kytkeytyy yleensä sellaiseen päätöksentekoon, jolla on asianosaiselle erityinen merkitys esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden muodossa.

Järjestely, jossa sama virkamies käsittelee myös oikaisupyynnön, korostaa sitä yksittäisen asian tuntemusta, joka alkuperäisen päätöksen tekemiseen osallistuneella virkamiehellä on. Tämä myös tehostaa asian käsittelyä. Toisaalta voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, kykeneekö kyseinen virkamies tarvittaessa muuttamaan näkemyksensä, toisin sanoen, onko hänelle muodostunut asiasta sellainen ennakoasenne, joka voi vaarantaa päätöksenteon uskottavuuden. Viimeksi mainitussa tilanteessa oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi turha välivaihe asian käsittelyssä.

*Merkitystä arvioimissa on kuitenkin sillä, että oikaisumenettely ei lähtökohtaisesti aiheuta normaalin valitusmahdollisuuden menettämistä.* Kansalaisen oikeusturva ja tapauskohtaiset oikeussuojatodotukset eivät siten välttämättä tosiasiallisesti vaarannu, vaikka oikaisupyynnön käsittelesikin sama virkamies, joka on osallistunut alkuperäisen päätöksen tekemiseen. Arvioinnissa saattaa olla vaikutusta myös sillä, käsitteleeö oikaisuvaatimuksen sama virkamies vai erillinen oikaisulautakunta tai muu vastaavatyypinen elin.

Tilannetta on kuitenkin kansallisten esteellisyyssäännösten lisäksi arvioitava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä syntyneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kannalta. Näin siitäkin huolimatta, että kirjallisuudessa on saatettu kritisoida laillisuusvalvojia em. tulkintakäytännön soveltamisen laajentamisesta lainkäytöstä myös hallintomenettelyyn. Näin ei siten riitä pelkästään se, että hallintotoiminta on tosiasiallisesti puolueetonta (puolueettomuuden ns. subjektiivinen testi), vaan sen tulisi myös näyttää sellaiselta (puolueettomuuden ns. objektiivinen testi).

*Kysymyksenalaiseksi jää, asettaako omaksuttu järjestely ylipäänsä tehokkuusnäkökohdat puolueettomuusperiaatteen toteutumisen edelle.* Oikaisumenettelyä koskevien säännösten perusteluissa on yleensä tyydytty pohtimaan ensisijaisesti ratkaisutoiminnan tehokkuutta ja muutoksenhakutarpeen vähentämistä, mitkä nekin sinänsä ovat olennaisia hyvän hallinnon piirteitä. On kuitenkin selvää, ettei tehokkuudella voida perustella puolueettomuuden laiminlyöntiä, vaikka päätöksenteko tosiasiallisesti olisikin sujunut asianmukaisesti. Toisaalta on kuitenkin niin, että tiukka tulkinta tällaisissa tilanteissa saattaisi käytännössä merkitä koko oikaisumenettelyinstituution käymistä tarkoitustaan vastaamattomaksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelyyn liittyvän esteellisyyden osalta voidaan mainita esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin 31.5.2000 antama päätös dnro 1142/1/98, johon edellä lausuttu pääosin perustuu.

Oikeuskanslerin viraston omassa toiminnassa edellä todetut tilanteet eivät käytännössä voi tulla ajankohtaisiksi. Sen sijaan on verraten yleistä, että saatuaan ratkaisun ihminen kantelee samasta asiasta uudelleen, jolloin kyse on eräänlaisesta aiemman ratkaisun ”oikaisupyynnöstä”. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan asian ensimmäisessä vaiheessa esitellyt/ratkaissut henkilö ei ole esteellinen käsittelemään/ratkaisemaan tällaista jatkokantelua. On myös huomioitava, että

viraston rajalliset henkilöstöresurssit puoltavat tätä tulkintaa. Joissakin tilanteissa saattaa kuitenkin tulla ajankohtaiseksi se, että asian esitteli- jään vaihdetaan, vaikkei suoranaista esteellisyttä olisikaan. Tällöin kyse on pikemminkin ns. *delikatessijävistä*.

#### 6.2.5. Arviointia

*Edellä on esitetty vain alustavia havaintoja, eikä tarkoitukseni ole tässä yhteydessä ollut muu kuin lähinnä saattaa ministeriön tietoon asiaa koskevia havaintoja mahdollisen jatkovalmistelun varalle.* Vaikkei esteellisyysäännösten tarkistaminen nyt ehdotettua laajemmin näillä näkymin toteutuisikaan, olisi mielestäni kuitenkin paikallaan harkita, olisiko hallintomenettelyä koskevan esteellisuuden sääntelyä jatkossa tarpeen kokonaisuudessaan uudistaa ottaen huomioon esimerkiksi tuomareiden esteellisyysäännösten uudistamisessa omaksutut lähtökohdat.

Samalla tulisi arvioitavaksi, onko ylipäätään olemassa sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi hallintomenettelyssä ja lainkäytössä tulisi esteellisuuden osalta edelleenkin olla toisistaan osin poikkeavaa sääntelyä. Eräs tällainen eroavuus edellä esitettyjen lisäksi on esteellisyysskysymyksen ratkaisemisessa: hallintolain 29 §:n mukaan virkamies itse ratkaisee esteellisyytensä, kun taas tuomari voi oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan ratkaista saman kysymyksen vain poikkeuksellisesti. Ilmeisesti sääntelyn eroille voidaan perimmältään hakea pohjaa tuomioistuinten perustuslaissa turvatusta riippumattomuudesta. Se, voidaanko kaikkia eroja lopulta perustaa pelkästään tähän, olisi kuitenkin aiheellista selvittää lähemmin.

Vaikka yleislausekkeen piiriin tällä hetkellä kuuluvia perusteita kirjattaisiin lakiin omiksi esteellisyyssperusteikseen esimerkiksi samanlaisin lisämäärittelysin kuin tuomareiden osalta on oikeudenkäymiskaaressa säädetty, yleislausekkeelle jäisi hallintomenettelyssä edelleenkin oma merkittävä roolinsa esteellisuuden sääntelyssä; kaikkia tilanteita ei edelleenkaan ole mahdollista eikä lainsäädäntöteknisesti edes rationaalista kirjata tyhjentyviksi luetteleiksi.

Todettakoon myös, että mahdollisesti uusia esteellisyyssperusteita säädettäessä joudutaan oikeusturvan toteutumisen ja puolueettomuus- ja tehokkuusperiaatteiden lisäksi ottamaan huomioon muun muassa se toimintaympäristö, jossa virkamiehet toimivat, samoin kuin käsiteltä-

vinä olevien asioiden laadun moninaisuus. Kyse on lainsäädäntötasolla viime kädessä *hallintomenettelyyn liittyvien erilaisten intressien ja periaatteiden punninnasta*. Samasta intressienpunninnasta on kyse myös yleislausekkeen soveltamisessa käytännön hallintotoiminnassa. Esteellisyyssperusteiden täsmentäminen aiemmin hahmottelemallani tavalla ei vielä sinänsä poistaisi tulkintaongelmia, vaikkakin se ehkä voisi niitä vähentää.

### 7. ASIAN SELVITTÄMISESTÄ (6 luku)

#### 7.1. Selvittämiselvollisuudesta, selvityspyynnöstä ja määräajoista

*Selvittämiselvollisuuden* (31 §) osalta voidaan oikeuskanslerinviraston näkökulmasta tuoda esiin, että valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 5 §:ssä on omat asian selvittämistä koskevat säännöksensä, jolloin nyt puheena olevaa säännöstä sovellettaisiin erityislaissa olevaa sääntelyä mahdollisesti täydentävänä säännöksenä soveltuvin osin. Mainitun lainkohdan 1 momentin mukaan kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

*Selvityspyyntöä* (32 §) koskeva sääntely ei perustelujensa mukaan muuttaisi nyt voimassa olevan hallintomenettelylain 12 §:n 1 momentin asiasisältöä. Oikeuskanslerinviraston valvontavaltansa piiriin kuuluville lähettämien selvityspyyntöjen osalta voidaan todeta, että niin sanotussa perusvälitoimikirjeessä ei pääsääntöisesti ole erikseen yksilöity, miltä osin selvitystä halutaan, mikäli asia käy riittävän selkeästi ilmi selvityspyyntöön liitettävästä kantelukirjelmästä. Sen sijaan ns. jatkovälitoimet ovat yksilöityjä. Lain tarkoittama yksilöinnin vaatimus toteutuu siten myös toimittaessa edellä kuvatuin tavoin ”soveltuvin osin”.

*Hallinnossa käsiteltävien asioiden moninaisuudesta johtuen voisi kuitenkin olla paikallaan, että säännöksessä tarkoitettu yksilöintivaatimus ei olisi ehdoton, vaan selvityspyyntö olisi yksilöitävä ’tarvittaessa’.*

*Selvityksen antamiselle asetettavaa määräaika* koskevan säännöksen (33 §) mukaan määräajan on oltava kohtuullinen. Joskus voi kuitenkin selvittävänä olevan asian kiireellisestä luonteesta johtua, ettei selvitykselle voida varata

kovin kauan tai kohtuullista aikaa. Tällaisia tilanteita ajatellen termi *'kohtuullinen'* voitaneen korvata ilmaisulla *'asian laatuun nähden riittävä'*.

Määräaika säännöksen perusteluissa on ilmaistu kannatettava periaate, jonka mukaan määräajan jälkeenkin annettu selvitys olisi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon. *Ta voiteltua joustavuutta voisi kuitenkin korostaa täsmentämällä säännöstä siten, että määräaikaa on tarvittaessa asianosaisen pyynnöstä mahdollisuus pidentää.* Oikeuskanslerinvirastossa tällainen käytäntö on sekä viranomaisilta pyydettyjen selvitysten että kantelijoilta pyydettyjen vastineiden osalta.

## 7.2. Asianosaisen kuulemisesta

*Kuulemisen* (34 §) osalta on oikeuskanslerinviraston toiminnan näkökulmasta kyse siitä, milloin kantelun kohteena olevaa viranomaista tulee kuulla, koska kantelumenettelyssä ei ole varsinaisia asianosaisia. Tästä on säädetty erikseen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n 2 momentissa. Sen mukaan, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaaan kuuluvalla henkilölle, viranomaiselle tai muulle yhteisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Oikeuskanslerinviraston ja sen harjoittaman laillisuusvalvonnan näkökulmasta ehkä olennaisin on kysymys siitä, *tulisiko hallintokanteluita käsittelevien viranomaisten kuulla kantelun tekijää kantelun johdosta hankkimistaan selvityksistä,* ts. varata kantelijalle tilaisuus *vastineen* antamiseen. Pääsäännön mukaan oikeuskanslerinvirastossa varataan kantelijalle tilaisuus antaa vastineensa, jollei sen katsota olevan ilmeisen tarpeetonta. Tällaisesta saattaa olla kyse esimerkiksi silloin, kun vastineen ei voida katsoa tuovan mitään uutta siihen konkreettiseen tapahtumainkulkuun, joka on johtanut itse kantelun tekemiseen. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi oikeuskysymyksiä koskevia tulkintakannanottoja sisältävät selvitykset tai lausunnot, koska lähtökohta on, että viranomainen viran puolesta selvittää lain oikean soveltamisen.

Vastineen merkitystä voidaan korostaa niissä tilanteissa, joissa kantelulla on *korostunut merkitys oikeusturvakeinona.* Tästä on kyse silloin, kun säännönmukaisen valitustien mahdollisuutta ei ole olemassa. Tällöin tulee huolehtia siitä, että hallintokantelu saa riittävän asianmukaisen kä-

sittelyn. Keskeisenä oikeusturvakysymyksenä on sekä kantelun kohteen että kantelijan kuuleminen käsittelyn aikana asian selvittämiseksi. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin 13.3.1997 antamaan päätökseen dnro 736/1/95.

Kaiken kaikkiaan nyt puheena oleva vastineenantomahdollisuuden varaaminen on hallintokantelun käsittelyn joustavuuden ja käsiteltävinä olevien asioiden moninaisuus sekä se huomioon ottaen, ettei kantelija ole kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolen asemassa, aiheellista jättää nyt voimassa olevan sääntelyn tapaan viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan korostaa kuitenkin sitä, mitä edellä on todettu vastineen merkityksestä asian käsittelyn kannalta. Tältä osin voidaan myös viitata hallituksen esitykseen nro 175/1999 vp (s. 15).

Edellä todettuun liittyy osaltaan kysymys mahdollisuudesta asioiden suullisen esittämiseen. Kanteluasioiden käsittely oikeuskanslerinvirastossa perustuu kirjalliseen menettelyyn. *Vaativuuden ja selvitysten suullisuudesta* (37 §) ei ole juurikaan käytännön kokemuksia tähän saakka, vaikka menettelytapoja muutoin voidaan pitää joustavina. Hallintomenettelylain 18 §:ää ei käytännössä ole sovellettu. Luonnosta voidaan kuitenkin tältä osin siinä mainituin rajauksin perimmältään pitää perusteltuna sekä yleisen hallintomenettelyn että myös laillisuusvalvonnan näkökulmasta, etenkin ajatellen sellaisia henkilöitä, joilla on todellisia vaikeuksia suoriutua asiansa hoitamisesta kirjallisesti.

Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta ehdotus voisi merkitä, että vastineen asiassa hankittuihin selvityksiin voisi jatkossa antaa myös suullisesti; luonnoksen perusteluissa on nimittäin todettu, että tilaisuutta suullisen lausuman antamiseen ei tulisi evätä ainakaan niissä tilanteissa, joissa viranomainen pyytää vastaavia tietoja kirjallisesti. Koska vastineen pyytäminen kuitenkin edelleenkin jäisi viranomaisen harkintaan, samaa harkintaa voitaneen jatkossakin käyttää myös 37 §:n osalta. Tarvetta asian suulliseen ”selventävään” esittämiseen on omiaan vähentämään se, ettei kantelijoiden laatimille kirjelmille ole asetettu minkäänlaisia muotovaatimuksia sisältöä koskevien vaatimustenkin ollessa vähäisiä.

Ensisijaisena huolenaiheena tältä osin voidaan kuitenkin pitää dokumentoinnin täsmällisyyttä ja paikkansapitävyyttä (ks. 42 §), jos tiedot otetaan vastaan esimerkiksi puhelimitse. Tällöin virkamiehen tulisi pyrkiä tiedot muistiin kir-

jattuaan vielä varmistamaan asianosaiselta, että ne on ymmärretty oikein.

Ongelmaton ei luonnos tältäkin osin ole, koska se saattaa myöhemmin aiheuttaa virkamiehen ja asianosaisen välillä eriäviä näkemyksiä siitä, onko tiedot kirjattu asianosaisen tarkoittamalla tavalla. Sinänsä joustavat menettelytavat eivät voine olla peruste sille, että asiassa hankitun selvityksen paikkansapitävyydestä syntyy kiistaa. Tämä olisi hyvän hallinnon näkökulmasta kestävä tilanne. *Näin ollen suullisen selvityksen vastaanottovelvollisuus olisi perusteltua nimienomaisesti rajata vain tilanteisiin, joissa henkilö ei tosiasiallisesti kykene suoriutumaan asiansa hoitamisesta kirjallisesti.*

### 7.3. Katselmuksesta ja tarkastuksesta

*Katselmuksen toimittaminen* (38 §) ei oikeuskanslerinviraston toiminnan näkökulmasta tule käytännössä kovinkaan usein jos kohta lainkaan kysymykseen riippumatta siitä, miten asianosaisuus on rajattu tai määritetty. *Poissuljettua se ei kuitenkaan ole.* Esimerkiksi liikuntarajoitteisten asiointimahdollisuus viranomaisessa voidaan katselmuksessa todeta tehokkaammin kuin vain asiakirjoihin perehtymällä.

Edellä todetun kaltaiset kysymykset voivat nousta esiin myös *tarkastuksia* suoritettaessa (39 §). Valtioneuvoston oikeuskanslerista annettun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Laissa ei ole tarkemmin säädetty tarkastuksia toimitettaessa noudatettavista menettelytavoista.

Luonnoksesta ei käy ilmi, miten nyt puheena olevaa säännöstä tulisi soveltaa viranomaisen toiseen viranomaiseen suorittamassa tarkastuksessa. Oikeuskanslerinviraston suorittamia tarkastuksia ei tehdä yksittäisen kantelun pohjalta, vaikkakin kantelut saattavat välillisesti vaikuttaa tarkastuskohteiden valintaan ja tarkastustoiminnan suuntaamiseen. Pääsääntöisesti tarkastuksissa ei, kuten kanteluasioissa muutoinkaan, ole olemassa samanlaista asianosaista kuin normaalissa hallintoasian käsittelyssä, eikä tarkastuksen kohdettakaan voida sellaisena pitää. Sinänsä luonnos, vaikka sitä sovellettaisiinkin oikeuskanslerinviraston tarkastustoimintaan, ei käytännössä toisi olennaista muutosta jo omaksettuihin menettelytapoihin. Lähinnä kyse olisi siitä, tulisiko tarkastuskäynnistä laadittu kertomus toimittaa tiedoksi tarkastuksen kohteelle.

## 8. ASIAN RATKAISEMISESTA (7 luku)

### 8.1. Päätöksen sisällöstä

Päätöksen sisällön (44 §) osalta voidaan todeta, että kanteluratkaisuihin on tähänkin saakka soveltuvin osin sovellettu hallintomenettelylain 23 §:ää. Kanteluratkaisulta ei kantelumenettelyn erityisluonteen johdosta voitane edelleenkään edellyttää asianosaisten vaatimusten ja niiden perusteiden selostamisen osalta samaa yksityiskohtaisuutta kuin varsinaisissa hallintoasioissa on tapana. Sen sijaan ne kysymyksenasettelut, joihin ratkaisussa tullaan ottamaan kantaa, tulisi kanteluratkaisuissakin mainita, kuten tähän astiinkin on tehty. Sitä vastoin ei liene tarkoituksenmukaista luetella kantelijan kaikkia, joskus jopa kymmeniä ”vaatimuksia” tai kysymyksiä, joihin ei itse ratkaisussa kuitenkaan tulla ottamaan enemmälti kantaa.

### 8.2. Päätöksen perusteluvelvollisuudesta

Perusteluvelvollisuutta (45 §) esitetään laajennettavaksi siten, että se koskisi myös palvelusuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka hakijan ominaisuuksien arvioimiseen perustuvan edun myöntämistä. Tämän poikkeusperusteen ei luonnoksen mukaan voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeustilaa. Perusteluista jää kuitenkin vaikutelma, että siinä asiaa on tarkasteltu ensi sijassa virantäytön osalta. Tältä osin perusteluvelvollisuuden laajentaminen onkin paremmin hyväksyttävissä.

Siltä osin kuin laajennus koskisi myös henkilöarvioon perustuvia *etuuksia*, asiaa sitä vastoin tulisi selvittää ja arvioida yksityiskohtaisemmin. Henkilön kykyjen ja ominaisuuksien arviointiin perustuva päätöksenteko etenkin tilanteessa, jossa kaikille samassa asemassa oleville etuutta, kuten palkankorotusta, ei voitaisi syystä tai toisesta myöntää, saattaisi edelleenkin johtaa eritoten työntekijöiden kannalta sellaiseen kiusallisuuteen, johon jo hallintomenettelylain perusteluissa oli viitattu. Kaikki etuudet, kuten työpaikkakohtaiset palkankorotukset, eivät myöskään ole sellaisia, että niitä tulisi tai edes voisi erikseen hakea. Kyse on siitä, että työnantaja olemassa olevien resurssien puitteissa vapaaharkintaisesti kohdentaa etuuden tietyille henkilölle tai tietyille henkilöille. Tämä saattaisi osaltaan vaikuttaa myös sen arviointiin, millaiseksi perusteluvelvollisuuden laajuus tällaisessa päätöksenteossa lopulta muodostuisi. Avoimuuden lisäämistä voi-

daan sinänsä pitää tavoiteltavana.

Kanteluratkaisujen osalta perusteluvelvollisuutta on noudatettu jo nykyisinkin.

