

VALTONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS

VUODELTA 2004



HELSINKI 2005

K 15/2005 vp

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN

KERTOMUS

**OIKEUSKANSLERIN VIRKATOIMISTA JA LAIN
NOUDATTAMISTA KOSKEVISTA
HAVAINNOISTA**

ANNETTU
VUODELTA 2004



HELSINKI 2005

ISSN 0356-3200

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2005

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2004.

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

Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskansleri on estyneenä ollessani hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskansleri Jonkka oli virkavapaana 1.8.—31.10.2004 välisenä aikana, jolloin hän sisäasiainministerin asettamana selvitysmiehenä selvitti poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö, varatuomari Nils Wirtanen on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä yhteensä 165 päivää.

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

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2005

Oikeuskansleri **Paavo Nikula**

Kansliapäällikkö *Nils Wirtanen*

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3	5 Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta	71
1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan	7	Yleiskatsaus	71
Keskeiset säännökset	7	Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta	73
Keskeiset toiminta-alueet	7	Poliisitoimen laillisuusvalvonta	76
Lukumäärätietoja	9	Ulosottotoimen laillisuusvalvonta	86
Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit	11	Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto	87
Kansainväliset yhteydet ja vierailut	14	6 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta	90
Muu toiminta	15	Yleiskatsaus	90
2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa	18	Valtioneuvoston kanslian hallinto	91
Yleiskatsaus	18	Sisäasiainhallinto ja puolustushallinto	91
Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	20	Valtiovarainhallinto	93
Esittelylistojen tarkastaminen	20	Opetushallinto	95
Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	28	Maa- ja metsätaloushallinto	98
Listojen tarkastamiseen liittyviä kantelu- asioita	28	Liikennehallinto	101
Kirjalliset lausunnot ja esitykset	30	Kauppa- ja teollisuushallinto	101
Muut lausunnot ja kannanotot	41	Sosiaali- ja terveyshallinto	102
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	44	Työhallinto	104
3 Perus- ja ihmisoikeusasiat	47	Ympäristöhallinto	105
Yleisiä näkökohtia	47	7 Muun hallinnon laillisuusvalvonta	108
Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	48	Yleiskatsaus	108
Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomais- toiminnan valvonnassa	49	Kuntien valvonta	108
Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia	50	Muu itsehallinto	108
4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta .	61	8 Asianajalaitoksen valvonta	121
Yleiskatsaus	61	Yleiskatsaus	121
Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet	63	Valvontajärjestelmä	121
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	67	Oikeuskanslerin valvonnan sisältö	123
		Julkiset oikeusavustajat	126
		Tilastot	127
		9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeus- kanslerin ratkaisuja	128
		Natura -palautuspäätösten sitovuus — Koitelainen ja Kemihaaran suot	128

	Sivu		Sivu
Syyteharkinta käräjätuomarin ynnä muiden epäillyn virkarikoksen johdosta	130	10 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta	155
Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen .	132	LIITTEET 1—6:	158
Poliisin menettely mielenosoituksessa	140	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	158
Talousrikostutkinnan tila Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa	144	ASIAHAKEMISTO 2004	172
EU-asioiden käsittelyn nykytilasta ja kehitystarpeista	146	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2004	179
Geenitekniikan lautakunnan menettely geenitekniikan koetoiminnan valvonnassa ja koetoimintaa koskevien tietojen luovutuksessa ...	147		
Tutkimus vammaisten sopeutumisesta	153		

1 Yleiskatsaus oikeuskanslerinviraston toimintaan

Keskeiset säännökset

Suomen perustuslain 10 luvussa säädetään laillisuusvalvonnasta, muun muassa oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Eräissä näistä säännellään sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Oikeuskanslerin nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään perustuslain valtioneuvostoa koskevien säännösten yhteydessä. Siinä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen.

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

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

Keskeiset toiminta-alueet

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoa

ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskansleri tarkastaa oikeuskanslerinvirastoon tarkastettaviksi lähetetyt rangaistustuomiot. Erityissäännöksiä oikeuskanslerin valvontatehtävistä on lisäksi asianajajista annetussa laissa asianajajien toiminnan valvonnan osalta.

Oikeuskanslerin syyteoikeudesta säädetään perustuslaissa. 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. Oikeuskansleri on siten erityissyyttäjä hänelle viranomais- ja julkistoiminnan valvojana kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri. Apulaisoikeuskanslerilla on sijainen, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä tehtävienjaosta säädetään, että oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultaan. Yksityiskohtaisemmat määräykset tehtävienjaosta on sisällytetty oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen.

Valtioneuvoston valvonta

Oikeuskanslerin tulee perustuslain mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Hänen tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Hänen läsnäolonsa ei ole kuitenkaan valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksen oikeudellinen edellytys. Käytännössä oi-

keuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslaissa ja sitä eräiltä osin täydentäväsä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään niistä toimenpiteistä, joihin oikeuskansleri valvontaa suorittaessaan voi ryhtyä. Käytännössä valvonnan painopiste on ennakkolisessä valvonnassa, joka tapahtuu siten, että oikeuskansleri etukäteen tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen ratkaisuehdotusten esittelylistoja liitteineen. Valvonnan piiriin kuuluvat myös EU-asioita koskevat valtioneuvoston eduskunnalle lähettämät kirjelmät. Tässä tarkoitettujen asioiden valmistelu oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä.

Valtioneuvoston valvontaa on selostettu tarkemmin kertomuksen 2. jaksossa.

Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten 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.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

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

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

Syyttäjätehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman alaryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäilty virkarikokset, jotka mainitaan erikseen perustuslaissa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 4 s. 61.

Valtakunnansyyttäjä toimii ylimpänä syyttäjänä, jonka tehtävänä on muun muassa syyttäjätöiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Valtakunnansyyttäjän tehtäviin liittyvät kanteluasiat siirretään hänen käsiteltäväksi. Kertomusvuoden aikana siirrettiin 15 kanteluasiata.

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannel-la oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttä-

mättä. Kanteluja saapui vuonna 2004 yhteensä 1 443.

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aiheetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheetta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska vanhentumisaika ei ole ehdoton, se ei estä niiden asioiden tutkimista, jotka pidemmästäkin ajasta huolimatta vaativat selvittämistä asian vakavuuden tai luonteen vuoksi. Selostetun säännöksen nojalla jätettiin vuonna 2004 kantelu tutkimatta 19 tapauksessa.

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

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

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu kertomuksen 4. jaksossa.

Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa. Val-

tioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa on viittaus sanottuun lakiin. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton hallituksen valvonta-asioissa ja palkkioriiita-asioissa tekemien päätösten tarkastamisesta, johon kuuluu muutoksenhakemisen harkinta, sekä asianajajia koskevien kantelujen tutkimisesta.

Asianajajien valvonnasta on kerrottu jäljempänä kertomuksen 8. jaksossa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädetään laissa (ns. tehtävienjakolaki, ks. liite 4).

Laissa luetellaan asiat, jotka oikeuskansleri siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, jollei oikeuskansleri katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi, että asia ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa. Pääsääntöisesti siirrettäviä asioita ovat: 1) puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat, 2) pakokokeinolaissa 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 vapautta vailla olevien tekemät kantelut kuuluvat siirrettäviin asioihin. Sen sijaan valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle siirrettäviin myöskään puolustusministeriön osalta.

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

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 69 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 7 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2003 vastavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 443 (1 454) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 527 (1 489) kantelu-

asiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 9 (14) ja rangaistustuomioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 87 (162) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 150 (156). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista oli 16 % (17 %). Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan kaikkien kantelujen ratkaisuai-