Laillisuusvalvontakäytännössä ei ole harvinaista, että joudutaan ottamaan kantaa muiden viranomaisten tekemien päätösten puutteellisiin perusteluihin. Erityisen ongelmallisina voidaan pitää *massaluonteisissa asioissa annettavia lomakepäätöksiä*. Päätösten niukkoja perusteluja on silloin tällöin laillisuusvalvojalle yritetty perustella teknisillä ongelmilla, toisin sanoen sillä, etteivät käytössä olevat ohjelmat salli tietynlaisia lisäyksiä tai muutoksia valmiisiin pohjiin. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena asianmukaisten perustelujen laiminlyömiselle, koska päätös voidaan aina laatia muutoinkin kuin vain valmiita ohjelmia hyväksi käyttäen.

## 9. TIEDOKSIANNOSTA (9 ja 10 luku)

Ehdotettu esitys hallintolaiksi selkeyttää aikaisempaa asiantilaa, jossa asiakirjojen lähettäminen ja tiedoksianto hallintoasioissa oli erikseen säännelty asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa (74/1954) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966). *Laillisuusvalvonnan osalta on yleisesti todettava, että laajempia käytännön ongelmia ei ole esiintynyt*. Ehdotetut säännökset yksinkertaistavat tiedoksiantoa koskevia menettelyjä ja parantavat oikeusturvaa.

*Tiedoksiantovelvollisuutta* koskeva 54 § sisältää yleisen periaatteen velvollisuudesta antaa tiedoksi jokainen päätös, joka koskee jonkun oikeusasemaa. Tämä koskee myös asianosaisen ohella muuta henkilöä, jolla on oikeus hakea oikaisua tai muutosta. Oikeusturvanäkökohdat puoltavat tältä osalta soveltamisalan laajennusta viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen. Säännös tiedoksiannosta kuolinpesälle täydentää säännöksiä aikaisemmasta lainsäädännöstä puuttuvalta osin.

*Tiedoksiannon menettelysäännöksistä* todisteellista tiedoksiantoa koskeva 60 § on käytännössä merkittävä. Vaikka ehdotuksen tarkoituksena on rajoittaa todisteellisten tiedoksiantojen käyttöala mahdollisimman vähäiseksi, perustelujen mukaan todisteellista tiedoksiantoa edeltävän päätöksen luonnosta on arvioitava vastaanottajan oikeusturvan kannalta tapauskohtaisesti.

Aikaisemmin esiintynyt tulkinnanvaraisuus välitoimien tiedoksiannossa selkeytyisi, kun säännös kattaisi myös todisteellisesti tiedoksian-

nettavaa päätöstä edeltävät välitoimet. Tämä edellyttää viranomaisen arviointia jo tässä käsittelyvaiheessa mahdollisen päätöksen lopullisesta luonteesta asianosaisen kannalta. Kun välitoimilla hankitulla tosiseikastolla on oleellinen merkitys asian ratkaisun lopputulokselle, todisteellinen tiedoksianto tulee mahdollisesti lisääntymään niiden välitoimien osalta, joiden ratkaisu ei todisteellista tiedoksiantoa edellyttäisi. Edellä todettu merkitsee samalla, etteivät arvioidut kustannussäästöt välttämättä toteudu. Näin osaltaan myös siitä syystä, että luonnoksen 23 §:n 2 momentti ilmeisesti myös tulee aiheuttamaan lisäkustannuksia.

## 10. YHTEENVETO

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esiintuodut seikat puoltavat ja tukevat kiistatonta käsitystä ehdotetun hallintolain säätämisen tarpeellisuudesta, vaikka hallintomenettelylakia on sinänsä pidettävä jokseenkin hyvin toimivana. Varsinkin laillisuusvalvonnan kannalta asiaa ajatellen on suotavaa, että lakitekstiin tulevat selkeästi kirjatuiksi hyvän hallinnon perusteet ja hallintoasioissa noudatettava menettely koko alaltaan. Laillisuusvalvonnan kannalta viranomaistoimintaa hallintomenettelylakia kattavammin normittava hallintolaki, joka nimenomaisesti toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momenttia, on tervetullut.

Tavoitteena on ollut *asiakaslähtöisyys*, mitä modernissa yhteiskunnassa voidaan pitää perusteltuna lähtökohtana uudistukselle. Hallintotoiminta on kuitenkin monitahoinen kokonaisuus, jossa *ideaalia tilaa* ei välttämättä ole mahdollista saavuttaa. Kyse on *tavoitteista* ja niiden toteuttamiseksi omaksuttavista *keinoista*. Nyt esillä olevassa luonnoksessa tätä tavoite-keino -asetantaa voidaan pääsääntöisesti pitää onnistuneena. Kyse on kaiken kaikkiaan erilaisten *intressien punninnasta* ja niiden yhteensovittamisesta. Hallinnossa on pyrittävä siihen, että toiminnan *laatu, tehokkuus* ja käytettävissä olevat *voimavarat* saadaan yhteensovitettua mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tämä tarkoittaa, että jo sääntelyn tasolla on pyrittävä välttämään tavoitteita, joiden toteuttamiseksi ei ole olemassa realistisia keinoja. Esitysehdotuksen jaksosta 4 ilmenee, että oikeastaan minkäänlaisia resurssilisäyksiä ei ole ajateltu tarvittavan. Kaavaillun uudistuksen tavoitteiden käytännön toteutumisen kannalta pidän tällaista näkemystä epärealistisena.

Edellä jaksoissa 3.-9. on pyritty tuomaan esiin sellaisia näkökulmia, jotka ovat yhtäältä yleisen hallintotoiminnan ja toisaalta oikeuskanslerinviraston oman toiminnan näkökulmasta keskeisiä. Kyse on ollut etupäässä sanamuotojen täsmentämisestä (esim. 32 ja 33 §) tai säännösten täydentämisestä (esim. 6 §), sitä vastoin pidemmälle menevät huomiot ovat jääneet melko vähäisiksi (kuitenkin esim. 2 ja 9 §, 23 §:n 2 momentti sekä 28, 37 ja 45 §).

Erityisesti *lain soveltamisalan* osalta olisi tarpeen, että luonnoksen jatkovalmistelussa otetaan paremmin huomioon *kanteluasiat* ja arvioidaan ehdotetun hallintolain toimivuutta niihin ottaen huomioon kantelujen tavanomaisista hallintoasioista poikkeava luonne sekä se, että kanteluja käsitteleviä hallintoa valvovia viranomaisia on suhteellisen monia ylimpien laillisuusvalvojen ohella. Ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa kantelujen tutkinnassa ei ole nähdäkseni syytä säännellä kovin yksityiskohtaisin säännöksin, vaan asioiden selvittämisen muodot ja tavat on syytä jättää heidän harkintaansa.

Arvioinnissa tulee ottaa huomioon ylimmän laillisuusvalvonnan perustuslain tasolla määritelty erityinen luonne suhteessa muissa viranomaisissa tapahtuvaan kanteluasioiden käsitteilyyn. Mahdolliset ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa koskevat muutokset on syytä harkita ja toteuttaa näitä koskevan erityislainsäädännön yhteydessä.

#### 9.4. Vangittuna pitämisestä pääkäsitte- lyn ja kansliatuomion välisenä aikana

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös  
18.4.2001, dnro 24/31/00

#### 1. ASIAN VIREILLETULO

MK oli 11.11.2000 päivätyssä, oikeustieteen kandidaatti JT:n laatimassa Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitokselle osoitetussa kirjoituksessa pyytänyt poliisia tutkimaan, oliko Jyväskylän kärjäoikeuden 5.7.2000 istunut kokoonpano eli kärjätuomari ja kolme lautamiestä syyllistynyt rikokseen häntä kohtaan määrätessään hänen pitämistään edelleen vangittuna.

Kirjoituksen mukaan Vaasan hovioikeuden 7.7.2000 antaman päätöksen ja pakkokeinolain säännösten perusteella vangitsemismääräys oli

ollut lainvastainen. Kirjoituksessa on pidetty mahdollisena, että päätöksen tehneet olivat oikeudettomasti riistäneet MK:n vapauden. Haittaa tai vahinkoa ei kirjoituksen mukaan ollut pidettävä vähäisenä, koska määräys oli annettu ulottumaan 12.7.2000 asti, minkä hovioikeus oli korjannut päätöksellään 7.7.2000. Kirjoituksessa on pidetty myös mahdollisena sitä, että menettely asiassa oli ollut virkavelvollisuuden vastaista ja vaadittu tästä rangaistusta. Korvausvaatimukset tulitaisiin kirjoituksen mukaan esittämään mahdollisessa oikeudenkäynnissä.

Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario Eila Koivuniemi on 15.11.2000 päivätyllä kirjeellään toimittanut oikeuskanslerille tiedoksi edellä mainitun esitutkintapyynnön ja jäljennöksen asiassa laaditusta rikosilmoituksesta nro 6160/S/33697/00 ilmoituksin, ettei esitutkintaa käynnistetä ennenkuin oikeuskansleri tuomareiden virkarikosasioiden erityisyyttäjä on ilmaissut käsityksensä tutkintapyynnöstä.

Kirjoituksen liitteinä on tänne toimitettu jäljennös Jyväskylän kärjäoikeuden rikosasiain pöytäkirjasta 5.7.2000 jutun R 00/824 pääkäsittelystä ja Vaasan hovioikeuden 7.7.2000 antamasta päätöksestä nro 782 vangitsemista koskevaan kanteluun dnro R 00/832.

#### 2. HANKITTU SELVITYS

Perustuslain (731/1999) 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

##### 2.1. Kärjäoikeuden jäsenten selvitykset

Asian tutkimista varten olen 20.11.2000 päivätyllä kirjeelläni kehottanut Jyväskylän kärjäoikeuden laamannia hankkimaan ja minulle toimittamaan kärjätuomari Timo Järvisen ja lautamiesten Liisa Eräpohjan, Seppo Rantasen ja Heikki Tikan selvitykset asiassa.

Laamanni Eero Huotari on 28.12.2000 päivätyllä kirjeellään toimittanut kärjätuomari Järvisen 7.12.2000 päivätyn selvityksen ja lautamiesten Rantasen 23.12.2000 ja Eräpohjan 27.12.2000 päivätty selvitykset. Samalla laaman-

ni Huotari on ilmoittanut, että lautamies Tikka oli ilmoittanut, ettei tule osaltaan antamaan selvitystä.

Käräjäoikeuden puheenjohtajana kantelussa tarkoitettussa asiassa toiminut käräjätuomari Järvinen on selvitykseensä liittynyt jäljennöksenä Vaasan hovioikeuden 31.7.2000 antaman uuden päätöksen nro 807 MK:n kanteluun vangitsemismääräyksestä Jyväskylän käräjäoikeuden 12.7.2000 antamassa tuomiossa nro 11022 ja todennut muun ohella seuraavaa.

Pääkäsittelyn päätyttyä pidetyssä puheenjohtajan ja lautamiesten neuvottelussa oli todettu, että asian laajuus huomioonottaen tuomiota ei sen laatimiseen liittyvien näkökohtien vuoksi voitu antaa heti pääkäsittelyn päätyttyä. Tuomio oli päätetty antaa viikon kuluttua eli 12.7.2000 oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 11 luvun 7 §:n 2 momentin nojalla kansliatuomiona. Samalla oli todettu, että MK, joka oli ollut vapautensa menettäneenä 26.4.2000 lähtien, ei ollut pääkäsittelyn lopussa käydyssä keskustelussa esittänyt sellaista seikkaa, jonka perusteella hänet olisi tullut pääkäsittelyn päätyttyä laskea vapaaksi. Käräjäoikeus oli jo päätösneuvottelun ensi vaiheessa katsonut MK:ta koskevan lopputuloksen olevan ainakin merkittävästi osiltaan langettava. Edelleen vangittuna pitäminen katsottiin sinänsä oikeusjärjestyksen mukaiseksi. Ratkaisun säädöspohja todettiin epäselväksi ja puheenjohtajan edellytettiin laativan perustelut.

Käräjätuomari Järvinen on edelleen todennut, että vangittuna pitämistä koskevan ratkaisun perusteluissa on mainittu, että edellytyksiä oli tutkittu pakkokeinolain (PKL) 1 luvun 26 §:n periaatteiden mukaisesti. Ratkaisu ei siis suoraan perustunut PKL 1 luvun 26 §:ään. PKL:ssä ei ole suoraa säännöstä siitä, miten vangitsemisen edellytyksiä on tutkittava tilanteessa, jossa oikeus pääkäsittelyn päätyttyä ilmoittaa kansliatuomion antamisesta tiettyinä aikana. Mahdollisuus kansliatuomion antamiseen on säädetty vasta 1.10.1997 voimaan tullessa laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa. PKL 1 luvun 23 §:ssä säädetään vangitsemisesta pääkäsittelyn peruuttamisen ja lykkäämisen yhteydessä. Tämän perusteella Järvinen oli voinut tehdä senkin johtopäätöksen, että tilanteessa, jossa ilmoitetaan kansliatuomion antamisesta tiettyinä aikana, ei tarvitse lainkaan antaa PKL 1 luvun 23 §:n edellyttämää lausuntoa edelleen vangittuna pitämisestä. Tätä tulkintaa ei kuitenkaan voinut pitää vangitun kannalta kohtuullisena, koska ROL 11 luvun 7 §:n 2 momentin määräaika voi lain

mukaan olla 14 päivää ja sitäkin voidaan erityisesti syystä pidentää.

Selvityksen mukaan käräjäoikeus oli pitänyt tarpeellisena lausua vangittuna pitämisestä. Vetoaminen perusteisiin, joiden nojalla MK oli ollut vangittuna eli asian selvittämisen vaikeuttamiseen ja rikosprosessin karttamiseen (PKL 1 luku 3 § 1 ja 8 § 1) ei enää tässä vaiheessa olisi käynyt, koska pääkäsittely oli päättynyt ja päätöskeskustelussa MK:n taholtakin oli vedottu vain kohtuunäkökohtiin.

Vaikka hovioikeus on kumonnut käräjäoikeuden vangittuna pitämistä koskeneen ratkaisun, hovioikeuden kanta MK:n vangittuna pitämisen oikeutukseen ilmenee hovioikeuden myöhemmästä päätöksestä 31.7.2000, jolla se on hylännyt MK:n kantelun käräjäoikeuden 12.7.2000 antamasta ratkaisusta MK:n vangitsemismääräystä koskevilta osin.

Käräjätuomari Järvisen mukaan käräjäoikeuden menettely on ollut oikeusjärjestyksen mukaista toimintaa nimenomaisen normin puuttuessa. MK:n vapautta ei oltu riistetty oikeudettomasti, eikä asiassa ole toimittu virkavelvollisuuksien vastaisesti.

Lautamiesten Eräpohjan ja Rantasen mukaan vangittunapitämis päätökseen oli päädytty harinnan ja neuvottelun jälkeen.

## 2.2. Hankitut asiakirjat

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu Vaasan hovioikeudesta hovioikeuden kanteluasiassa 7.7.2000 antamaan päätökseen nro 782 liittyvä asiakirjavihko R 00/832 sekä diaaritiedot sanotusta kanteluasiasta.

Lisäksi oikeuskanslerinviraston käyttöön on hankittu jäljennös Jyväskylän käräjäoikeuden 12.7.2000 antamasta tuomiosta nro 11022, josta ilmenee muun ohella, että käräjäoikeus oli tuominnut MK:n ammattimaisesta alkoholipitoisen aineen välittämisestä, huumausainerikoksesta ja kahdesta törkeästä huumausainerikoksesta yhteiseen viiden vuoden vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli myös pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n nojalla lausunut, että MK on tavattaessa vangittava.

Oikeuskanslerinviraston käyttöön on hankittu myös Vaasan hovioikeuden diaaritiedot ja jäljennökset pääkäsittelykutsuista puheena olevaa tuomiota koskeneessa valitusasiassa dnro R 00/1027. Asiakirjoista ilmenee muun ohella, että jutun pääkäsittely hovioikeudessa oli jouduttu perumaan, ensin 30.11.2000 ja sitten 7.3.2001, kos-

ka MK:lle ei oltu saatu annettua tiedoksi kutsua pääkäsittelyyn. Asian uudeksi pääkäsittelypäiväksi on nyt määrätty 20.6.2001.

### 3. VASTINE

MK:n 11.1.2001 päivätyssä, oikeustieteen kandidaatti JT:n käräjäoikeuden selvitysten johdosta laatimassa vastineessa on todettu, että käräjäoikeuden jäsenet ovat luulleet heillä olleen oikeus vangitsemiseen käyttämillään perusteilla. Vastineessa on pyydetty edelleen asian tutkimista.

### 4. HOVIOIKEUDELTA HANKITTU LISÄSELVITYS

#### 4.1. Selvityspyyntö

Olen 5.2.2001 päivätyssä Vaasan hovioikeuden presidentille osoittamassani kirjeessä todennut muun ohella seuraavaa.

Rikosasiain oikeudenkäyntilain (689/1997) 11 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan tuomio rikosasiassa voidaan tietyin edellytyksin antaa tuomioistuimen kansliassa. Jos vastaaja on vangittuna, häneen sovelletaan pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n säännöstä (693/1997) vangittuna pitämisestä pääkäsittelyn lykkäämisen yhteydessä. Pelkästään se seikka, että Jyväskylän käräjäoikeus oli virheellisesti käyttänyt perusteena saman luvun 26 §:n (213/1995) säännöstä tuomitun vangitsemisesta, ei olisi estänyt hovioikeutta ottamasta huomioon oikeudenkäynnin tosiasiallista vaihetta ja arvioimasta asiaa siihen oikeasti soveltuvan lainkohdan perusteella.

Mainitulla kirjeelläni olen pyytänyt Vaasan hovioikeuden presidenttiä hankkimaan hovioikeuden 7.7.2000 antamaan päätökseen nro 782 myötävaikuttaneiden jäsenten ja esittelijän selvitykset menettelystään.

#### 4.2. Hovioikeuden jäsenten ja esittelijän selvitykset

Pyytämäni selvitykset on minulle toimitettu Vaasan hovioikeuden presidentti Ingvar Krookin ja kansliapäällikkö Kari-Matti Kauppilan 15.3.2000 allekirjoittamalla kirjeellä.

Hovioikeudenneuvosten Olli Varilan, Seppo Männikön ja Raimo Riskun 15.3.2001 päivätyssä, yhteisessä selvityksessä on todettu muun ohella seuraavaa.

Henkilön perusoikeuksiin vakavasti puuttuvat pakkokeinolain säännökset ovat varsin ehdottomasta oikeutta. Pakkokeinolain 1 luvun 3, 8 ja 26 §:ien luettelot pidättämisen/vangitsemisen edellytyksistä rikosasiain käsittelyn eri vaiheissa ovat tyhjentäviä eikä niiden sisältöä voida tulkinnalla laajentaa. Vangitsemisedellytysten käsilläolo on tutkittava asian käsittelyn joka vaiheessa ja, jos aikaisemmin käytettyä tai muutakaan perustetta vangitsemiselle ei asian myöhemmässä käsittelyvaiheessa enää ole, vanki on heti laskettava vapaaksi.

Pakkokeinolain 1 luvun 26 § koskee jo tuomitun vangitsemista ja sen mukaan tuomioistuin saa määrätä ”ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun” pykälässä mainitun edellytyksen vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna. Koska MK:ta ei oltu vielä 5.7.2000 tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen, häntä ei selvityksessä esitetyn kannan mukaan ole voitu pitää vangittuna mainitun 26 §:n tulkinnankaan perusteella.

Pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n säännös koskee sananmuotonsa mukaan vangittuna pitämistä pääkäsittelyn peruuttamisen ja lykkäämisen yhteydessä. Esillä olevassa tapauksessa ei ole ollut suoranaisesti kysymys kummastakaan. Oikeusministeriön 8.9.1995 asettama esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmä onkin 30.8.1999 antamassaan mietinnössä ehdottanut pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ää muutettavaksi niin, että pykälään tulee sisältymään määräys vangittuna pitämisestä lausumisesta myös silloin, kun tuomioistuin ei julista tuomiotaan heti pääkäsittelyn päätyttyä.