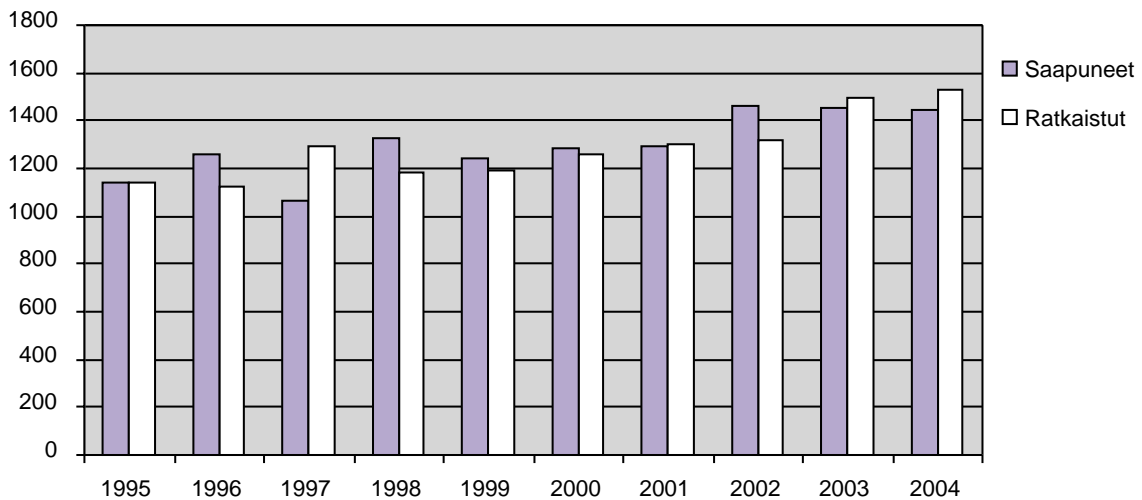
kojen mediaani oli n. 10 viikkoa ja keskiarvo n. 30 viikkoa.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriöille annettiin 22 (28).

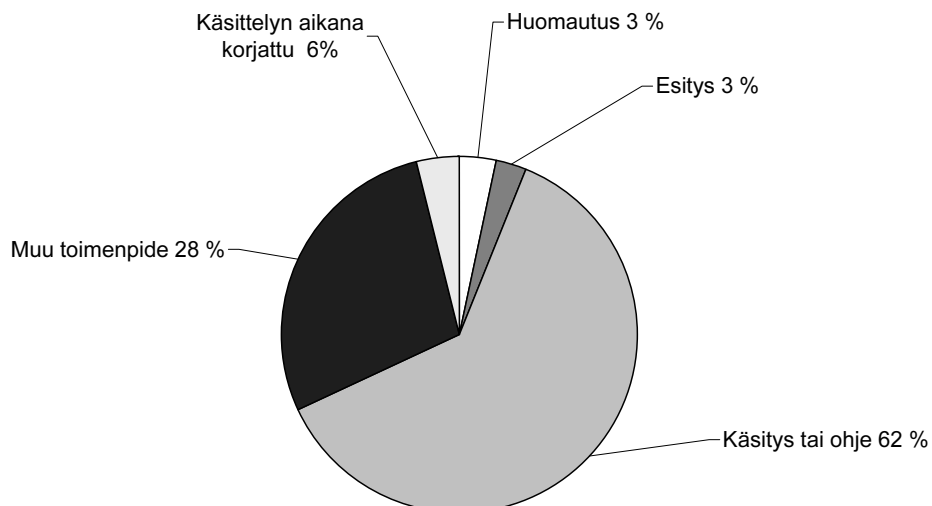
Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 793 (881) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 10.

Saapuneet ja ratkaistut kantelut 1995—2004



Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet 2004



Tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä vahvistetun työnjaon mukaan ensisijaisesti apulaisoikeuskansleri toimittaa viranomaisiin kohdistuvia tarkastuksia. Suurin osa apulaisoikeuskanslerin tarkastusmatkoista suuntautui vuoden aikana kihlakuntien poliisi- ja syyttäjayksiköihin. Myös oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäyntejä eri toimintayksiköihin. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tarkastus- ja tutustumiskäynneillä heitä avustavat tavallisesti tehtävään määrättyt lakimiesesittelijät.

Kotimaisten kielten tutkimuskeskus

Oikeuskansleri Paavo Nikula teki tutustumiskäynnin Kotimaisten kielten tutkimuskeskukseen 29.3.2004. Keskusteluissa käsiteltiin pääasiallisesti viranomaisten avustamista virkakielen käytössä (19/51/04).

Verohallitus

Oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin Verohallitukseen 4.5.2004. Tilaisuudessa keskusteltiin Verohallituksen toimintaan liittyvistä asioista. Erityisesti esille nousi yritys- ja pääomaverouudistus, uuden palkkausjärjestelmän ongelmat, kanteluiden käsittely verohallinnossa, verojen maksamiseen liittyvät palvelumaksut, atk-järjestelmän toimivuus ja massavirheiden oikaisumahdollisuus sekä hallintolain voimaantulo verokäsittelyssä (20/51/04).