Tuomioistuin on velvollinen tutkimaan vangitsemisen edellytykset, vaikka lainsäädännössä olisikin jonkinlainen aukko. Siten hovioikeus on asiaa arvioidessaan kiinnittänyt huomiota pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ään, mutta sillä ei ole ollut merkitystä lopputulokseen. Käräjäoikeus ei olisi saanut soveltaa pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n säännöstä tuomitun vangitsemisesta eikä perustaa vangittuna pitämistä mahdollisesti tuomitavaan yli kahden vuoden vankeusrangaistukseen. Edellä mainittuun mietintöön sisältyvässä ehdotuksessakaan pakkokeinolain säännöksiä vangitsemisedellytysten osalta ei ehdoteta muutettavaksi tämän suuntaisesti.

Selvityksessä on katsottu, että virallisen syytäjän käräjäoikeuden pääkäsittelyssä 5.7.2000 esittämä peruste — koska tuomittava rangaistus tulee olemaan yli kaksi vuotta vankeutta — ei ole ollut lainmukainen. Kun tuomiota ei julisteta heti pääkäsittelyn päätyttyä ja kun perusteita,

joilla vangitsemista on pääkäsittelyyn jatkettu, ei enää ole, vangittuna pitämisen jatkaminen on pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n perusteella otettava prosessin kohteeksi. Kun pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n säännöstä ei vielä voida soveltaa, asiaa on arvioitava pakkokeinolain 1 luvun 3 ja 8 §:ien perusteella. Tuomioistuimen on, kuultuaan asianosaisten vangittuna pitämisen jatkamista koskevat vaatimukset ja vastaukset, ratkaistava, onko vangittuna pitämiselle olemassa mainittujen 3 ja 8 §:ien mukaisia perusteita.

Selvityksen mukaan hovioikeudella ei ollut muuta mahdollisuutta kuin tehdä vapaaksi päättämistä koskeva ratkaisunsa. Toisaalta selvityksessä on katsottu, että käräjäoikeuden ratkaisu on täysin ymmärrettävä, varsinkin kun voimassa olevassa lainsäädännössä on aukko puheena olevan tilanteen kohdalla. Säädettyvän lain kannalta olisikin suotavaa, että nyt kysymyksessä oleva tilanne eriytettäisiin pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ssä mainituista pääkäsittelyn peruuttamisesta ja lykkäämisestä, koska käräjäoikeus silloin, kun se tulee antamaan muutaman päivän kuluttua asiassa kansliatuomion, on jo ottanut kaiken näytön vastaan ja voi siten arvioida myös tulevaa rangaistusta aivan eri tavoin kuin pääkäsittelyn peruuttamis- ja lykkäämistapauksessa.

Hovioikeudessa asian esittelijänä toiminut, määräaikainen hovioikeudenneuvos, asessori Annette Laukkonen on antanut omalta osaltaan 15.3.2001 päivätyn selvityksen. Laukkonen on yhtynyt asian lopputulokseen ja viitannut edellä selostettuun selvitykseen pakkokeinolain säännösten soveltamisen osalta.

#### 4.3. Tiedot pakkokeinolain soveltamiskäytännöstä

Olen käänntynyt muiden hovioikeuksien kansliapäälliköiden ja eräiden käräjäoikeuksien puoleen saadakseni selkoa pakkokeinolain soveltamiskäytännöstä tuomioistuimissa. Vastaavankaltaista ongelmaa kuin nyt esillä olevassa tapauksessa, ei ole tullut esiin keskusteltaessa pakkokeinolain soveltamisesta. Vallitsevana käytäntönä näyttää olevan, että tuomioistuimet soveltavat pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ää myös tilanteissa, joissa pääkäsittelyn päätyttyä ilmoitetaan, että asiasta annetaan kansliatuomio.

Lisäksi olen ollut oikeusministeriön asettaman esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän 30.8.1999 antamassa mietinnössä esitettyjen säädösehdotusmuutosten ja asian etenemisen osalta yhteydessä oikeusministeriöön. Sanotussa mie-

tinnessä on muun ohella ehdotettu muutosta edellä mainittuun pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ään. Ehdotetussa säännöksessä on otettu huomioon vangittuna pitämisestä määrääminen muun muassa myös silloin, kun tuomioistuin määrää toimitettavaksi uuden pääkäsittelyn ja silloin, kun tuomioistuin ei julista tuomiota heti pääkäsittelyn päätyttyä. Hallituksen esitys lain muutokseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2001.

## 5. RATKAISU

### 5.1. Säännöksistä

Pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 3 §:ssä on säädetty pidättämisen ja 8 §:ssä (molemmat muutettu 361/1990 ja 213/1995) vangitsemisen edellytyksistä.

Lain 1 luvun 23 §:ään (693/1997) sisältyy säännös vangittuna pitämisestä pääkäsittelyn peruuttamisen ja lykkäämisen yhteydessä. Säännöksen mukaan, kun tuomioistuin peruuttaa tai lykkää pääkäsittelyn asiassa, jossa vastaaja on vangittuna, sen on samalla tutkittava, onko syytä pitää hänet edelleen vangittuna.

Tuomitun vangitsemisesta on säädetty puheena olevan luvun 26 §:ssä (213/1995). Tuomioistuin saa määrätä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomitun vangittavaksi tai pidettäväksi edelleen vangittuna, jos:

- 1) tuomittu rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;

- 2) tuomittu rangaistus on vähemmän kuin kaksi, mutta vähintään yksi vuosi vankeutta ja on todennäköistä, että tuomittu:

- a) lähtee pakoon tai muuten karttaa rangaistuksen täytäntöönpanoa;

- b) jatkaa rikollista toimintaa;

- 3) tuomittu rangaistus on vähemmän kuin yksi vuosi vankeutta ja;

- a) tuomitulla ei ole vakinaista asuntoa Suomessa ja on todennäköistä, että hän poistumalla maasta karttaa rangaistuksen täytäntöönpanoa; tai

- b) hänet on tuomittu yhdellä tai useammalla päätöksellä vankeusrangaistukseen useista lyhyin väliajoin suoritetuista rikoksista ja vangitseminen on tarpeen vakavuusasteeltaan samanlaisen rikollisen toiminnan jatkamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan päätös tuomitun vangitsemisesta on voimassa siihen asti, kun rangaistuksen täytäntöönpano alkaa tai muutoksenhakutuomioistuin toisin päättää.

Lain 1 luvun 26 a §:ssä on säädetty kohtuutottoman vangitsemisen kiellosta. Sen mukaan ketään ei saa vangita tai määrätä pidettäväksi edelleen vangittuna, jos se asian laadun taikka rikoksesta epäillyn tai tuomitun iän tai muiden henkilökohhtaisten olojen vuoksi on kohtuutonta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 11 luvun 7 §:n 1 momentissa on säädetty muun ohella, että päätösneuvottelu on pidettävä heti pääkäsittelyn päätyttyä tai viimeistään seuraavan päivänä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos laajassa tai vaikeassa asiassa tuomioistuimen jäsenten neuvottelu tai tuomion laatiminen sitä vaatii, tuomio saadaan antaa tuomioistuimen kansliassa 14 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymispäivästä. Jos tuomiota ei voida erityisestä syystä antaa sanotussa määräajassa, se on annettava niin pian kuin mahdollista. Käsittelyn päättyessä saapuvilla oleville asianosaisille on ilmoitettava tuomion antamispäivä.

## 5.2. Tuomioistuinten menettelyn yleisarviointia

Tapauksessa on kysymys pakkokeinolain 1 luvun säännösten soveltamisesta. Jyväskylän kärjäoikeus oli 5.7.2000 pääkäsittelyn päätyttyä ilmoittanut, että asiassa R 00/824 annetaan kansliatuomio 12.7.2000 ja että MK oli pidettävä edelleen vangittuna. Vaasan hovioikeus on kuitenkin MK:n kantelun johdosta 7.7.2000 antamallaan päätöksellä nro 782 kumonnut kärjäoikeuden määräyksen MK:n vangittuna pitämisestä ja määrännyt hänet heti päästettäväksi vapaaksi, mikä oli tapahtunut vielä samana päivänä.

Pakkokeinolain 1 luku ei sisällä nimenomaisia säännöistä sellaista tapausta varten, jossa asian pääkäsittelyn päätyttyä ilmoitetaan, että tuomio asiassa annetaan myöhemmin. Oikeusministeriössä on 1999 valmistunut esitysehdotus pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n täydentämisestä tällaisella määräyksellä, mutta tätä koskevaa hallituksen esitystä ei ole vielä annettu. Kysymyksessä on siten aukollisen lainsäädännön tulkitseminen, mikä seikka on laillisuusvalvonnan kannalta josakin määrin ongelmallinen.

Jyväskylän kärjäoikeus on puheena olevassa päätöksessään soveltanut pakkokeinolain 1 luvun 26 §:ää tuomitun vangitsemisesta. Sen kanta on nähdäkseni siten looginen, että kärjäoikeus oli keskinäisessä neuvottelussaan harkinnut tuomitun olevan ainakin merkittävältä osiltaan lan-

gettavan. Kärjäoikeuden 12.7.2000 tuomitsema rangaistus oli viisi vuotta vankeutta.

Vaasan hovioikeus on puolestaan katsonut, ettei tuomitun vangitseminen ollut kärjäoikeuden soveltaman lainkohdan nojalla mahdollista, koska MK:ta ei ollut vielä 5.7.2000 tuomittu rangaistukseen. Tällöin oli sivuutettu pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n säännös, joka tosin on otsoikoitu vangittuna pitäminen pääkäsittelyn peruuttamisen ja lykkäämisen yhteydessä, mutta joka käsitykseni mukaan olisi pitänyt ottaa huomioon. Saamieni tietojen mukaan hovioikeuskäytännössä tällainen tulkinta on yleensä hyväksytty.

Esillä oleva tulkintatilanne johtuu oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 11 luvun 7 §:n säännöksestä, joka koskee päätösneuvottelun ja tuomion antamisen lykkäämistä pääkäsittelyn jälkeen. Laajassa ja vaikeassa asiassa tuomioistuimen jäsenten neuvottelu tai tuomion laatiminen voi johtaa siihen, että tuomion antamista lykätään 14 päivää pääkäsittelyn päättymispäivästä. Vertailun vuoksi todettakoon, että aikaisemman oikeudenkäytintimenettelyn mukaan ns. vangitun juttua ei käytännössä lykätty lausunnolle tai päätöksen julistamista varten, mikä on tullut mahdolliseksi siis vasta 1.10.1997 jälkeen.

## 5.3. Oikeudellinen arvio asiassa

Laillisuusvalvonnan keinot ovat rajalliset silloin, kun hyvin perustellusti voidaan päätyä erilaisiin ratkaisuihin eikä ainoan oikean ratkaisun periaate sovellu. Esillä olevassa asiassa voidaan mielestäni päätyä näkemykseen, ettei kumpikaan tuomioistuin ole siinä menetellyt asianmukaisesti. Kuten Vaasan hovioikeudelle osoittamassani selvityspyynnössä olen katsonut, tapaukseen olisi näkemykseni mukaan pitänyt soveltaa pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n säännöstä vangittuna pitämisestä pääkäsittelyn lykkäämisen yhteydessä.

Edellä olevaan viitaten katson, että Jyväskylän kärjäoikeuden menettely on ahtaasti tulkittuna ollut pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n sanamuodon kanssa ristiriidassa, mutta kärjäoikeus on esittänyt tulkintansa puolesta varteenotettavia näkökohtia. Mitä tulee kärjäoikeuden lautamiesten vastuuseen kärjäoikeuden menettelyssä, totean käytännössä katsotun, että puheenjohtaja yleensä yksin vastaa lain soveltamisesta liittyvistä virheistä. Kun lautamiesten vastuusta ei ole annettu erityissäännöksiä, yksittäisen luot-

tamusmiehen oikeudellinen vastuu jää kussakin tapauksessa erikseen arvioitavaksi.

Toisaalta totean, että aiheettomasta vangitsemisesta pakkokeinolain 1 luvun 27 §:n 2 momentin nojalla tehdyn kantelun käsittely hovioikeudessa on lähinnä ylimääräistä muutoksenhakua, jossa lopputulos on ratkaiseva, eikä tuomioistuinten tutkimisvallan laajuutta (reformatio in peius) ole rajoitettu. Vaasan hovioikeuden kantaa on tässä valossa pidettävä liian kategorisena. Se on johtanut käytännössä siihen tilanteeseen, että vastaaja on käyttänyt hovioikeuden vapauttamispäätöksen jälkeistä tilannetta hyväkseen ja ryhtynyt pakoilemaan oikeudenkäyntiä, vaikka hänet on sittemmin määrätty tavattaessa vangittavaksi. Haettuaan muutosta kärjäoikeuden päätökseen vastaaja on toistaiseksi estänyt asian käsittelyn hovioikeudessa, koska häntä ei ole saatu haastettua hovioikeuden pääkäsittelyyn.

Pakkokeinolakiin ehdotetun täydennyksen tulkitsemista siten, että nykyisen lain mukaan pääkäsittelyn lykkäämistapauksessa tuomion julistamista varten ei enää olisi oikeutta pitää vastaaja vangittuna, en hyväksy. Lain uudistamishankkeesta ei voida vetää sellaisia vastakohtaispäätelmiä, että tietty menettely olisi tällä hetkellä virheellinen. Itseasiassa lainmuutosehdotus tukee sitä muualla Suomessa vallitsevana pidettävää tulkintaa, että pääkäsittelyn päätyttyä ja ennen tuomion antamista kysymys on myös eräänlaisesta lykkäämisestä, jota pakkokeinolain 1 luvun 23 §:ssä tarkoitetaan.

#### 5.4. Toimenpiteet

Edellä olevan perusteella katson, ettei minulla ole aihetta ryhtyä mihinkään syytetoimenpiteisiin MK:n rikosilmoituksen johdosta.

Laillisuusvalvonnan kannalta olen katsonut tarpeelliseksi saattaa Jyväskylän kärjäoikeuden puheenjohtajan, kärjätuomari Timo Järvisen tietoon jaksosta 5.3. ilmenevän käsitykseni siitä, että kärjäoikeuden olisi tullut vallitsevan oikeuskäytännön mukaisesti soveltaa pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n asemesta mainitun luvun 23 §:ää. Kärjäoikeuden lautamiesten Liisa Eräpohjan, Seppo Rantasen ja Heikki Tikan osalta asia ei anna aihetta toimenpiteisiin puoleltani.

Samassa tarkoituksessa saatan Vaasan hovioikeuden jäsenten, hovioikeudenneuvosten Olli Varilan, Seppo Männikön ja Raimo Riskun sekä esittelijän, asessori Annette Laukkosen tietoon, että hovioikeuden olisi pitänyt arvioida asiaa

myös pakkokeinolain 1 luvun 23 §:n nojalla eikä pitänyt yksinomaan kärjäoikeuden soveltaman lainkohdan arviointiin.

Tästä päätöksestä lähetän jäljennökset Jyväskylän kärjäoikeuden laamannille toimitettavaksi kärjätuomari Järviselle ja asianomaisille lautamiehille, ja Vaasan hovioikeuden presidentille edelleen toimitettavaksi hovioikeuden päätökseen myötävaikuttaneille jäsenille ja esittelijälle.

Jäljennös päätöksestä toimitetaan tiedoksi myös oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle ja Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitokselle.

#### 9.5. Asioiden käsittelyn viipyminen virkamieslautakunnassa

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasasen päätös  
23.2.2001, dnro 16/50/99

##### 1 SELVITYSPYYNTÖ VIRKAMIESLAUTAKUNNALLE 4.2.2000

Valtion virkamieslain (750/1994) 49 §:n mukainen valtiovaraministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta käsittelee ja ratkaisee virkamieslautakunnalle virkamieslain mukaan kuuluvat asiat. Virkamieslautakunnan käsittelemiä asioita ovat muun muassa virkamieslain 53 §:n 2 momentissa mainitut varoituksen antamista, lomauttamista, irtisanomista, virkasuhteen purkamista ja virantoimituksesta pidättämisestä koskevat oikaisuvaatimusasiat. Virkamieslautakunnan päätökseen saadaan lain 54 §:n (604/1997) mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Eräiden muun muassa poliisihallinnon viranomaisiin tehtyjen tarkastuskäyntien yhteydessä on apulaisoikeuskanslerin huomiota kiinnitetty asioiden käsittelyn viipymiseen virkamieslautakunnassa. Tarkastuskeskusteluissa on todettu, että oikaisuvaatimusasioiden käsittelyajat virkamieslautakunnassa ovat muodostuneet kohtuuttoman pitkiksi. Esimerkkeinä on mainittu apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöön liitteistä ilmenevät kaksi asiaa.

Useimmissa virkamieslain 53 ja 56 §:ssä mainituissa virkamieslautakunnan käsittelyyn mahdollisesti tulevista asioista on kysymys virkamiehen taloudellisiin toimeentuloedellytyksiin

(palkkaetuudet) välittömästi vaikuttavista asioista. Asioiden käsittelyn pitkittymisellä, varsinkin kun otetaan huomioon valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on usein huomattavia välittömiä kielteisiä vaikutuksia virkamiehen ja hänen perheensä toimeentulomahdollisuuksiin asian käsittelyn aikana. Näitä kielteisiä vaikutuksia ei voida kaikilta osin hyvittää sillä, että virkamiehen voittaessa asiansa hänellä saattaa olla oikeus saada palkkaetuuksiaan taannehtivasti. Virkamieslain 53 §:ssä lueteltujen vakavien ja taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävien asioiden käsittelyn pitkittyminen aiheuttaa muutenkin epävarmuutta ja muita kielteisiä vaikutuksia toimenpiteen kohteena olevan virkamiehen elämään.

Asiantilaa ei ole pidettävä tyydyttävänä myöskään toimenpiteen kohteeksi joutuneen virkamiehen työnantajan kannalta. Kohtuuttoman pitkäksi muodostuneen virastapidättämisaajan taustalla on joissain tapauksissa todettu olleen hitaasti edennyt poliisin esitutkinta tai tuomioistuinkäsittely.

Edellä olevaan viitaten apulaisoikeuskansleri pyysi virkamieslautakuntaa antamaan asian selvittämistä varten tarpeellisen selvityksen virkamieslautakunnan käsiteltävinä olleiden oikaisuvaatimusasioiden käsittelyajoista. Virkamieslautakunnan yksilöidystä selvityksestä tuli ilmetä keskimääräiset käsittelyajat kolmelta viimeksi kuluneelta vuodelta jaoteltuina oikaisuvaatimuksen aiheen (varoitus, lomauttaminen, irtisanominen, purkaminen, virasta pidättäminen jne.) mukaisesti. Samalla apulaisoikeuskansleri pyysi lautakuntaa lähettämään diaarikortin jäljennökset kymmenestä käsittelyajaltaan pisimmästä oikaisuvaatimusasiasta.

## 2 VIRKAMIESLAUTAKUNNAN SELVITYS 22.3.2000

Virkamieslautakunnan puheenjohtajan Liisa Sahin allekirjoittamassa 22.3.2000 päivätyssä selvityksessä on todettu, että valtion virkamieslaissa oikaisuvaatimussäännökset sisältyvät muutoksenhakua koskevaan 14 lukuun. Oikaisuvaatimusmenettely jää kuitenkin hallintolainkäyttölain (586/96) soveltamisen ulkopuolelle ja käsittelyssä noudatetaan hallintomenettelyn säännöksiä. Yleensä oikaisuvaatimusmenettelyn tehtävänä on toimia yksinkertaisena menettelynä virheellisten hallintopäätösten korjaamiseksi ennen hallintotuomioistuinkäsittelyä.

Virkamieslautakunnalle tulevat oikaisuvaatimusasiat ovat selvityksen mukaan pääosin oikeudellisesti ongelmallisia sekä usein lisäselvitystä vaativia. Ne eivät siten edes lähtökohtaisesti ole sellaisia, joihin yllämainittu käsittelytapa kovin hyvin soveltuu. Minkäänlainen summaarinen käsittelytapa ei voi olla mahdollinen. Asioiden monimutkaistuuksa osapuolten oikeusturva on edellyttänyt oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn kehittämistä virkamieslautakunnassa entistä enemmän hallintolainkäytön menettelytapojen suuntaan. Asianosaisten pyynnöstä virkamieslautakunta on muutaman kerran pitänyt suullisen käsittelyn todistajien kuulemista varten. Parissa tapauksessa on nimettyjen todistajien runsauden vuoksi jouduttu pitämään puheenjohtajan ja sihteerin toimesta ns. alustava suullinen käsittely, ettei varsinainen suullinen käsittely venyisi liian pitkäksi. Joka tapauksessa tällaiset käsittelyt sitovat lautakunnan voimavaroja tavallista enemmän ja lautakunnan sivutoimisuudesta johtuen heijastuvat muidenkin asioiden käsittelyaikoihin.

Virkamieslautakunta on pääsääntöisesti pyrkinyt käsittelemään asiat vireilletulojärjestyksessä. Kymmenen käsittelyajaltaan pisimmän asian käsittelyn etenemiseen on vaikuttanut sekä yllä kerrottu asioiden laatu että selvityksessä kerrotut olosuhteet. Virkamieslautakunta on aktiivisesti pyrkinyt ratkaisemaan asiat lykkäämättä niitä muun syyn kuin tarvittavan lisäselvityksen vuoksi.

Virkamieslautakunnan puheenjohtaja, kahdeksan jäsentä ja sihteerit ovat sivutoimisia. Lautakunnan edellinen puheenjohtaja jätti tehtävänsä toimikauden päättyessä 30.11.1997. Uusi puheenjohtaja seuraavalle toimikaudelle saatiin siten, että lautakunnan toimikausi pääsi alkamaan vasta tammikuun lopulla 1998. Lautakunnalla ei aikaisemmin ollut sellaista sihteerä, jonka tehtävänä oli asioiden valmistelu ja esittely lautakunnalle, joten myös tällaisen sihteerin valinta tuli ajankohtaiseksi. Toimikauden vaihtuessa ja sen aikana oli myös osoittautunut, että työ- tai hallinto-oikeuteen perehtyneitä asiantuntijoita on kaiken kaikkiaan vain muutama ja heidän saamisensa virkamieslautakunnan puolueettoman jäsenen tehtävään on ollut vaikeaa.

Lautakunnan työskentelyn päästyä käyntiin oli kokouksia pidetty pääsääntöisesti joka toinen viikko lukuun ottamatta kesäaikaa, jolloin päätöksenteossa on ollut vuosilomien takia kuukauden katkos. Tämä on lautakunnan sivutoimisuuden vuoksi maksimaalinen kokoontumistiheys.

Lautakunta on pyrkinyt käsittelemään mahdollisimman nopeasti virkasuhteen irtisanomista ja purkamista, lomauttamista sekä virantoimituksesta pidättämistä koskevat asiat, jotka valtion virkamieslain 55 §:n mukaan on käsiteltävä kiireellisinä. Asioita on niiden monimutkaisuuden vuoksi voitu ratkaista pääsääntöisesti kahdesta neljään tapausta istuntoa kohti.

Lautakunnan ensimmäinen esittelevä sihteeri erosi tehtävästään helmi-maaliskuussa 1999, jolloin työhön tuli katkos uusia sihteereitä etsittäessä. Huhtikuusta 1999 alkaen valmistelu- ja esittelytehtävissä toimi kolme sivutoimista sihteeriä, joista kaksi irtisanoutui tehtävästään vuoden 2000 alusta lukien. Maaliskuun 2000 alusta lukien sivutoimisia sihteereitä oli kaksi ja kolmas otettiin tehtävään kokouksessa 15.3.2000. Tällainen vaihtuvuus ei voi olla vaikuttamatta käsittelyaikoihin.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Sovellettavista säännöksistä

Elokuun 1 päivänä 1995 voimaan tulleen hallitusmuodon II luvun uudistamisen yhteydessä (969/1995) hallitusmuotoa täydennettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perussäännöksellä. Hallitusmuodon 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Säännös otettiin sellaisenaan 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 21 §:ksi.

Valtion virkamieslain 55 §:n mukaan varoituksen antamista taikka lomauttamista tai irtisanomista, virkasuhteen purkamista tai virkasuhteen osa-aikaiseksi muuttamista tai virkamiehen virantoimituksesta pidättämistä tai lain 56 §:ssä säädettyä korvausta koskevat asiat on käsiteltävä virkamieslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Säännös vastasi aikaisemman valtion virkamieslain (755/1986) 93 §:ää. Kyseisen säännöksen erityisperustelujen (HE 238/1984 vp) mukaan säännös on tarpeen, jotta virkojen hoitaminen asian lopullisen ratkaisun viipymisen vuoksi ei kohtuuttomasti vaikeutuisi.

#### 3.2 Käsittelyaikojen arviointia

Virkamieslautakunnan selvityksen liitteinä olevista käsittelyaikojen yhteenvetotiedoista ilmenee, että virkamieslautakunnassa käsiteltyjen asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 1997 on ollut noin neljä kuukautta. Seuraavana vuonna 1998 se on noussut kaksinkertaiseksi olleen tuolloin noin kahdeksan kuukautta. Vuotta 1999 koskevat yhteenvetotiedot ovat olleet selvityksen ajankohdan vuoksi puutteellisia, mutta vajavainenkin yhteenvedo osoittaa, että keskimääräinen käsittelyaika on edelleen noussut olleen tuolloin noin kymmenen kuukautta.

Tilastotiedoista ilmenee, että käsittelyajoissa ei ole ollut asiaryhmien välillä huomattavia eroja. Vuonna 1997 pisimmät käsittelyajat, noin viisi kuukautta kummassakin, ovat olleet tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin perustuneissa irtisanomisasioissa ja virkasuhteen purkuasioissa. Seuraavana vuonna 1998 pisimmät käsittelyajat ovat olleet virkamieslain 25 §:n mukaisissa ”tavallisissa” irtisanomisasioissa, virkasuhteen purkuasioissa ja kirjallisen varoituksen antamista koskevissa asioissa, kaikissa noin kahdeksan kuukautta.

Käsittelyajaltaan pisimpien asioiden diaarikortitiedoista tehdyn suppean otoksen perusteella voidaan leimaa-antavana piirteenä todeta, että asianosaisten kuuleminen ja muut valitusasioiden tavanomaiset valmistelutoimet ovat sujuneet joutuisasti siten, että oikaisuvaatimusasioiden välitoimet ovat käynnistyneet yleensä jo muutamassa päivässä asiakirjan virkamieslautakunnalle saapumisen jälkeen. Virkamieslautakunnan oikaisuvaatimusasioiden valmistelun alkuvaiheissa ei ole todettu tapahtuneen viivästyksiä. Tarkasteluaineistossa on sitävästoin tietoja lukuisista oikaisuvaatimusasioista, joissa aikaa työnantajan viimeisestä vastaselityksestä tai lisäselvityksestä asian ratkaisuun on kulunut useita kuukausia, joissain yksittäistapauksissa lähes vuosi. On mahdollista, että oikaisuvaatimusasian tässä käsittelyvaiheessa asiaan on hankittu lautakunnan puheenjohtajan selvityksessään mainitsemaa todisteluaineistoa tai asiassa on tehty muita ratkaisua edeltäviä diaarikorteissa tarkemmin yksilöimättömiä valmistelutoimia. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että usean kuukauden ja joissain tapauksissa lähes vuoden mittaiseksi venyvää asianosaisten kuulemisen ja asian ratkaisun välistä jatkovalmisteluaikaa on pidettävä virkamieslautakunnassa käsiteltävien valitusasioiden luonne huomioon ottaen kohtuuttoman pitkänä.

### 3.3 Menettelyn arviointia

Lautakuntatyypipisten oikaisuvaatimuselinten — niinkuin muidenkin oikeusturvaelinten — ratkaisutoiminnassa on lähtökohtaisesti kysymys kahdesta asiasta. Ensinnäkin on kysymys asianosaisten kuulemisesta sekä selvitysten ja todisteiden vastaanottamisesta ja hankkimisesta sekä toisaalta virkamieslain ja mahdollisten muiden lain säännösten soveltamisesta ja aikaisemman ratkaisukäytännön huomioon ottamisesta kulloinkin käsiteltävänä ja ratkaistavana olevassa tapauksessa. On selvää, että 1.12.1994 voimaan tulleen valtion uuden virkamieslain voimaantulon yhteydessä perustetun uuden muutoksenhakuelimen, valtion virkamieslautakunnan, toiminnan käynnistäminen ja asioiden käsittelymenettelyjen kehittäminen ja vakiinnuttaminen on alussa vaatinut voimavaroja, mitkä ovat olleet poissa varsinaisesta ratkaisutoiminnasta. Myös ensimmäisten virkamieslain uusien säännösten soveltamisratkaisujen tekeminen on vaatinut perusteellisempaa pohdintaa ja lautakunnan sisäisiä linjanvetoja, mikä on vienyt aikansa. On myös niin, että virkamiesasioiden valtakunnallisena muutoksenhakuelimenä toimivan virkamieslautakunnan tutkittaviksi tulevat asiat eivät muodosta oikaisuvaatimuksen perusteen mukaisia yhtenäisiä ryhmiä, vaan asioissa on esimerkiksi työnantajakohtaisia tai kenties alueellisiakin eroja. Nyt, kun valtion virkamieslain uudistettuja säännöksiä on sovellettu jo yli puoli vuosikymmentä, voidaan otaksua, että kaikissa virkamieslautakunnan käsiteltäviin tulevissa asiaryhmissä on saatu jo lautakunnan omia tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, ja työläämmät lain uudet soveltamistilanteet ovat vähentyneet.

Virkamieslautakunnan selvityksessä on viitattu siihen, että valtion virkamieslautakunta ei ole hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentin mukainen erityinen lainkäyttöviranomainen, jonka toimintaan sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Voidaan todeta, että oikaisuvaatimusasioissa noudatettava viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskeva hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:jossain määrin eroaa asian selvittämistä koskevasta hallintolainkäyttölain 33 §:stä. Kummankin säännöksen lähtökohta kuitenkin on, että viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä ennen sen ratkaisua. Voidaan perustellusti otaksua, että jos virkamieslain mukaisten oikaisuvaatimusasioiden käsittely tapahtuisi hallintolainkäyttölain mukaisesti, niissä varsin usein sovellettaisiin lain 33 §:n 2 momenttia, jon-

ka mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Olipa asioiden käsittelyjärjestys kumpi tahansa, näin on meneteltävä erityisesti silloin, kun virkamies ei ole irtisanomisasiassa tai muussa häntä koskevassa vakavassa asiassa turvautunut ammattiliittonsa tai muuhun asiantuntevaan lakimieheen.

Asian ratkaisussa tarvittavien selvitysten ja todisteiden hankkiminen, muun muassa suullisten käsittelyjen järjestäminen, on joissakin yksittäisissä virkamieslautakunnassa käsiteltävissä asioissa, virkamieslautakunnan käytettävissä olevat henkilöstövoimavarat huomioon ottaen, varmasti työlästä ja aikaavievää. Samoin voi olla niin, että asiaselvityksiltään laajojen tai jossain määrin epäselviksi jääneiden yksittäisten asioiden todisteiden ja vakavien seuraamusten (esim. irtisanominen) edellytysten arviointi voi yksittäistapauksissa vaatia lautakunnassa perusteellista keskustelua. Tällaiset kaikenlaisissa oikeusturvaelimissä eteen tulevat vaikeat ja työläät yksittäiset valitus- tai oikaisuvaatimusasiat eivät saisi kuitenkaan yleisemmin vaikuttaa oikeusturvaelimen työskentelyyn ja siinä vireillä olevien asioiden käsittelyyn.

### 3.4 Oikaisuvaatimusasioiden viipymisen haitoista

Valtion virkamieslain 53 ja 54 §:ssä tarkoitettujen asioiden kiireellistä käsittelyä edellyttävän 55 §:n perusteeksi on todettu asioiden käsittelyn viipymisestä viranomaistoiminnalle aiheutuvat vaikeudet. Tältä kannalta asia on kantelun johdosta oikeuskanslerinvirastossa erikseen vireillä. Nyt kyseessä olevan apulaisoikeuskanslerin aloitteesta vireille tulleen tutkinnan ja ratkaisun taustalla ovat virastapidättämisasioiden, irtisanomisasioiden ja muiden virkamieslautakunnassa käsiteltävien asioiden viipymisestä sekä viranomaistoiminnalle että erityisesti toimenpiteiden kohteena olevalle virkamiehelle aiheutuvat haitat ja kielteiset taloudelliset seuraamukset. Viimeksimainittujen osalta voidaan viitata valtion yleisen virka- ja työehtosopimuksen 66 §:n määräyksiin. Käytännössä on ilmennyt joitakin sellaisia tapauksia, joissa asianmukaisessa järjestyksessä ja lain mukaisin perustein virasta pidätetty virkamies on tuomittu menettelystään aikaan sakkorangaistukseen. Tuomion ollessa langettava virkamiehelle ei ole voitu maksaa rikostutkinnan ja rikossyytteen käsittelyn ajalta pidä-

tettyä puolta palkkaa takaisin. Tästä on seurannut, että markkamäärältään vähäisenä pidettävän sakkorangaistuksen ohella virkamieheen on virkamieslainsäädännön turvaamistoimenpiteityyppisen menettelyn johdosta kohdistunut merkittävä kielteinen taloudellinen seuraamus, jonka taloudellinen merkitys on saattanut olla moninkertainen virkamiehen virheellisestä menettelystään saamaan rangaistukseen nähden. Kuten edellä on todettu, kysymys ei tällaisissa poikkeustapauksissa ole ollut yksistään virkamieslautakunnan menettelystä, vaan sen ohella pitkittyneestä poliisitutkinnasta ja mahdollisesta lisätutkinnasta sekä pitkittyneestä tuomioistuinkäsittelystä.

Kielteisiä taloudellisia seuraamuksia voi liittyä myös virkamiesten irtisanomisasioiden käsittelyn viipymiseen. Työpaikan pysyvyydellä on yleensä ratkaiseva merkitys kansalaisen perustoimeentulon ja taloudellisten asioiden hoidon kannalta. Kun virkamiehen palvelussuhde mistä tahansa laissa säädetystä syystä yllättäen päättyy, irtisanomisajan jälkeen päättyy myös oikeus palkkaan. Irtisanomisen ja sen jälkeisen virasta pidättämisen edellytykset ja noudatettava menettely ja virkamiehen käytössä olevat oikeusturvatiot on laissa säädetty. Irtisanomis- ja virastapidättämisasioiden laatu kuitenkin edellyttää, että niiden saattaminen lainvoimaiseen ja lopulliseen ratkaisuun ei saisi kestää kauempaa kuin mitä asioiden käsittely, molempien osapuolien oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen välttämättä vaatii. Tämä oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevasta perustuslain 21 §:stä lähtevä perusvaatimus ei milteään osin voi tarkoittaa sitä, että oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn jouduttamiseksi niissä siirryttäisiin millään tavoin massamuotoisemman käsittelyn suuntaan, mikä muissa yhteyksissä käytettynä on merkinnyt yleensä hakemusten tai oikaisuvaatimusten hylkäämistä.

### 3.5 Toimenpiteeni

Valtion virkamieslain 53 ja 54 §:ssä tarkoitettujen asioiden joutuisan käsittelyn tehosteeksi on olemassa virkamieslain 55 §:n nimenomainen säännös. Edellä kohdissa 3.3—3.4 todetut perusteet ja syyt huomioon ottaen on niin, että ilman lain nimenomaista säännöstäkin olisi tällaisia virkamiesten palvelussuhteiden perusteita ja henkilökohtaisen elämän perusedellytyksiä koskevien asioiden käsittelyssä noudatettava erityistä joutuisuutta. Hankitun suhteellisen yleisluon-

toisenkin selvityksen perustella on ilmennyt, että oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä virkamieslautakunnassa ei ole päästy lain edellyttämään riittävän joutuisaan käsittelyaikaan. Eräissä hankitussa selvityksessä todetuissa lähes vuoden kestäneissä yksittäistapauksissa viivästykset ovat olleet sekä työnantajan että toimenpiteiden kohteeksi joutuneen virkamiehen kannalta ilmeisen kohtuuttomia.

Edellä olevaan viitaten kiinnitän virkamieslautakunnan vakavaa huomiota siihen, että sen käsiteltäviin valtion virkamieslain mukaan kuuluvat asiat tulee käsitellä ja ratkaista perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu tavoin ilman aiheetonta viivytystä ja valtion virkamieslain 55 §:n erityissäännöksen edellyttämällä tavalla kiireellisinä.

Sikäli kuin virkamieslautakunnan käsittelyaikojen pitkittymisessä on ollut kysymys lautakunnan puutteellisista toimintaedellyksistä toteen, että valtion virkamieslautakunta toimii valtion virkamieslain 49 §:n mukaisesti valtiovainministeriön yhteydessä. Ministeriö voi tarvittaessa tehdä komiteoista annetun valtioneuvoston päätöksen (218/1988) 10 §:n mukaisen esittelijähenkilöstön ottamista koskevan päätöksen, jos todetaan, että viivästykset osaltaan johtuvat virkamieslautakunnan lakimiesvalmistelijoiden määrästä. Tässä tarkoituksessa lähettän jäljennöksen päätöksestäni myös valtiovainministeriölle.

## 9.6. Valtion omistajavallan käyttöön liittyvästä ministeriön kansliapäällikön esteellisyydestä

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan kirjeestä kauppaja teollisuusministeriölle 28.8.2001, dnrot 45/1/01, 278/1/01 ja 567/1/01

Kansliapäällikkö Virtasen asemasta valtion omistajavallan käytön kannalta oikeuskansleri totesi, että kansliapäällikön tehtävistä on yleissäännös valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 32 §:ssä. Siinä säädetään ensinnäkin, että kansliapäällikön tulee ministerin lähimpänä apuna johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa. Tässä tarkoituksessa kansliapäällikön tulee mm. huolehtia siitä, että ministeriön virkamiehet suorittavat tehtävänsä tehokkaasti. Hänen tulee myös valvoa mm. nimitysasioiden valmistelua ja esittelyä sekä huolehtia, että ministeriön talousarvioehdotus asianmukaisesti valmistellaan, ja esitellä se ministeriössä. Kansliapäällikön ase-

maa ministeriön ylimpänä virkamiehenä osoittaa sekin, että kansliapäällikköjä koskeva nimitystoimivalta kuuluu tasavallan presidentille ja että tästä säädetään Suomen perustuslaissa (126 §).

Esteellisyydestä säädetään hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:ssä. Sen 1 momentin 5 ja 5 a kohdissa (543/1997) on säännökset yhteisön tai laitoksen hallintoelimen jäsenyyteen tai valvontavastuuseen perustuvasta esteellisyydestä. Momentin 6 kohdan mukaan virkamies on esteellinen myös, jos ”luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu”. Viimeksi mainittu säännös merkitsee, että virkamiehen toiminnan on sekä tosiasiallisesti oltava puolueetonta että annettava tämä käsitys ulkopuolisille havainnoitsijoille.

Kansliapäällikön asemaa hallinnonalansa valtionyhtiöiden ja liikelaitosten sekä muidenkin yritysten hallintoelimissä on mielestäni arvioitava näistä edellytyksistä lähtien. Tarkastelussa on lisäksi erotettava ne yhteisöt, joiden toimintaa ministeriön tulee myös valvoa, niistä, joissa ministeriöllä on vastattavanaan yksinomaan tai pääosin vain tulokseen perustuva valtion taloudellinen intressi. Ensiksi mainittujen yhteisöjen hallintoelimiin kansliapäällikkö yleisesti ottaen ei voi kuulua. Ulkopuolisen on vaikea vakuuttua siitä, että oman toimintansa valvontaan esteellisen kansliapäällikön alaisena ainakin muodollisesti oleva ministeriön virkamies voisi tehokkaasti hoitaa valvontatehtävänsä sellaisen yhteisön osalta, jonka hallintoelimessä kyseinen kansliapäällikkö on.

Silloin kun ministeriöllä on yhteisössä lähinnä vain taloudellinen intressi, ei edellä kerrotunlaista valvonnallista ongelmaa välttämättä synny, mutta tilanne voi olla muulla tavoin pulmallinen. Jos yrityksellä on toimintaansa perustuva yhteys merkittävään osaan ministeriön toimialueesta, yhteisön hallintoelimen jäsenenä oleva kansliapäällikkö tulee vastaavasti esteelliseksi ministeriön talousarvioehdotuksen asianmukaiseen valmisteluun ja esittelyyn. Tämä tilanne jatkuu vähintään niin kauan kuin kansliapäällikön jäsenyysskin, sisäpiirisäännöistä riippuen mahdollisesti kauemminkin.