Helsingin ortodoksinen hiippakunta

Oikeuskansleri tutustui 31.5.2004 Helsingin ortodoksisen hiippakuntaan. Keskustelua käytiin ortodoksisen kirkkokunnan asemasta julkisoikeudellisena yhteisönä ja toisena kansankirkkona sekä sen aseman kehittämisestä vireillä olevassa kirkkokuntaa koskevan lain uudistuksessa. Lisäksi selostettiin 1.3.1998 voimaan tulleesta kirkon sisäisestä ojenusmenettelystä saatuja kokemuksia (21/51/04).

Museovirasto

Marraskuun 22 päivänä 2004 oikeuskansleri kävi perehtymässä museoviraston toimintaan. Tilaisuudessa keskusteltiin mm. muinaismuistojä, rakennussuojelua ja kulttuuriesineiden maastavientiä koskevien säännösten soveltamisesta käytännössä. Esillä oli myös ajankohtaisia aiheita, jotka liittyivät muun ohella rakennussuojelulain uudistamiseen, museoviraston uusiin toimiloihin ja suunniteltuihin aluetoimipisteisiin.

Eläkelautakunnat

Oikeuskansleri tutustui 7.12.2004 eläkelautakuntien toimintaan. Esillä olivat lautakuntien nykyiset organisaatiot, juttumäärät ja käsittelyajat. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa eläkelainsäädännön ja eläkelautakuntien toiminnan ajankohtaisista muutoshankkeista sekä vuoden 2005 alusta voimaan tulevan eläkeuudistuksen vaikutuksista lautakuntien toimintaan (22/51/04).

Kihlakuntakäynnit

Poliisilaitokset

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka teki vuoden ensimmäisen tarkastuskäyntinsä Rauman kihlakunnan poliisilaitokselle 21.1.2004. Tarkastuksen teemoina olivat erityisesti poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus kihlakunnan eri osissa, poliisin yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa, rikostutkintaan mahdollisesti liittyvät ongelmat, esitutkinnan joutuisuus sekä Rauman poliisilaitoksen mahdolliset erityispiirteet.

Olkiluodon ydinvoimala mainittiin käydyissä keskusteluissa eräänä Rauman poliisilaitoksen toimintaan vaikuttavana erityispiirteenä. Tarkastuksen yhteydessä ei tullut ilmi mitään sellaista, joka olisi antanut aiheita toimenpiteisiin (25/51/03).

Seuraava tarkastus suuntautui 22.1.2004 Porin kihlakunnan poliisilaitokseen. Apulaisoikeuskanslerin tarkastusteemoina olivat poliisin turvallisuuspalveluiden saatavuus, poliisin yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa sekä rikostutkintaan liittyvät ongelmat. Poliisipäällikkö toi keskustelussa erityisenä ongelmana esiin resurssien riittämättömyyden. Uusien toi-

mintojen aloittamiseen tarvittavat resurssit oli jouduttu ottamaan poliisin perustoiminnoista, kun lisäresursseja ei ollut saatu (28/51/03).

Vaasan kihlakunnan poliisilaitokseen apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin 17.2.2004. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa hätäkeskuksen käyttöön otosta poliisilaitoksen päivystyksen lopettamisesta saatuja kokemuksia ja tutkintojen lopettamista koskevia päätöksiä (1/51/04).

Myös Valkeakosken, Kangasalan ja Nokian kihlakuntien poliisilaitokset tarkastettiin 24.—25.3.2004. Tarkastuksen aikana käsiteltiin erityisesti poliisipalveluiden saatavuutta kihlakunnan eri osissa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, rikostutkinnan laatua ja joutuisuutta sekä poliisin yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Poliisilaitosten tarkastukset eivät antaneet aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin (7, 9 ja 11/51/04).

Pohjoisin tarkastuskohde oli Rovaniemen poliisilaitos 12.5.2004. Tarkastusteemoina olivat muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kehittyminen piirin alueella, yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa, ulkomaalaiset poliisin näkökulmasta ja rikostilanne sekä rikosten selvittämisprosentit. Erityisesti keskusteltiin siitä, miten tutkinnanjohtajat seuraavat tutkijoilla olevia juttuja. Keskustelussa ilmeni, että kerran vuodessa eli joulukuun loppupuolella tehdään seurantalista, josta selviää jokaisen tutkijan tutkintatilanne. Toinen laajempi juttujen seuranta tehdään huhti-toukokuussa. Tutkintaryhmät pitävät myös noin kerran kuussa tutkinnanjohtajan johdolla tutkintapalaverin. Lisäksi tutkinnanjohtajat keskustelevat päivittäin tutkijoiden kanssa tulkinnanvaraisista kysymyksistä. Apulaisoikeuskansleri piti juttutilanteen seurantajärjestelmää hyvänä (15/51/04).