Esteellisyydessä sinänsä ei ole moitittavaa, vaan ainoastaan esteellisenä toimimisessa. Virkamiehen tulee kuitenkin pidättäytyä sellaisista sidonnaisuuksista, jotka aiheuttavat pysyvän ja vaikutuksiltaan laaja-alaisen esteellisyyden. Periaate voi käytännön tilanteissa aiheuttaa tulkintavaikeuksia, esimerkiksi nyt esillä olevan kaltai-

nessa tapauksessa, jossa merkittävien valtionyhtiöiden yhdistämisen tuloksena on syntynyt valtiolle sekä taloudellisesti että energiahuollollisesti ensiarvoisen tärkeä uusi yhtiö. Toiminnan alkuvaiheessa valtion intressiä saatettaneen pitää niin olennaisena, että ministerin lähimpänä apuna olevan kansliapäällikön jäsenyys yhtiön hallintoelimessä on hyväksyttävä tästä aiheutuvasta esteellisyydestä huolimatta. Valvontavastuu kansliapäällikön toiminnasta kuuluu tällöin ensi sijassa ministeriön johdossa olevalle ministerille eikä virkamiehille. Tällainen tilanne ei kuitenkaan voi olla pysyvä. Toiminnan vakiintuessa kansliapäällikön jäsenyyden tulee lakata ja hänen pitää keskittyä säädetyn toimenkuvansa kokonaisuuden vaatimien tehtävien hoitamiseen. Valtion intressin jatkuessa uuden yrityksen toiminnassa mahdollisesti ilmenevien erityisten seikkojen johdosta myös ministeriön edustus tulee järjestää uudelleen sellaisella tavalla, joka antaa mahdollisuudet kansliapäällikölle hoitaa kaikkia lakisääteisiä tehtäviään.

Kansliapäällikkö Erkki Virtasen osalta päädyn tässä vaiheessa siihen, että hänen kohdallaan, ottaen huomioon myös Fortum Oyj:stä kertynyt selvitys, ei ole oikeudellista estettä hänen toimimiselleen toistaiseksi yhtiön hallituksen jäsenenä. Pidän kuitenkin aiheellisena, että hänen jäsenyyttään jatkossa arvioidaan edellä esittämäni mukaisesti.

Johtaja Tapion toiminta Fortum Oyj:n yhtiökokouksessa

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston 16.9.1999 tekemässä periaatepäätöksessä todetaan, että mikäli ministeriö omistajan edustajana haluaa poikkeuksellisesti tehdä yksittäistä yhtiötä koskevia, sen hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Fortum Oyj:n hallintoelimissä ja yhtiökokouksessa noudatetaan esteellisyyden osalta yritysellisten intressien suojaamiseksi säädettyjä osakeyhtiölain, ei hallintomenettelylain säännöksiä. Näiltä osin kysymys on yksityisoikeudellisen osakeyhtiön ja sen toimielinten toiminnasta, johon puuttuminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. En näe estettä sille, että johtaja Markku Tapio on määrätty valtion edustajan varamieheksi Fortum Oyj:n yhtiökokouksessa. Kauppa- ja teollisuusministeriölle kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan (23 §) valtion omistajapoli-

tiikka osakeyhtiöissä sekä niiden omistajaohjaus ja -valvonta. Ministeriön näistä asioista vastaavien virkamiesten osalta asiassa ei ole käynyt ilmi sellaista, minkä vuoksi oikeuskanslerin olisi puuttuttava heidän määräämiseensä valtion omistajavallan käyttöön liittyviin tehtäviin.

Johtopäätöksenään oikeuskansleri lausui muun muassa, että johtaja Tapion toimintaa Fortum Oyj:n yhtiökokouksessa koskevalta osalta kirjoitukset eivät johtaneet toimenpiteisiin. Siltä osin kuin asia koski valtion omistajavallan käyttöön liittyvää ministeriön kansliapäällikön esteellisyyttä oikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään kauppa- ja teollisuusministeriölle myös kansliapäällikkö Erkki Virtasen tietoon saatettavaksi.

## 9.7. Verojen maksupaikat ja palvelumaksu

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje valtioneuvostolle 6.9.2001, dnrot 46, 1003 ja 1270/1/00

Oikeuskanslerille on tehty kanteluja, joissa on arvosteltu verojen maksamisjärjestelyjä. Erityisesti on moitittu moottoriajoneuvoverosta annettuun lakiin (722/1966) ja ajoneuvoverosta annettuun lakiin (1111/1996) perustuvien verojen suorittamistapoja. Keskeisinä piirteinä kanteissa on, että verojen maksamismahdollisuudet valtion tilivirastoihin tai muihin palvelupisteisiin ovat käyneet hyvin vähäisiksi tai niitä ei ole lainkaan. Maksun tapahtuessa valtion tilivirastoihin tai muihin palvelupisteisiin palvelumaksua ei tarvitse suorittaa. Mikäli verojen maksu tapahtuu rahalaitosten välityksellä joudutaan palvelumaksua yleensä suorittamaan, ainakin jollei veroa makseta ATK-laitteita tai rahalaitosten maksuautomaatteja käyttäen.

Olen hankkinut veronmaksamisjärjestelyjä koskevien kolmen kantelun johdosta (Dnrot 46/1/00, 1003/1/00 ja 1270/1/00) valtiovarainministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, verohallitukselta ja ajoneuvohallintokeskukselta selvitykset ja lausunnot.

Valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö ovat lisäksi selvittäneet asiaa sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä (Verojen maksupaikkatyöryhmän muistio, 11/2001). Työryhmä on tarkastellut 30.4.2001 päivätyssä muistiossaan eri ratkaisuvaihtoehtoja. Työryhmä ei näytä löytäneen mielestään kohtuullisin kustannuksin toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja verojen

maksamismahdollisuuksien lisäämiseksi valtion tilivirastoihin tai muihin palvelupisteisiin. Myöskään ei ole pidetty mahdollisena järjestää rahalaitosten välityksellä tapahtuvia verovelvollisille maksuttomia verojen suoritustapoja. Työryhmä on suosittanut, että verojen maksupaikkoja koskevaa säädöspohjaa tarkastetaan ja se saatetaan ajan tasalle.

Edellä sanotun johdosta totean seuraavaa.

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin nojalla hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Saman lain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeudeksi säädettyyn hyvään hallintoon sisältyy palveluperaate. Sen mukaisesti on tärkeää, että verojen maksussa on käytettävissä erityyppisille verovelvollisryhmille soveltuvia tapoja. Sellaisille verovelvollisille, jotka eivät voi, osaa tai halua käyttää tietotekniikkaa, on järjestettävä heille soveltuvia mahdollisimman yksinkertaisia veronmaksutapoja.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta ja valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Rahalaitosten palvelumaksussa ei sinänsä ole kysymys julkiselle vallalle tulevasta suorituksesta. Liittyessään veronmaksuun se on kuitenkin, ainakin osalle maksajista pakollisena lisävelvoitteena, rinnastettavissa siihen. Palvelumaksut ovat rahalaitosten itsensä määrättävissä. Ei ole hyväksyttävää, että julkisen pakollisen maksun suorittamiseen liittyy lisävelvoite, jonka sisältö ei ole julkisen vallan kontrolloitavissa. Vaikka maksun suuruudella ei ole tässä asiassa periaatteelliselta kannalta merkitystä, on kuitenkin todettava, että palvelumaksut näyttävät nousevan jatkuvasti. Ne saattavat muodostaa osalle verovelvollisista heidän tuloihinsa ja varallisuuteensa nähden merkittävän menoeran. Palvelumaksut ovat kaikille veronmaksajille rahaa, joka heiltä menee sen yli, mikä kuuluu yhteiskunnan jäsenille säädetyn verovelvollisuuden täyttämiseksi. Kun veronmaksun yhteydessä perittävää palvelumaksua ei ole laissa säädetty maksajalle kuuluvaksi julkiseksi velvollisuudeksi, tämä merkitsee sitä, että käytössä tulee olla maksupaikkoja, joissa palvelumaksua ei peritä.

Tässä yhteydessä on pantava merkille myös eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto 1.6.1992, dnro 1403/1/90. Oikeusasiamies tutki, oliko valtiovarainministeriö menetellyt laillisesti luovuttuaan vuonna 1989 pankeille suoritetta-

vasta ns. veronkantopalkkiosta. Muutos oli johdettu siitä, että verosuoritukset pankeissa olivat muuttuneet maksullisiksi. Oikeusasiamies katsoi, ettei menettely ja veronkantoasetuksen 3 §:n 2 momentin muutos (908/1989) ollut silloisen hallitusmuodon 61 §:n vastainen, koska valtiokonttorissa ja lääninkassoissa ei peritty palvelumaksuja.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Erilaisten maksutapojen tulisi tämän vuoksi olla mahdollisimman tasapuolisesti veronmaksajien käytettävissä asuin- ja asioimispaikasta riippumatta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Veronmaksamisjärjestelyissä vallitseva asiantila ei mielestäni ole sopusoinnussa edellä mainittujen säännösten kanssa. Perusoikeusmyönteisen lähtökohdan mukaan perustuslain 81 §:ä olisi tulkittava siten, että jos maksettavan veron lisäksi on vielä suoritettava maksu (pankkiin), asiasta pitäisi säätää lain tasolla. Yleistä mahdollisuutta ilman lisäkustannuksia rahalaitoksissa tapahtuvaan veronmaksuun ei ole järjestetty. Valtion tilivirastoja tai muita palvelupisteitä on toisaalta vähän ja ne sijoittuvat alueellisesti epätasaisesti. Niitä ei ole käytettävissä kaikkien veromuotojen osalta lainkaan.

Asiaa ei saa arvioida yksinomaan taloudellisista tai hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista. Myös perusoikeudellisiin seikkoihin ja laillisuusnäkökohtiin on kiinnitettävä huomiota.

Edellä sanotun perusteella ja viitaten oikeuskanslerille kuuluvaan perusoikeuksien valvontatehtävään esitän että:

Järjestetään yleinen mahdollisuus rahalaitoksissa ilman palvelumaksua tapahtuvaan veronmaksuun taikka luodaan valtion tilivirastoissa tai muissa palvelupisteissä riittävät edellytykset verosuoritusten vastaanottoon. Jos edellä mainittuja hallinnollisia toimenpiteitä ei suoriteta, veronmaksujärjestelyjen tila olisi saatettava lain-säädäntöteitse eduskunnan arvioitavaksi.

Pyydän Valtioneuvostoa ilmoittamaan minulle 31.5.2002 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

## 9.8. Tuomari kantelijana

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 18.10.2001, dnro 63/1/00

Turun kaupungin yleinen oikeusavustaja, asianajaja AA oli toiminut Turun kärjäoikeudessa käsitellyssä rakennuttamissopimukseen perustuvaa velkomusta koskeneessa asiassa kantajana olleen Naantalin kaupungin tytäryhtiön asiamiehenä. AA oli hoitanut juttua yksityisenä toimeksiantona, ei yleisenä oikeusavustajana.

Turun kärjäoikeudessa puheenjohtajana toiminut kärjätuomari oli tehnyt asianajajasta kantelun Suomen Asianajajaliiton hallitukselle. Siinä kärjätuomari oli pyytänyt valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n 2 momentin nojalla Suomen Asianajajaliittoa selvittämään, oliko yleinen oikeusavustaja, asianajaja AA toiminut toimeksiantoa hoitaessaan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n 1 momentin ja 7 §:n edellyttämällä tavalla. Kantelun mukaan AA:n toimeksiannon luonteeseen liittyneet epäselvyydet olivat ilmenneet lähinnä tilanteessa, jossa hänen esittämänsä oikeudenkäyntilaskua oli tarkasteltu yksityiskohdittain vastapuolen paljoksuttua laskun määrää.

AA oli puolestaan oikeuskanslerille tekemässään kantelussa katsonut, että kärjätuomari oli tehdessään hänestä kantelun Suomen Asianajajaliitolle syylistynyt lainvastaiseen menettelyyn.

Naantalin kaupunginjohtajan Suomen Asianajajaliiton hallitukselle antamasta lausunnosta ilmeni, että AA:n toimiessa kaupungin lakimiehenä toimeksianto oli kaupunginjohtajan suosituksella sovittu hoidettavaksi yksityisenä toimeksiantona virkatöiden ohella. AA oli aloittaessaan oikeusavustajan viran hoitamisen kertonut vireillä olleesta yksityisestä toimeksiannosta esimiehelleen oikeusaputoimen johtajalle. Asiaa oli sovittu erikseen myös oikeusministeriön kanssa. Kantelu Suomen Asianajajaliittoon ei ollut johtanut enempään toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut seuraavaa.

Asianajajista annetussa laissa sen paremmin kuin muissakaan säännöksissä ei ole rajoitettu kantelun tekemiseen oikeutettujen piiriä. Kantelun voi tehdä myös virkamies. Kärjätuomari ei siten ole kantelun Suomen Asianajajaliitolle teh-

dessään menetellyt minkään nimenomaisen lain-säännöksen vastaisesti.

Yleisesti voidaan kuitenkin pitää periaatteellisesti ongelmallisena asetelmaa, jossa käräjäoikeudessa käsitellyssä riita-asiaa puheenjohtajana toiminut käräjätuomari tekee ratkaisunsa jälkeen kantelun toisen osapuolen asiamiehenä toimineesta asianajajasta.

Voidaan kysyä, onko tällainen ulkoprosessuaalinen toimenpide sopusoinnussa oikeusjärjestyksestä ilmenevän tuomarin roolin ja tehtävän kanssa. Tuomarin tehtävänä on ratkaista käsiteltäväkseen saatetut asiat. Hänellä ei ole mitään yleistä asianajajien valvontatehtävää; tuomarina hänen käytettävissään on vain oikeudenkäymiskaaresta ilmenevät prosessinjohtolliset keinot. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, olisiko tuomarin ollut aiheellista ja mahdollista kyselyoikeuttaan käyttäen pyrkiä selvittämään oikeudenkäyntilaskussa havaitsemansa epäselvyydet perusteellemmin itse oikeudenkäynnissä.

Erityisesti on syytä pohtia sitä, mikä vaikutus käräjätuomarin menettelyllä on voinut olla tuomioistuimen puolueettomuudelle ja uskottavuudelle. Tuomarin on toiminnassaan kiinnitettävä huomiota myös siihen, ettei hän anna aihetta perustelluille epäilyille puolueettomuuttaan kohtaan (objektiivinen puolueettomuus).

Toisaalta voidaan kyllä ajatella tilanteita, joissa tuomarinkin voi olla perusteltua saattaa asianajajan menettely asianomaisen tutkintaelimen tietoon (esim. rikosepäilyn vuoksi). Kyse on viime kädessä tapauskohtaisesta harkinnasta. Edellä esitetyistä syistä tällaiseen menettelyyn on kuitenkin syytä ryhtyä hyvin harkitusti ja lähtökohteisesti pidättyvyyttä noudattaen.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa käräjäoikeus oli antanut ratkaisunsa 30.9.1999. Käräjätuomari oli tehnyt kantelun Suomen Asianajajaliitolle 4.10.1999 eli lähes välittömästi ratkaisun antamisen jälkeen.

Vallinneissa oloissa tehty kantelu toisena osapuolena olleen yhtiön asiamiehestä on ollut omiaan antamaan sijaa epäilyille tuomarin puolueettomuudesta. Näin varsinkin kun kantelun tekemiseen johtaneet seikat olivat ilmenneet jo siviiliasian pääkäsittelyssä, vaikkakin kantelu oli tehty ratkaisun antamisen jälkeen.

Vaikkakaan käräjätuomarin ei voitu todeta menettelleen lain säännösten vastaisesti, apulaisoikeuskansleri piti hänen tässä tarkoitettua menettelyään kuitenkin siinä määrin tuomarin roolin ja tuomarille asetetun puolueettomuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena, että hän kiin-

nitti käräjätuomarin huomiota edellä lausuttuihin näkökohtiin.

## 9.9. Kielilakikomitean mietintö

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 29.10.2001, dnro 41/20/01

### LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on 21.9.2001 päivätyllä kirjeellään pyytänyt lausuntoani kielilakikomitean mietinnöstä (2001:3). Ministeriö on pyytänyt lausunnonantajia arvioimaan kielilakikomitean ehdotuksia erityisesti oman hallinnonalan tai toimialan kannalta sekä esittämään arvion ehdotusten organisatorisista ja taloudellisista vaikutuksista lausunnonantajan hallinnonalalle tai virastolle.

### LAUSUNTO

#### Lausunnon rajaaminen

Oikeuskanslerinvirasto ei ole varsinaisesti hallinnosta vastaava viranomainen ja sen henkilöstömäärä on suhteellisen vähäinen. Näin ollen kielilakikomitean ehdotuksilla ei tulisi olemaan merkittäviä organisatorisia tai taloudellisia vaikutuksia viraston toimintaan. Tämän vuoksi keskityn lausunnossani muutamiin sellaisiin asioihin, jotka liittyvät oikeuskanslerin toimintaan laillisuusvalvojana.

#### Ehdotuksen tavoite

Mietinnöstä ilmenee, että komitean keskeisenä tavoitteena on ollut ajanmukaistaa vuodelta 1922 oleva kielilaki (148/1922) sisällöllisesti, lakiteknisesti ja kielellisesti sekä varmistaa, että 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) säätämät kielelliset oikeudet toteutuisivat myös käytännössä.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee viranomaisvalvontansa yhteydessä valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Koska kielelliset oikeudet on kirjattu perustuslakiin (17 §) perusoikeutena, oikeuskanslerin tulee valvoa niiden toteutumista samalla tavalla, kuin muidenkin perusoikeuksien toteutumista.

Sellaiset lainsäädäntöuudistukset, jotka edesauttavat perusoikeuksien toteutumista käytännössä ovat oikeuskanslerin näkökulmasta katsottuna lähtökohtaisesti aina kannatettavia. Näin ollen suhtaudun laillisuusvalvojana myönteisesti komitean esittämiin ehdotuksiin kielellisiä oikeuksia koskevan lainsäädännön ajanmuokauttamisesta.

#### Kielilain laaja-alaisuus

Ehdotuksen mukaan keskeinen säädös kielilainsäädännön uudistamisessa olisi uusi kielilaki. Sen soveltamisalaan kuuluisivat paitsi tuomioistuimet, valtion hallintoviranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät myös itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki. Varsinainen eduskuntatyö jäisi lain ulkopuolelle, mutta eduskunnan hallintoon, kuten eduskunnan kirjastoon ja oikeusasiamiehen kansliaan lakia sovellettaisiin.

Lain soveltamisala ehdotetaan ulotettavaksi eräissä tapauksissa myös liikelaitoksiin ja yhtiöihin sekä yksityisiin niiden hoitaessa julkisia tehtäviä. Lain ulkopuolelle jäisivät yliopistot, korkeakoulut ja muut oppilaitokset sekä evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta, joihin sovellettaisiin asianomaista erityislainsäädäntöä.

Pidän ehdottua kielilain laajaa soveltamisalaa tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, huomioon ottaen, että laki on tarkoitettu yleislaki. Ehdotuksen mukaan kielilakia täydennettäisiin erityislainsäädännöllä, jolla ei kuitenkaan voitaisi vähentää niitä vähimmäisoikeuksia, joista kielilaissa säädettäisiin. Laillisuusvalvojan näkökulmasta katsottuna pidän komitean ehdotusta tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Totean tässä yhteydessä, että kielilain laaja soveltamisala harmonisoisi hyvin oikeuskanslerin valvontavallan ulottuvuuden kanssa, koska oikeuskanslerin kuuluu perustuslain 108 §:n mukaan valvoa paitsi tuomioistuinten, viranomaisten ja virkamiesten toimia myös julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia tahoja.

#### Viranomaisten oma-aloitteisuus

Ehdotuksen mukaan viranomaisten tulisi oma-aloitteisesti huolehtia yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta myös käytännössä siten, ettei kielellisiin oikeuksiin tarvitsi erikseen vedota. Kaksikielisten viranomaisten tulisi palvella yleisöä molemmilla kansalliskielillä. Viranomais-

ten tulisi myös huolehtia siitä, että molemmat kansalliskielet ja niiden käyttömahdollisuudet ovat näkyvästi esillä virastoissa ja katukuvassa sekä viranomaisen nimikäytännössä, kirjeissä, julkaisuissa ja myös internet-kotisivuilla.

Laillisuusvalvojana oikeuskansleri joutuu aika ajoin erityisesti kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä tutustumaan tapauksiin, joissa asiakkaalle on tarjottu palvelua toisella kansalliskielellä (useimmiten ruotsin kielellä) vasta ponnekkaiden vaatimusten jälkeen ja tuolloin usein vastahakoisesti ja tavalla, jota palvelun laadun suhteen ei voida aina pitää vertailukelpoisena siihen palveluun, jota olisi ollut tarjolla toisella kansalliskielellä. Tällaisten tapausten ennaltaehkäisemiseksi olisi ehdotettu säännös, joka velvoittaisi viranomaisia oma-aloitteisuuteen kieliasioissa tarkoituksenmukainen ja kannatettava uudistus.

#### Oikeusministeriön valvontavelvollisuus

Kielilakikomitea on ehdotuksessaan päätenyt siihen, ettei kielellisiä oikeuksia ole syytä asettaa eri asemaan kuin muitakaan perusoikeuksia. Tämän takia komitea ei ole pitänyt tarpeellisena erityisen kieliasiamiehen viran perustamista. Komitea toteaa, että on tärkeää, että ylimmät laillisuusvalvojat valvovat myös kielellisten oikeuksien toteutumista, jotta niitä ei pidettäisi muita oikeuksia vähäisempinä.

Koska nykyisessä kielilaissa ei ole säännöksiä erityisestä viranomaisesta, joka huolehtisi kielilain soveltamiseen liittyvistä hallintotehtävistä, komitea ehdottaa, että oikeusministeriöllä olisi erityisvastuu kielilain soveltamisen seurannassa. Oikeusministeriö voisi myös antaa suosituksia kielilainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita epäkohtien korjaamiseksi.

Komitea ehdottaa myös, että valtioneuvosto antaisi vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen kielilain soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Kertomuksessa käsiteltäisiin suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanian kieltä ja viittomakieltä. Kertomus käsitelisi siten yleisemminkin kielellisten olojen kehitystä Suomessa. Tämä onkin asianmukaista perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskeva säännös huomioonottaen.

Totean, että vaikka ylimpien laillisuusvalvojen eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväkenttään aiemminkin on kuulunut ja myös vastaisuudessa tulee kuulumaan kielellisten oikeuksien toteutumisen valvominen osana viranomais- ja julkisyhteisötoimintaan kohdistuvaa muuta valvontaa, en näe mitään

periaatteellista estettä komiteanesittämälle ehdotukselle asettaa oikeusministeriölle erityisvelvollisuuksia kielilain soveltamiseen liittyvissä asioissa. Oikeusministeriölle asetettavat lisävelvoitteet eivät kuitenkaan vähentäisi ylempien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyjä velvollisuuksia huolehtia perusoikeuksien kuten kielellisten oikeuksien toteutumisen valvomisesta.

#### Laki kielitaitovaatimuksista

Komitea ehdottaa säädettäväksi uuden lain henkilöstön kielitaitovaatimuksista julkisissa palvelussuhteissa. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (149/1922). Uusi laki olisi luonteeltaan yleinen. Valtionhallintoa koskevat yksityiskohtaiset kielitaitovaatimukset asetettaisiin erikseen lailla tai valtioneuvoston asetuksella taikka viranomaisen päätöksellä. Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön kielitaitovaatimukset vahvistettaisiin kunnallisessa virkasäännössä.

Pidän erillisen lain säätämistä kielitaitovaatimuksista julkisissa tehtävissä asianmukaisena, koska ainoastaan kielitaitoisen henkilökunnan kautta voidaan käytännössä turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen viranomaisten ja julkisyhteisöjen toiminnassa.

#### Loppuyhteenveto

Puuttumatta yksityiskohtaisesti kaikkiin kielilakikomitean tekemiin ehdotuksiin totean, että niiden toteutuminen merkitsi perusoikeuksiin kuuluvien kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta merkittävää lainsäädännöllistä parannusta tämän päivän tilanteeseen. Käsitykseni mukaan nykytilannetta kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta ei voida pitää yleisesti ottaen huonona, mutta lainsäädäntöä on silti syytä ajanmukaistaa siten, että kielelliset perusoikeudet myös vastaisuudessa toteutuisivat asianmukaisella tavalla. Erityisen tärkeätä on, että komitean esittämät taloudelliset edellytykset kielellisten oikeuksien turvaamiseksi toteutuvat.

## 10. Liiteosa

### Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Oikeuskanslerinvirastossa vuonna 2001 vireille tulleiden asioiden lukumäärät jaoteltuina vireilletulon ja asian laadun mukaan sekä vuonna 2001 ratkaistujen asioiden lukumäärät ja ratkaisutyytit.

Oikeuskanslerinviraston tilastojen rakennetta muutettiin vuoden 1999 lopussa. Sen johdosta tilastot ovat vain 1-kohdan osalta vertailukelpoisia sitä edeltävien vuosien tilastojen kanssa.

Vuonna 2001 vireille tulleet asiat

#### 1. Yksityisten kantelut

|                                                                             |      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|
| 1. Yksityisten kanteluja <sup>1)</sup> .....                                | 1292 |      |
| Kertomusvuonna vireille tulleet kanteluasiat koskivat seuraavia asiaryhmiä: |      |      |
| 1) valtioneuvoston ja ministeriön menettely .....                           | 113  |      |
| 2) yleisen tuomioistuimen menettely rikosasiassa .....                      | 45   |      |
| 3) yleisen tuomioistuimen menettely muussa asiassa .....                    | 132  |      |
| 4) hallintotuomioistuimen menettely .....                                   | 34   |      |
| 5) erityistuomioistuimen menettely .....                                    | 17   |      |
| 6) syyttäväviranomaisen menettely .....                                     | 60   |      |
| 7) poliisiviranomaisen menettely .....                                      | 180  |      |
| 8) ulosottoviranomaisen menettely .....                                     | 46   |      |
| 9) vankeinhoitoviranomaisen menettely .....                                 | 2    |      |
| 10) muun oikeushallintoviranomaisen menettely .....                         | 9    |      |
| 11) ulkoasiainhallintoviranomaisen menettely .....                          | 1    |      |
| 12) läänin- ja muun sisäasiainhallintoviranomaisen menettely .....          | 26   |      |
| 13) puolustushallintoviranomaisen menettely .....                           | 6    |      |
| 14) veroviranomaisen menettely .....                                        | 37   |      |
| 15) muun valtiovarainviranomaisen menettely .....                           | 14   |      |
| 16) opetusviranomaisen menettely .....                                      | 29   |      |
| 17) maa- ja metsätalousviranomaisen menettely .....                         | 25   |      |
| 18) liikenneviranomaisen menettely .....                                    | 19   |      |
| 19) kauppa- ja teollisuusviranomaisen menettely .....                       | 7    |      |
| 20) sosiaaliviranomaisen menettely .....                                    | 121  |      |
| 21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisen menettely .....                  | 52   |      |
| 22) työviranomaisen menettely .....                                         | 39   |      |
| 23) ympäristöviranomaisen menettely .....                                   | 16   |      |
| 24) kunnallisviranomaisen menettely .....                                   | 80   |      |
| 25) kirkollisviranomaisen menettely .....                                   | 6    |      |
| 26) muun viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan menettely .....        | 105  |      |
| 27) asianajajan ja yleisen oikeusavustajan menettely .....                  | 91   |      |
| 28) yksityishenkilön tekemä rikos .....                                     | 1    |      |
| 29) yksityisoikeudellinen asia .....                                        | 24   |      |
| 30) muunlainen asia .....                                                   | 113  | 1450 |

<sup>1)</sup> Eräissä näistä on kysymys yhtä useammasta asiasta tai viranomaisesta.

*2. Ratkaisujen tulokset**2.1. Tutkitut asiat*

|    |                                             |    |     |
|----|---------------------------------------------|----|-----|
| 1) | huomautus .....                             | 9  |     |
| 2) | esitys .....                                | 6  |     |
| 3) | käsitys tai ohje .....                      | 90 |     |
| 4) | muu kannanotto .....                        | 15 |     |
| 5) | muu toimenpide .....                        | 9  |     |
| 6) | korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana ..... | 13 | 142 |

Asiassa ei tapahtunut toimenpidettä, koska

|    |                                          |     |     |
|----|------------------------------------------|-----|-----|
| 7) | virheellistä menettelyä ei todettu ..... | 647 | 647 |
|----|------------------------------------------|-----|-----|

*2.2. Tutkimatta jätetyt asiat*

Kantelua ei asiallisesti tutkittu, koska siinä esitetty asia:

|                                      |                                                                                                                      |     |      |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------|
| 1)                                   | ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan .....                                                                       | 160 |      |
| 2)                                   | oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännön-<br>mukainen muutoksenhakutie ..... | 99  |      |
| 3)                                   | siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle .....                                                                      | 37  |      |
| 4)                                   | siirrettiin valtakunnansyyttäjälle .....                                                                             | 17  |      |
| 5)                                   | siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....                                                                          | 9   |      |
| 6)                                   | siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle .....                                                                    | 36  |      |
| 7)                                   | oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia .....                                                                     | 59  |      |
| 8)                                   | raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella .....                                                    | 66  |      |
| 9)                                   | koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa .....                                                                            | 31  | 514  |
| Kanteluja ratkaistiin yhteensä ..... |                                                                                                                      |     | 1303 |

**2. Viranomaisten kannanottopyynnot***1. Asian laatu*

|                |                                                             |    |    |
|----------------|-------------------------------------------------------------|----|----|
| 1)             | tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt ..... | 53 |    |
| 2)             | muut viranomaiset .....                                     | 24 | 77 |
| Yhteensä ..... |                                                             |    | 77 |

*2. Ratkaisujen tulokset**2.1. Tutkitut asiat*

|    |                                                                           |    |    |
|----|---------------------------------------------------------------------------|----|----|
| 1) | kirjallinen lausunto .....                                                | 26 |    |
| 2) | käsitys tai ohje .....                                                    | 4  |    |
| 3) | muu kannanotto .....                                                      | 5  |    |
| 4) | muu toimenpide .....                                                      | 11 |    |
| 5) | viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..... | 25 | 71 |

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

|                          |  |    |
|--------------------------|--|----|
| tutkimatta jätetty ..... |  | 2  |
| Yhteensä .....           |  | 73 |

## 3. Tuomioistuinten valvonta

## 1. Asian laatu

|                                                       |     |     |
|-------------------------------------------------------|-----|-----|
| 1) rangaistustuomioiden tarkastus .....               | 101 |     |
| 2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille ..... | 29  | 130 |
| Yhteensä .....                                        |     | 130 |

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

|                                                                              |     |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|
| 1) huomautus .....                                                           | 7   |     |
| 2) kirjallinen lausunto .....                                                | 1   |     |
| 3) käsitys tai ohje .....                                                    | 19  |     |
| 4) virheellistä menettelyä ei todettu .....                                  | 1   |     |
| 5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..... | 106 | 134 |

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

|                |  |     |
|----------------|--|-----|
| raukesi .....  |  | 1   |
| Yhteensä ..... |  | 135 |

## 4. Asianajajien valvonta

## 1. Asian laatu

|                                    |     |     |
|------------------------------------|-----|-----|
| 1) kurinpitoasiat .....            | 131 |     |
| 2) valvonta-asiat .....            | 139 |     |
| 3) Asianajajien muu valvonta ..... | 19  | 289 |
| Yhteensä .....                     |     | 289 |

## 2. Ratkaisujen tulokset

## 2.1. Tutkitut asiat

|                                                                              |     |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|
| 1) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..... | 269 | 269 |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|

## 2.2. Tutkimatta jätetyt asiat

|                                                                                                                      |   |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 1) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai asiassa oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie ..... | 2 |     |
| 2) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon .....                                                                       | 8 | 10  |
| Yhteensä .....                                                                                                       |   | 279 |

**5. Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta***1. Asian laatu*

|                         |    |    |
|-------------------------|----|----|
| 1) omat aloitteet ..... | 17 |    |
| 2) tarkastukset .....   | 20 | 37 |
| Yhteensä .....          |    | 37 |

*2. Ratkaisujen tulokset**2.1. Tutkitut asiat*

|                                                                              |    |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| 1) käsitys tai ohje .....                                                    | 7  |    |
| 2) muu toimenpide .....                                                      | 2  |    |
| 3) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..... | 9  |    |
| 4) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti .....           | 18 | 36 |

*4. Tutkimatta jätetyt asiat*

|                          |    |
|--------------------------|----|
| tutkimatta jätetty ..... | 0  |
| Yhteensä .....           | 36 |

**Vuonna 2001 käsiteltävinä olleiden asioiden kokonaismäärä ja käsittely***1. Vireillä olleet asiat 1.1.2001, joista oli*

|                                       |     |     |
|---------------------------------------|-----|-----|
| vuonna 1999 tulleita kanteluita ..... | 137 |     |
| muuta asioita .....                   | 5   | 142 |
| vuonna 2000 tulleita kanteluita ..... | 543 |     |
| muuta asioita .....                   | 42  | 585 |
| Yhteensä .....                        |     | 727 |

*Vuonna 2001 vireille tulleita asioita*

|                     |      |      |
|---------------------|------|------|
| kanteluita .....    | 1292 |      |
| muuta asioita ..... | 534  | 1826 |
| Yhteensä .....      |      | 2553 |

*2. Vireillä olleista asioista on vuonna 2001*

|                                         |      |      |
|-----------------------------------------|------|------|
| käsitelty lopullisesti kanteluita ..... | 1303 |      |
| muuta asioita .....                     | 522  | 1825 |
| Seuraavaan vuoteen siirtynyt            |      |      |
| vuonna 1999 tulleita kanteluita .....   | 3    |      |
| muuta asioita .....                     | —    | 3    |
| vuonna 2000 tulleita kanteluita .....   | 122  |      |
| muuta asioita .....                     | 6    | 128  |
| vuonna 2001 tulleita kanteluita .....   | 546  |      |
| muuta asioita .....                     | 51   | 597  |
| Yhteensä .....                          |      | 2553 |

## ASIAHAKEMISTO 2001

|                                                                                            | Sivu |                                                                                                        | Sivu        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Ahvenanmaa</b>                                                                          |      | — ilmoituksen lähettäminen .....                                                                       | 68          |
| — lausunto itsehallintolain muuttamisesta .....                                            | 42   | — katoaminen .....                                                                                     | 85          |
| — raha-automaattiyhdistyksen edustajan rikosilmoitus .....                                 | 86   | — tiedekuntaneuvoston pöytäkirjan antaminen .....                                                      | 90          |
| — keskusviraston toimivalta .....                                                          | 115  | — hakemukseen vastaaminen Tuotevalvontakeskuksessa .....                                               | 97          |
| — viranomaiskirjeenvaihdossa käytettävä kieli .....                                        | 116  | — tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta .....                                                       | 105         |
| <b>Aikuiskoulutus</b>                                                                      |      | <b>Asianajajalaitoksen valvonta</b>                                                                    |             |
| — keskeytymisestä .....                                                                    | 107  | — valvonnasta .....                                                                                    | 12,118, 122 |
| <b>Ajoneuvo</b>                                                                            |      | — Asianajajaliiton jäsenyydestä .....                                                                  | 118         |
| — tullivalvonnasta vapauttaminen .....                                                     | 87   | — velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa .....                                                          | 118         |
| — tullausten käsittelyajat .....                                                           | 88   | — kurinpitojärjestelmä .....                                                                           | 118         |
| <b>Ajoneuvohallintokeskus</b>                                                              |      | — lausunto kurinpitoasioiden kehittämisestä .....                                                      | 119         |
| — toimivallasta .....                                                                      | 93   | — kurinpitojärjestelmän uudistaminen .....                                                             | 121         |
| <b>Alus</b>                                                                                |      | — tiedot syyttäjiltä .....                                                                             | 121         |
| — sopimus M/S Estoniasta .....                                                             | 82   | — viivytely toimeksiannon loppuunsaattamisessa .....                                                   | 121         |
| <b>Arpajaislaki</b>                                                                        |      | — huolellisuus kurinpitomenettelyssä .....                                                             | 124         |
| — lain käsittely .....                                                                     | 28   | — yleiset oikeusavustajat .....                                                                        | 124         |
| <b>Asiakaspalvelu</b>                                                                      |      | <b>Asuintila</b>                                                                                       |             |
| — poliisin velvollisuus vastata kysymykseen .....                                          | 76   | — tilojen puutteellisuus .....                                                                         | 110         |
| — tiedusteluun vastaaminen .....                                                           | 79   | <b>Asumistuki</b>                                                                                      |             |
| — viisumiasiassa .....                                                                     | 82   | — tukiasian käsittelyn virheellisyydestä .....                                                         | 96          |
| — Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa .....                                          | 98   | <b>Direktiivi</b>                                                                                      |             |
| — tietosuojan toteutumisesta .....                                                         | 98   | — direktiiviehdotuksia koskevan valtioneuvoston kirjelmän viipyminen .....                             | 36          |
| — työvoimaviranomaisen neuvontatehtävä .....                                               | 101  | — lausunto kesäaikadirektiivin täytäntöönpanosta .....                                                 | 50          |
| — kirjeisiin vastaaminen .....                                                             | 109  | <b>Eduskunnan oikeusasiamies</b>                                                                       |             |
| <b>Asiakirja</b>                                                                           |      | — oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako .....                                  | 12          |
| — esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään ..... | 51   | — siirretyt kantelut .....                                                                             | 12          |
| — asiakirjaliikenteessä tapahtunut virhe .....                                             | 66   | — lausunto oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnöstä .....                                               | 126         |
| — pöytäkirjan ja tuomion toimittaminen kantajalle .....                                    | 67   | — kommentointi asiantuntijalausunnoista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomusten johdosta ..... | 130         |
| — ratkaisun toimittaminen nähtäville .....                                                 | 68   |                                                                                                        |             |

|                                                                                             | Sivu  |                                                                                 | Sivu  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Ehdollinen vankeusrangaistus</b>                                                         |       | <b>Henkilötuntomerkit</b>                                                       |       |
| — koetusaika .....                                                                          | 70    | — ottaminen alle 15-vuotiaalta .....                                            | 74    |
| <b>Eläke</b>                                                                                |       | <b>Holhaus</b>                                                                  |       |
| — eläkepäätöksen tekemiseen osallistuneiden henkilöllisyys .....                            | 57    | — maistraatin menettely holhoustoimen lupa-asiaissa .....                       | 78    |
| — työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikainen toimeentuloturva .....                          | 58    | <b>Hovioikeus</b>                                                               |       |
| — takaisinperintä .....                                                                     | 98    | — hovioikeuksia koskevista havainnoista ..                                      | 63    |
| <b>Esittelyasiakirjat</b>                                                                   |       | — hovioikeuksien yhteistoiminta oikeuskanslerinviraston kanssa .....            | 64    |
| — esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään .....  | 51    | — tarkastuskertomukset .....                                                    | 64    |
| <b>Erivapauspäätös</b>                                                                      |       | — hovioikeusmenettelyn lainmukaisuus ....                                       | 65    |
| — lausunto ulottuvuudesta .....                                                             | 49    | — virkarikosasioita koskevien päätösten lähettäminen oikeuskanslerille .....    | 68    |
| <b>Esitutkinta</b>                                                                          |       | — tuomion lähettäminen .....                                                    | 69    |
| — viipyminen .....                                                                          | 75    | <b>Irtisanominen</b>                                                            |       |
| — rikoksesta epäillylle annetut tiedot .....                                                | 75    | — irtisanomista koskevan oikaisuvaatimusasian käsittelyn viipyminen .....       | 87    |
| — tutkinnanjohtajan esteellisyys .....                                                      | 77    | <b>Isyys</b>                                                                    |       |
| — suorittamatta jättäminen .....                                                            | 86    | — isyystutkimus tuomioistuimen määräämänä .....                                 | 56,78 |
| <b>Esteellisyys</b>                                                                         |       | — haasteen antaminen isyysasiassa .....                                         | 66    |
| — kansanedustajaa koskevat esteellisyys-säännökset .....                                    | 37    | — lastenvalvojan isyyden vahvistamista koskevien toimenpiteiden viipyminen .... | 109   |
| — ministeriön kansliapäällikön .....                                                        | 155   | <b>Johtaja</b>                                                                  |       |
| — tutkinnanjohtajan .....                                                                   | 77    | — työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan sivutoimet .....                          | 32    |
| <b>Euroopan unioni</b>                                                                      |       | <b>Johtokunta</b>                                                               |       |
| — valtioneuvostovalvonta EU-asioissa ....                                                   | 35    | — Suomen Pankin johtokunnan jäsenen nimittäminen .....                          | 26    |
| — lausunto EU:n sotilaskomitean Suomen sotilasedustajalle annettavasta ohjeistuksesta ..... | 46    | <b>Julkisuus</b>                                                                |       |
| <b>Haaste</b>                                                                               |       | — puoluerahoituksen julkisuudesta .....                                         | 37    |
| — antaminen isyysasiassa .....                                                              | 66    | <b>Jälkihuoltovelvoite</b>                                                      |       |
| <b>Hakemus</b>                                                                              |       | — toteuttamisesta .....                                                         | 109   |
| — vastaaminen hakemukseen Tuotevalvontakeskuksessa .....                                    | 97    | <b>Jätehuolto</b>                                                               |       |
| — rekisteröintihakemuksen käsittelystä ....                                                 | 97    | — ekomaksun laskutus .....                                                      | 113   |
| — käsittelyn viipyminen Kansaneläkelaitoksessa .....                                        | 99    | — jätelain soveltamisesta .....                                                 | 114   |
| <b>Hallintojohtosääntö</b>                                                                  |       | <b>Kanatalousyritys</b>                                                         |       |
| — puutteellisuus yliopiston hallintojohtosäännössä .....                                    | 89    | — valvonta ja ympäristön pilaantumisvaara .....                                 | 111   |
| <b>Hallintokantelu</b>                                                                      |       | <b>Kansainvälinen sopimus</b>                                                   |       |
| — käsittelyn viipyminen .....                                                               | 61,91 | — sopimus M/S Estoniasta .....                                                  | 82    |
| <b>Hallintolaki</b>                                                                         |       |                                                                                 |       |
| — lausunto luonnoksesta .....                                                               | 132   |                                                                                 |       |

|                                                                     | Sivu     |                                                                     | Sivu    |
|---------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>Kansalaiskirje</b>                                               |          | <b>Kieli</b>                                                        |         |
| — siirrosta ilmoittaminen .....                                     | 95       | — viranhakukuulutusten julkaiseminen kahdella kielellä .....        | 88      |
| — perusoikeuksien turvaamisesta kansalaiskirjeen käsittelyssä ..... | 102      | — Ahvenanmaalla käytettävän viranomaiskirjeenvaihdon kieli .....    | 115,116 |
| <b>Kansalaisuushakemus</b>                                          |          | <b>Kielilainsäädäntö</b>                                            |         |
| — käsittelyaika ulkomaalaisvirastossa .....                         | 59,83    | — poliisin toiminnassa noudatettava .....                           | 83      |
| <b>Kansanedustaja</b>                                               |          | <b>Kielilakikomitea</b>                                             |         |
| — edustajanpalkkion korottaminen .....                              | 37       | — lausunto mietinnöstä .....                                        | 159     |
| <b>Kansaneläke</b>                                                  |          | <b>Kihlakunta</b>                                                   |         |
| — takaisinperintä .....                                             | 98       | — kihlakuntajaon tarkistamista koskeva päätös .....                 | 86      |
| <b>Kansaneläkelaitos</b>                                            |          | <b>Kirjasto</b>                                                     |         |
| — jäsenyydet Kansaneläkelaitoksen hallituksessa .....               | 34       | — kirjaston aiheuttaman vahingon korvaaminen .....                  | 115     |
| — opintotuen takaisinperintä .....                                  | 91       | <b>Koetus aika</b>                                                  |         |
| — asumistukiasian käsittelyn virheellisyys .....                    | 96       | — ehdollisen rangaistuksen .....                                    | 70      |
| — määräaikojen noudattamisesta valituskirjelmien käsittelyssä ..... | 96       | <b>Korkeakoulu, ks. myös Yliopisto</b>                              |         |
| — työkyvyttömyyseläke ja lapsikorotus .....                         | 98       | — valmistumissitoumuksen allekirjoittaminen .....                   | 90      |
| — asiakaspalvelusta paikallistoimistossa .....                      | 98       | — laiminlyönti tasa-arvolain mukaisen selvityksen antamisessa ..... | 90      |
| — tietosuojaan toteutumisesta asiakaspalvelussa .....               | 98       | <b>Korkein oikeus</b>                                               |         |
| — kansaneläkkeen takaisinperintä .....                              | 98       | — jäsenen nimitysehdotuksen perustelemisen .....                    | 31      |
| — hakemusten käsittelyn viipyminen .....                            | 99       | — sotilasjäsenien määrääminen .....                                 | 31      |
| <b>Kansliapäällikkö</b>                                             |          | <b>Kotietsintä</b>                                                  |         |
| — ministeriön kansliapäällikön esteellisyydestä .....               | 155      | — kotirauhaa rajoittavien säännösten tulkinnasta .....              | 56,75   |
| <b>Karenssi</b>                                                     |          | — kotietsintämääräyksen muotoasu .....                              | 75      |
| — työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikainen toimeentuloturva .....  | 58       | — etsintätoimenpiteestä ilmoittaminen .....                         | 76      |
| <b>Kasvituotannon tarkastuskeskus</b>                               |          | <b>Kotipaikka</b>                                                   |         |
| — toimivalta Ahvenanmaalla .....                                    | 115      | — kaupunginvaltuutetun kotipaikan selvittäminen .....               | 106     |
| <b>Kaupunki</b>                                                     |          | <b>Kotirauha</b>                                                    |         |
| — toiminta urakkatarjousmenettelyssä .....                          | 106      | — kotirauhaa rajoittavien säännösten tulkinnasta .....              | 56,75   |
| <b>Kaupunginvaltuutettu</b>                                         |          | <b>Kuluttaja-asiamies</b>                                           |         |
| — kotipaikan selvittäminen .....                                    | 106      | — toimivallasta .....                                               | 95      |
| <b>Kehitysyhteistyö</b>                                             |          | <b>Kuluttajavalituslautakunta</b>                                   |         |
| — varojen kohdentaminen .....                                       | 51       | — kuuleminen .....                                                  | 94      |
| <b>Kielenkäyttö</b>                                                 |          |                                                                     |         |
| — tuomari ja loukkaavan ilmaisun käyttäminen .....                  | 58,67,69 |                                                                     |         |
| — poliisipartion käyttäytyminen .....                               | 76       |                                                                     |         |

|                                             | Sivu   |                                             | Sivu  |
|---------------------------------------------|--------|---------------------------------------------|-------|
| <b>Kunnallinen järjestyssääntö</b>          |        | <b>Lohkomistoimitus</b>                     |       |
| — päihteiden käytön rajoittaminen järjes-   |        | — toimitusinsinöörin menettely .....        | 92    |
| tyssäännön avulla .....                     | 56,106 | <b>Lääke</b>                                |       |
| <b>Kuntoutus</b>                            |        | — toimittamisesta annettu määräys .....     | 99    |
| — oppivelvollisuusikäisen kuntoutuksen      |        | <b>Läkelaitos</b>                           |       |
| järjestämisestä .....                       | 56     | — toimivallasta .....                       | 99    |
| <b>Kuolintodistus</b>                       |        | — lääkkeiden toimittamisesta annettu        |       |
| — antamisen viipyminen .....                | 60,91  | määräys .....                               | 99    |
| <b>Kuuleminen</b>                           |        | <b>Lääkäri</b>                              |       |
| — kuluttajavalituslautakunnassa .....       | 94     | — eläkepäätöksen tekemiseen osallistuneiden |       |
| <b>Käräjäoikeus</b>                         |        | henkilöllisyys .....                        | 57    |
| — pöytäkirjan ja tuomion toimittaminen      |        | — oikeuslääkärin velvollisuus suorittaa     |       |
| kantajalle .....                            | 67     | tutkimus .....                              | 78    |
| — ratkaisun toimittaminen nähtäville .....  | 68     | <b>Lääkärintutkimus</b>                     |       |
| — ilmoituksen lähettäminen .....            | 68     | — tuomioistuimen määräämänä .....           | 56,78 |
| <b>Lanta</b>                                |        | <b>Lääninhallitus</b>                       |       |
| — valvontatoimenpiteet ja ympäristön pi-    |        | — valvontatehtävistä palo- ja pelastustoi-  |       |
| laantumisvaara .....                        | 111    | men alalla .....                            | 85    |
| <b>Lapsi</b>                                |        | — asiakirjan katoaminen .....               | 85    |
| — lasten oikeuksia koskeva ehdotus .....    | 36     | <b>Lääninkassa</b>                          |       |
| — suojeleminen haitallisilta kuvaohjelmilta |        | — toiminnan lakkauttaminen .....            | 85    |
| — lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausun-     |        | <b>Maa- ja metsätalousministeriö</b>        |       |
| non viipyminen .....                        | 58,109 | — lausuntoasian käsittely .....             | 92    |
| — henkilötuntomerkkien ottaminen alle       |        | <b>Maanmittaustoimisto</b>                  |       |
| 15-vuotiaalta .....                         | 74     | — virheen oikaisemisesta .....              | 92    |
| — lapsikorotus työkyvyttömyyseläkkeestä     |        | <b>Maataloustukisäännös</b>                 |       |
| — tuomioistuimen lapsen huoltoasiassa       |        | — lausunto eräiden maataloustukisään-       |       |
| pyytämä lausunto .....                      | 109    | nösten säädöstasosta .....                  | 52    |
| — lasten asuintilojen puutteellisuus .....  | 110    | <b>Maatilatalouden kehittämisrahasto</b>    |       |
| <b>Lastensuojeluasia</b>                    |        | — lausunto rahaston käyttösuunnitelman      |       |
| — salassa pidettävien tietojen esittäminen  |        | vahvistamisesta .....                       | 53    |
| näyttönä .....                              | 69     | <b>Maistraatti</b>                          |       |
| <b>Lastenvalvoja</b>                        |        | — viran täyttäminen .....                   | 78    |
| — isyyden vahvistamisen viipyminen .....    | 109    | — virkanimitysmuistion laadinnan laimin-    |       |
| <b>Liikenneministeriö</b>                   |        | lyönti .....                                | 78    |
| — toimivallasta .....                       | 93     | — menettely holhoustoimen lupa-asiassa ...  | 78    |
| <b>Liikenneturvallisuus</b>                 |        | <b>Maksu</b>                                |       |
| — esitykset turvallisuuden parantamiseksi . |        | — merenkulkulaitoksen yhteysaluksilla pe-   |       |
| — liikenteen meluhaitta .....               | 113    | rittävistä maksuista .....                  | 94    |
| <b>Liikennevahinkolautakunta</b>            |        | — ekomaksun laskutus .....                  | 113   |
| — toiminnan valvominen .....                | 116    |                                             |       |

|                                               | Sivu   |                                              | Sivu  |
|-----------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|-------|
| <b>Maksupaikka</b>                            |        | — oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeus-      |       |
| — verojen maksupaikat ja palvelumaksu ...     | 87,157 | asiamiehen tehtävien jako .....              | 12    |
| <b>Matkakäräjät</b>                           |        | — toimivallasta virkarikosasioissa .....     | 74    |
| — havaintoja hovioikeuskäräjistä .....        | 63     | — valvontavallasta .....                     | 88    |
| <b>Meluhaitta</b>                             |        | — kommentointi asiantuntijalausunnoista      |       |
| — melumittausten suorittamisen tarpeelli-     |        | oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin          |       |
| suus .....                                    | 113    | kertomusten 1999 johdosta .....              | 130   |
| <b>Merenkulkulaitos</b>                       |        | <b>Oikeuslääketieteen laitos</b>             |       |
| — yhteysaluksilla perittävistä maksuista .... | 94     | — viivytely kuolintodistuksen antamisessa    | 91    |
| <b>Merioikeusyleissopimus</b>                 |        | <b>Oikeuslääkäri</b>                         |       |
| — Suomea sitovat oikeudet ja velvoitteet ...  | 82     | — velvollisuus suorittaa tutkimus .....      | 78    |
| <b>Mielentilatutkimus</b>                     |        | <b>Oikeusrekisterikeskus</b>                 |       |
| — mielentilatutkimukseen perustuvan pak-      |        | — kirje päätösilmoitusten lähettämisjärjes-  |       |
| kohoitopäätöksen voimassaolosta van-          |        | tyksestä .....                               | 64    |
| keusaikana .....                              | 95     | <b>Oleskelulupa</b>                          |       |
| <b>Ministerivaliokunta</b>                    |        | — maasta poistumista koskeva ilmoitus ....   | 75    |
| — menettelykäytännöt .....                    | 38     | <b>Omistajavalta</b>                         |       |
| <b>Ministeriö</b>                             |        | — valtion omistajavallan käyttöön liitty-    |       |
| — kansliapäällikön esteellisyydestä .....     | 155    | västä ministeriön kansliapäällikön es-       |       |
| <b>Neuvonta, ks. myös Asiakaspalvelu</b>      |        | teellisyydestä .....                         | 155   |
| — viisumiasiassa .....                        | 82     | <b>Opettaja</b>                              |       |
| <b>Nimitysesitys</b>                          |        | — menettelystä kuultaessa opettajaa tämän    |       |
| — perusteleminen .....                        | 31     | käytöksestä .....                            | 107   |
| <b>Nimittäminen</b>                           |        | <b>Opintotuki</b>                            |       |
| — Suomen Pankin johtokunnan jäsenen           |        | — takaisinperinnästä .....                   | 91    |
| nimittäminen .....                            | 26     | <b>Opintotukilautakunta</b>                  |       |
| — periaatteista määräaikaaiseen virkasuh-     |        | — kirjalliseen tiedusteluun vastaaminen .... | 91    |
| teeseen nimitettäessä .....                   | 89     | <b>Oppivelvollisuus</b>                      |       |
| — puutteellisuudet yliopiston hallintojoh-    |        | — oppivelvollisuusikäisen kuntoutuksen       |       |
| tosäännössä .....                             | 89     | järjestämisestä .....                        | 56    |
| <b>Näyttö</b>                                 |        | <b>Organisaatiouudistus</b>                  |       |
| — salassa pidettävien tietojen esittäminen    |        | — sosiaali- ja terveysministeriössä .....    | 34,97 |
| näyttönä .....                                | 69     | <b>Osteopaatti</b>                           |       |
| <b>Ohjeisto</b>                               |        | — rekisteröintihakemuksen käsittelystä ..... | 60,97 |
| — kuluttaja-asiamiehen antamana .....         | 95     | <b>Pakkohoitopäätös</b>                      |       |
| <b>Oikaisuvaatimus</b>                        |        | — mielentilatutkimukseen perustuvan pak-     |       |
| — käsittelyn viipyminen .....                 | 59,87, | kohoitopäätöksen voimassaolosta van-         |       |
|                                               | 151    | keusaikana .....                             | 95    |
| <b>Oikeuskansleri</b>                         |        | <b>Palo- ja pelastustoimi</b>                |       |
| — oikeuskansleria koskevat säännökset ....    | 9      | — lääninhallituksen valvontatehtävät .....   | 85    |
| — syyttäjäntehtävät .....                     | 11     |                                              |       |

|                                              | Sivu  |                                              | Sivu   |
|----------------------------------------------|-------|----------------------------------------------|--------|
| <b>Palvelumaksu</b>                          |       | <b>Pidätys</b>                               |        |
| — verojen maksupaikat ja palvelumaksu ...    | 157   | — pidätettyjen käsittelyohjeet .....         | 83     |
| <b>Pelastustoimi</b>                         |       | <b>Poliisi</b>                               |        |
| — pelastustoimen alueita koskevasta laista   | 37    | — kotirauhaa rajoittavien säännösten tul-    | 56,75  |
| <b>Perhepäiväkoti</b>                        |       | — henkilötuntemerkkien ottaminen alle        | 74     |
| — ryhmäkokomääräykset .....                  | 109   | — rikoksesta epäillylle annetut tiedot ..... | 75     |
| <b>Perus- ja ihmisoikeudet</b>               |       | — esitutinnan viipyminen .....               | 75     |
| — valvonnasta .....                          | 10,54 | — kotietsintämääräyksen muotoasu .....       | 75     |
| — valtioneuvoston valvonnassa .....          | 54    | — maasta poistumista koskeva ilmoitus ....   | 75     |
| — muun viranomaistoiminnan valvon-           |       | — toimintaohjeiden laillisuus .....          | 76     |
| nassa .....                                  | 55    | — kysymykseen vastaaminen .....              | 76     |
| — työmarkkinatuen saamisedellytykset ....    | 55    | — poliisipartion menettely .....             | 76     |
| — päihteet ja kunnallinen järjestyssääntö .. | 56    | — etsintätoimenpiteestä ilmoittaminen .....  | 76     |
| — tuomioistuimen määräämä lääkärintut-       |       | — henkilön kuljettaminen toiselle paikka-    | 77     |
| kimus .....                                  | 56    | kunnalle .....                               | 77     |
| — kotirauhaa rajoittavien säännösten tul-    |       | — tutkinnanjohtajan esteellisyys .....       | 83     |
| kinnasta .....                               | 56    | — pidätettyjen käsittelyohjeet .....         | 83     |
| — oppivelvollisuusikäisen kuntoutuksen       |       | — kielilainsäädännön noudattaminen .....     | 84     |
| järjestämisestä .....                        | 56    | tietohallintokeskuksen sijoituspaikan        | 86     |
| — eläkepäätöksen tekemiseen osallistunei-    |       | valmistelu .....                             |        |
| den henkilöllisyys .....                     | 57    | — esitutinnan suorittamatta jättäminen ...   |        |
| — vanhustenhuollon tilan perustuslainmu-     |       |                                              |        |
| kaisuudesta .....                            | 57    | <b>Poliisilaitos</b>                         |        |
| — työkyvyttömyyseläkkeen karenssin ai-       |       | — tiepiirin päätöksen tiedoksiantaminen ...  | 93     |
| kainen toimeentuloturva .....                | 58    | <b>Potilasturvallisuus</b>                   |        |
| — asioiden käsittelyn viipyminen käräjäoi-   |       | — keskussairaalan thorax- ja verisuonikli-   | 97     |
| keudessa .....                               | 58    | nikan toiminta .....                         | 111    |
| — lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausun-      |       | — potilasturvallisuus ja laitevalvonta ..... |        |
| non viipyminen .....                         | 58    | <b>Puoluerahoitus</b>                        |        |
| — käräjätuomarin menettely .....             | 58    | — julkisuudesta .....                        | 37     |
| — verojen maksupaikat ja palvelumaksu ...    | 59    | <b>Purkuesitys</b>                           |        |
| — hallinnon ripeysvaatimus .....             | 59    | — vanhentunutta tekoa koskevan tuomion       | 72     |
| — oikaisuvaatimusasian käsittelyn viipy-     |       | purkua .....                                 |        |
| minen .....                                  | 59    | <b>Päihteet</b>                              |        |
| — perustoimeentuloturva valituslupame-       |       | — käytön rajoittaminen kunnallisella jär-    | 56,106 |
| nettelyn aikana .....                        | 59    | — jestyssäännöllä .....                      |        |
| — kanteluasian käsittelyn viipyminen .....   | 60    | <b>Päätös</b>                                |        |
| — ympäristökeskuksen menettely .....         | 60    | — tiepiirin päätöksen tiedoksiantaminen ...  | 93     |
| — neuvonnan selkeydestä .....                | 60    | <b>Rajavartiolaitos</b>                      |        |
| — kuolintodistuksen antamisen viipymi-       |       | — esikunnan menettely .....                  | 85     |
| nen .....                                    | 60    | <b>Rakennuslupa</b>                          |        |
| — hakemuksen käsittelyn viipyminen .....     | 60    | — myöntäminen vahvistamattomalla ran-        | 112    |
| — hallintokantelun viipyminen .....          | 61    | tayleiskaava-alueella .....                  | 112    |
| — perusoikeusnäkökulma laillisuusvalvon-     |       | — lupa-asioiden huolellinen käsittely .....  |        |
| nassa .....                                  | 80    |                                              |        |
| <b>Perusopetus</b>                           |       |                                              |        |
| — valtioneuvoston toimivalta perusope-       |       |                                              |        |
| tuksen vähimmäistavoitteiden määrittä-       |       |                                              |        |
| misessä .....                                | 31    |                                              |        |

|                                                                        | Sivu   |                                                                                 | Sivu |
|------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>Rantayleiskaava-alue</b>                                            |        | <b>Säädösehdotus</b>                                                            |      |
| — rakennusluvan myöntämisestä .....                                    | 112    | — lausunto vaikutusten arvioinnista .....                                       | 52   |
| <b>Rikoslaki</b>                                                       |        | <b>Säädöstaso</b>                                                               |      |
| — pornografiaa ja paritusta koskevien säännösten asianmukaisuus .....  | 38     | — lausunto eräiden maataloustukisäännösten säädöstasosta .....                  | 52   |
| <b>Rukouspäiväjulistus</b>                                             |        | <b>Säädösviittaus</b>                                                           |      |
| — tasavallan presidentin tehtävänä .....                               | 38     | — tietojärjestelmän tulosteiden säädösviittaukset .....                         | 100  |
| <b>Saamelaiset</b>                                                     |        | <b>Takaisinperintä</b>                                                          |      |
| — saamelaiselinkeinoihin liittyvän toimikunnan kokoonpano .....        | 79     | — lausunto tulospalkkioiden takaisinperinnästä .....                            | 48   |
| <b>Sairaala</b>                                                        |        | <b>Tasa-arvolaki</b>                                                            |      |
| — toiminta ja potilasturvallisuus .....                                | 97     | — laiminlyönti tasa-arvolain mukaisen selonteon antamisessa .....               | 90   |
| <b>Sivutoimi</b>                                                       |        | <b>Tasavallan presidentti</b>                                                   |      |
| — työ- ja elinkeinokeskuksen johtajan sivutoimet .....                 | 32     | — toimivaltaa koskevia havaintoja .....                                         | 24   |
| <b>Sopimusehdotus</b>                                                  |        | — päätöksenteko .....                                                           | 26   |
| — sopimusehdotusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän viipyminen ..... | 35     | — rukouspäiväjulistuksen antaminen .....                                        | 38   |
| <b>Sosiaali- ja terveysministeriö</b>                                  |        | — esittelyasiakirjat presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään ..... | 51   |
| — organisaatiouudistus .....                                           | 34,97  | <b>Telemarkkinalaki</b>                                                         |      |
| <b>Sosiaalilautakunta</b>                                              |        | — lausunto muuttamisesta .....                                                  | 51   |
| — lautakunnan päätöksestä tiedottaminen .....                          | 111    | <b>Terveydenhuollon oikeusturvakeskus</b>                                       |      |
| <b>Sosiaaliviranomainen</b>                                            |        | — toimivallasta mielenterveyslakia koskevassa tulkintakysymyksessä .....        | 95   |
| — neuvonnan selkeydestä .....                                          | 60,108 | — rekisteröintihakemuksen käsittelystä .....                                    | 97   |
| — tietojensaantioikeudesta vuokra-asiaa .....                          | 60,108 | <b>Teuraseläintuki</b>                                                          |      |
| <b>Sotilasjäsen</b>                                                    |        | — tukien maksaminen ja valvonta .....                                           | 93   |
| — korkeimman oikeuden sotilasjäsenien määrääminen .....                | 31     | <b>Tiedekuntaneuvosto</b>                                                       |      |
| <b>Suomen ortodoksinen kirkollishallitus</b>                           |        | — periaatteista määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäessä .....              | 89   |
| — asian käsittelyn viipyminen ja päätöksen perusteleminen .....        | 115    | — pöytäkirjojen antaminen .....                                                 | 90   |
| <b>Suomen Pankki</b>                                                   |        | <b>Tiedoksianto</b>                                                             |      |
| — johtokunnan jäsenen nimittäminen .....                               | 26     | — toimittamistapa .....                                                         | 77   |
| <b>Suullinen käsittely</b>                                             |        | — viranomaisen velvollisuuksista päätöksen tiedoksiannossa .....                | 107  |
| — hovioikeuksia koskevista havainnoista ..                             | 63     | <b>Tiedoksisaantioikeus</b>                                                     |      |
| <b>Syyte</b>                                                           |        | — asianosaisen oikeutena .....                                                  | 73   |
| — syyteajan vanheneminen .....                                         | 66     | <b>Tielautakunta</b>                                                            |      |
| — syyteharkinnan puutteellisuus .....                                  | 74     | — toimivalta sopimustien osalta .....                                           | 113  |

|                                                                        | Sivu   |                                                                                            | Sivu     |
|------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Tiepiiri</b>                                                        |        | <b>Tuomari</b>                                                                             |          |
| — päätöksen tiedoksiantaminen .....                                    | 93     | — loukkaavan ilmaisun käyttäminen .....                                                    | 58,67,69 |
| <b>Tietohallintokeskus</b>                                             |        | — tuomareiden virkasyyteasioiden käsittely .....                                           | 64       |
| — poliisin tietohallintokeskuksen sijoituspaikan valmistelu .....      | 84     | — asianosaisen avustaminen .....                                                           | 66       |
| <b>Tietojärjestelmä</b>                                                |        | — virheellisten tietojen antaminen .....                                                   | 67       |
| — työhallinnon tietojärjestelmä ja tulosteiden säädösviittaukset ..... | 100    | — tuomari kantelijana .....                                                                | 158      |
| <b>Tietosuoja-valtuutettu</b>                                          |        | — huolellisuus .....                                                                       | 70,71,72 |
| — tiedusteluun vastaaminen .....                                       | 79     | <b>Tuomarikoulutustoimikunta</b>                                                           |          |
| <b>Todistaja</b>                                                       |        | — lausunto mietinnöstä .....                                                               | 41       |
| — uudelleen kuuleminen ylioikeuksissa .....                            | 65     | <b>Tuotevalvontakeskus</b>                                                                 |          |
| <b>Toimeentulotuki</b>                                                 |        | — yhtiön hakemukseen vastaaminen .....                                                     | 97       |
| — valitusluvan vaikutus tukipäätöksen täytäntöönpanoon .....           | 109    | <b>Työ- ja elinkeinokeskus</b>                                                             |          |
| — asiakkaan varojen perintä .....                                      | 110    | — johtajan sivutoimet .....                                                                | 32       |
| — tukiasioiden käsittelyajat .....                                     | 110    | — valvontatoimenpiteet ympäristöasiassa .....                                              | 111      |
| — maksamisen edellytyksistä .....                                      | 111    | <b>Työkyvyttömyyseläke</b>                                                                 |          |
| <b>Toimeentuloturva</b>                                                |        | — kansaneläkelain mukaisesta lapsikortuksesta .....                                        | 98       |
| — työkyvyttömyyseläkkeen karenssin aikainen toimeentuloturva .....     | 58     | — eläkeasian käsittely .....                                                               | 116      |
| — perustoimeentuloturva valituslupamennettelyn aikana .....            | 59,109 | — karenssin aikainen toimeentuloturva .....                                                | 58       |
| <b>Toimikausi</b>                                                      |        | <b>Työmarkkinatuki</b>                                                                     |          |
| — korkeimman oikeuden sotilasjäsenien toimikaudet .....                | 31     | — saamisedellytyksistä .....                                                               | 55       |
| <b>Toimikunta</b>                                                      |        | <b>Työttömyyskassa</b>                                                                     |          |
| — kokoonpano .....                                                     | 79     | — huolellisuus ja tarkkuus .....                                                           | 101      |
| <b>Toimivalta</b>                                                      |        | <b>Työvoimatoimisto</b>                                                                    |          |
| — kuluttaja-asiamiehen .....                                           | 95     | — työvoimapolitiittinen lausunto .....                                                     | 100      |
| — Terveysturvallisuuden oikeusturvakeskuksen .....                     | 95     | — menettely työnhaun päättämisessä .....                                                   | 101      |
| — oikeuskanslerin .....                                                | 74     | — neuvontatehtävästä .....                                                                 | 101      |
| <b>Tonttivuokra</b>                                                    |        | <b>Ulkoasiainhallinto</b>                                                                  |          |
| — virheellinen tieto laskutusohjelmassa .....                          | 114    | — esittelyasiakirjat tasavallan presidentin määrätessä ulkoasiainhallinnon tehtävään ..... | 51       |
| <b>Tulli</b>                                                           |        | <b>Ulkomaalainen</b>                                                                       |          |
| — tullipiirin velvollisuuksista .....                                  | 87     | — lausunto luonnoksesta ulkomaalaisten säilössäpitoa koskevaksi lainsäädännöksi .....      | 52       |
| — tullausten käsittelyajat .....                                       | 88     | <b>Ulkomaalaislaki</b>                                                                     |          |
| <b>Tulospalkkio</b>                                                    |        | — lausunto ehdotuksesta ulkomaalaislain kokonaisuudistukseksi .....                        | 44       |
| — lausunto tulospalkkioiden takaisinperinnästä .....                   | 48     | <b>Ulkomaalaisvirasto</b>                                                                  |          |
|                                                                        |        | — kansalaisuushakemusten käsittelyaika .....                                               | 59,83    |

|                                                | Sivu   |                                              | Sivu   |
|------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------|--------|
| <b>Ulosotto</b>                                |        | <b>Vastaaja</b>                              |        |
| — huolellisuus velallisten yksilöinnissä ..... | 77     | — noutaminen oikeuden istuntoon .....        | 69     |
| — tiedoksiannon toimittaminen .....            | 77     |                                              |        |
| <b>Urakkatarjousmenettely</b>                  |        | <b>Velallinen</b>                            |        |
| — kaupungin toiminta .....                     | 106    | — erehdys velallisen yksilöinnissä .....     | 77     |
| <b>Vahingonkorvausasia</b>                     |        | <b>Vero</b>                                  |        |
| — käsittelyn viipyminen .....                  | 66     | — maksupaikat ja palvelumaksu .....          | 157    |
| <b>Vakuutus oikeus</b>                         |        | — hyvän verotarkastustavan noudattami-       | 88     |
| — kanteluasian päätöksen perusteleva ..        | 69     | nen .....                                    |        |
| <b>Valitus kirjelmä</b>                        |        | <b>Verohallitus</b>                          |        |
| — määräaikaisten noudattaminen Kansan-         | 96     | — ohjeiden antamisen laillisuusperuste ..... | 89     |
| eläkelaitoksessa .....                         |        | <b>Verotoimisto</b>                          |        |
| <b>Valitus lupamenettely</b>                   |        | — menettely verolipun lähettämisessä .....   | 87     |
| — perustoimeentuloturva valitus lupame-        | 59,109 | <b>Vesiensuojelu</b>                         |        |
| nettelyn aikana .....                          |        | — ympäristövaikutusten arvioinnista .....    | 102    |
| <b>Valtakunnansyyttäjänvirasto</b>             |        | <b>Viestintä</b>                             |        |
| — siirretyt kanteluasiat .....                 | 11     | — lausunto valtionhallinnon viestintäsuoi-   | 40     |
| <b>Valtio</b>                                  |        | suksesta .....                               |        |
| — valtion omistajavallan käyttöön liitty-      | 155    | — sosiaalilautakunnan päätöksestä tiedot-    | 111    |
| västä kansliapäällikön esteellisyydestä ..     |        | — ympäristölautakunnan päätöksestä tie-      | 112    |
| <b>Valtioneuvosto</b>                          |        | dottaminen .....                             |        |
| — toimivaltaa koskevia havaintoja .....        | 24     | <b>Viipyminen</b>                            |        |
| — toimivalta perusopetuksen vähimmäis-         | 31     | — valtioneuvoston kirjelmän .....            | 35,36  |
| tavoitteiden määrittämisessä .....             |        | — riita-asian käsittelyn .....               | 58,66  |
| — valtioneuvoston kirjelmän viipyminen ..      | 35,36  | — lapsen huoltoasiassa pyydetyn lausun-      | 109    |
| — ohjesäännön muutos .....                     | 51     | non .....                                    |        |
| <b>Valtion kiinteistölaitos</b>                |        | — kansalaisuushakemusten .....               | 59,83  |
| — oikeuskanslerin valvontavallasta .....       | 88     | — oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn .....   | 59,87, |
| <b>Vanhustenhuolto</b>                         |        | 151                                          |        |
| — vanhustenhuollon tilan perustuslainmu-       | 57     | — kanteluasian käsittelyn .....              | 60,100 |
| kaisuudesta .....                              |        | — kuolintodistuksen antamisen .....          | 60,91  |
| <b>Vankeus</b>                                 |        | — hakemuksen käsittelyn .....                | 60,99  |
| — mielentilatutkimukseen perustuvan pak-       | 95     | — hallintokantelun käsittelyn .....          | 61,91  |
| kohoitopäätöksen voimassaolosta van-           |        | — vahingonkorvausasian käsittelyn .....      | 66     |
| keusaikana .....                               |        | — esitutkinnan .....                         | 75     |
| — vangittuna pitäminen pääkäsittelyn ja        | 146    | — virkamieslautakunnan käsittelyn .....      | 151    |
| kansliatuomion välisenä aikana .....           |        | — tasa-arvolain mukaisen selvityksen anta-   |        |
| — vastaajan noutaminen oikeuden istun-         | 69     | misessa .....                                | 90     |
| toon .....                                     |        | — oikeuslääketieteen laitoksessa .....       | 60,91  |
| <b>Vankeusrangaistuskomitea</b>                |        | — lausuntoasian ministeriössä .....          | 92     |
| — lausunto mietinnöstä .....                   | 52     | — hakemusten käsittelyn Kansaneläkelai-      | 99     |
|                                                |        | toksessa .....                               |        |
|                                                |        | — kanteluasian ministeriössä .....           | 100    |
|                                                |        | — palautetun asian käsittelyn .....          | 108    |
|                                                |        | — tuomioistuimen lapsen huoltoasiassa        |        |
|                                                |        | pyytämän lausunnon .....                     | 58,109 |

|                                              | Sivu |                                             | Sivu   |
|----------------------------------------------|------|---------------------------------------------|--------|
| — lastenvalvojan toimenpiteiden .....        | 109  | <b>Ydinvoimalaitos</b>                      |        |
| — toimeentulotukiasioiden käsittelyn .....   | 109  | — suunnitellun sijaintikunnan puoltavan     |        |
| — asian käsittelyn ortodoksisessa kirkol-    | 115  | lausunnon lainvoimaisuus .....              | 33     |
| — asianajajan viivyttely konkurssiasiassa .. | 121  | <b>Yhdyskuntapalvelu</b>                    |        |
| <b>Viisumi</b>                               |      | — täytäntöönpanosta .....                   | 71     |
| — neuvonta viisumiasiassa .....              | 82   | <b>Yhteysalus</b>                           |        |
| <b>Virka</b>                                 |      | — aluksilla perittävistä maksuista .....    | 94     |
| — viran täyttäminen maistraatissa .....      | 78   | <b>Yliopisto, ks. myös Korkeakoulu</b>      |        |
| — nimitysmuistion laadinnan laiminlyönti     | 78   | — hallintokantelun käsittely .....          | 61,91  |
| — hakukuulutusten julkaiseminen kahdel-      | 88   | — periaatteista määräaikaiseen virkasuh-    | 89     |
| la kielellä .....                            | 89   | teeseen nimitettäessä .....                 | 89     |
| — periaatteista määräaikaiseen virkasuh-     |      | — hallintojohtosäännön puutteellisuus ..... |        |
| teeseen nimitettäessä .....                  |      | <b>Ympäristökeskus</b>                      |        |
| <b>Virkamieslautakunta</b>                   |      | — menettely vesilain valvontaviranomaise-   |        |
| — asioiden käsittelyn viipyminen .....       | 151  | na .....                                    | 60,101 |
| <b>Virkasyyte</b>                            |      | — ympäristökeskukset viranomaisina ja       |        |
| — oikeuspaikkaa koskevien asetusten ku-      | 30   | liiketaloudellisten suoritteiden tuottajina | 103    |
| moaminen .....                               |      | <b>Ympäristölautakunta</b>                  |        |
| — tuomareiden virkasyyteasioiden käsit-      | 64   | — päätöksestä tiedottaminen .....           | 112    |
| tely .....                                   |      | <b>Äänestys</b>                             |        |
| — virkasyyteasiaan liitännäisen väitteen     | 68   | — kansanedustajanpalkkiota koskeva .....    | 37     |
| ratkaisemisesta .....                        |      |                                             |        |

**Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2001***Valtioneuvostoasiain osasto*

|                                         |                                   |
|-----------------------------------------|-----------------------------------|
| Osastopäällikkö, esittelijäneuvos ..... | Hiekkataipale, Risto, varatuomari |
| Esittelijäneuvos .....                  | Snellman, Jorma, varatuomari      |
| Neuvotteleva virkamies .....            | Leskinen, Marja, varatuomari      |
| Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri .....  | Tolmunen, Irma, varatuomari       |
| Osastosihteeri .....                    | Ahotupa, Eeva, varanotaari        |

*Oikeusvalvontaosasto*

|                                          |                                            |
|------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Osastopäällikkö, esittelijäneuvos .....  | Liusvaara, Harri, varatuomari              |
| Esittelijäneuvokset .....                | Arjola, Marja-Leena, varatuomari           |
|                                          | Okko, Jukka, varatuomari                   |
|                                          | Vasenius, Heikki, varatuomari              |
| Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit ..... | Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari      |
|                                          | Avela, Marja, varatuomari                  |
|                                          | Vuoristo, Merja, varatuomari               |
|                                          | Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari      |
| Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit ..... | Hallenberg-Roine, Kaisa, varatuomari (vv.) |
|                                          | Smeds, Tom, varatuomari                    |
|                                          | Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti   |
|                                          | Liesivuori, Pekka, varatuomari             |
| Sivutoimiset esittelijät .....           | Klemettinen, Hannele, varatuomari          |
|                                          | Judström, Marja-Liisa, varatuomari         |
| Osastosihteerit .....                    | Tanner Heli, varanotaari                   |
|                                          | Rantala, Eeva, varanotaari                 |
|                                          | Tuomikko, Helena, varanotaari              |

*Hallintoyksikkö*

|                           |                                                         |
|---------------------------|---------------------------------------------------------|
| Kansliapäällikkö .....    | Klaus Helminen, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari |
| Henkilöstösihteeri .....  | Virkkunen, Marjukka, varanotaari                        |
| Tietosuunnittelija .....  | Sive, Pia, valtiotieteen maisteri                       |
| ATK-suunnittelija .....   | Jääskeläinen, Helena                                    |
| Kirjaaja .....            | Ratajärvi, Tuula                                        |
| Toimistos sihteeri .....  | Seppäläinen, Arja                                       |
|                           | Pihlajamäki, Ira (vv.)                                  |
|                           | Nykänen, Annina                                         |
| Tekstinkäsittelijät ..... | Vaihevuori, Riitta                                      |
|                           | Reponen, Merja                                          |
| Ylivirastomestari .....   | Utriainen, Saku                                         |
| Virastomestari .....      | Järvinen, Kari                                          |
| Vahtimestari .....        | Rosendahl, Markku                                       |

**OIKEUSKANSLERINVIRASTO**

Käyntiosoite: Snellmaninkatu 1 A, HELSINKI

Postiosoite: PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin: 09 160 23950 (kirjaamo), 09 160 23055 (tiedotus)

Faksi: 09 160 23975

Sähköposti: [kirjaamo@okv.vn.fi](mailto:kirjaamo@okv.vn.fi) (kirjaamo), [pia.sive@okv.vn.fi](mailto:pia.sive@okv.vn.fi) (tiedotus)

Internet: [www.vn.fi/okv](http://www.vn.fi/okv)