Syyttäjäsiköt

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Rauman kihlakunnan syyttäjäsastoon 21.1.2004. Tarkastuksen aikana keskusteltiin muun muassa yhteistyökysymyksistä sidosryhmien kanssa, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuudesta, esitutkintaan osallistumisesta, asianomistajien edustamisesta, käräjä- ja hovioikeuden istunnoista, rangaistusmääräyksistä ja työssä jaksamisesta. Esillä olivat myös muun muassa seuraamusluontoiset syyttämättäjäntämispäätökset pahoinpitelyasioissa (26/51/03).

Vaasan kihlakunnan syyttäjänvirastoon apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastus-

käynnin 17.2.2004. Keskusteluissa käsiteltiin syyttäjäsikön jutturuuhkaa sekä yksikön resurssitilannetta. Tarkastuskäynnin tuloksena apulaisoikeuskansleri totesi juttutilanteen Vaasassa olevan poikkeuksellisen vaikean. Pitkät syyteharkinta-ajat ovat ongelmallisia niin rikosoikeudellisen järjestelmän yleisen toimivuuden kuin asianosaisten oikeusturvankin kannalta.

Tarkastuksen aikana jutturuuhkalle ei tullut kuitenkaan esiin sellaisia yksilöitävissä olevia yleisiä syitä, joihin laillisuusvalvonnan keinoin olisi mahdollista tai aihetta puuttua. Koska Vaasan syyttäjänvirastossa kerrotun mukaisesti Valtakunnansyyttäjänvirasto seuraa viraston juttutilannetta, ei tarkastus antanut tältä osin aihetta laillisuusvalvojan toimenpiteisiin (2/51/04).

Valkeakosken kihlakunnan syyttäjäsasto oli apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnin kohteena 24.3.2004. Tarkastuksen teemoina olivat erityisesti yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus, esitutkintaan osallistuminen, asianomistajien edustaminen, käräjä- ja hovioikeuden istunnot, syyttämättäjäntämispäätökset ja työssä jaksaminen. Tarkastuksen yhteydessä todettiin muun muassa, että syyttäjäsastolla ei ollut lainkaan juttuja rästissä (6/51/04).

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin myös Kangasalan kihlakunnan syyttäjäsastoon 24.3.2004. Tarkastuksen aikana käsiteltiin edelleen yhteistyökysymyksiä sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistumista, asianomistajien edustamista, käräjä- ja hovioikeuden istuntoja, rangaistusmääräyksiä, syyttämättäjäntämispäätösten laatimista ja työssä jaksamista. Käynnin yhteydessä keskusteltiin myös muun muassa seuraamusluontoisista syyttämättäjäntämispäätöksistä pahoinpitelyasioissa ja tällaisten päätösten perustelemisesta myös syyksilukemisen osalta (8/51/04).

Nokian kihlakunnan syyttäjäsastoon apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin 25.3.2004. Tarkastuksen teemoina olivat jälleen erityisesti yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, esitutkintaan osallistuminen, käräjä- ja hovioikeuden istunnot, rangaistusmääräykset ja työssä jaksaminen. Tarkastuskäynnin yhteydessä keskusteltiin muun muassa saktotuskäytännöstä rangaistusmääräysasioissa (10/51/04).

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastusmatkan myös Rovaniemen kihlakunnan syyttäjäsastoon 12.5.2004. Tällä käynnillä keskusteltiin mm. syyttäjien yhteistoiminnan järjestämisestä Lapin yhteistoiminta-alueella, seuraamusluontoisten syyttämättäjäntämispäätösten tekemis-

tä erityisesti pahoinpitelyrikoksissa sekä esitutinnan rajoittamispäätöksistä (14/51/04).

Hätäkeskusyksikkö ja Satakunnan hätäkeskus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 22.1.2004 Porissa sijaitsevan hätäkeskusyksikön toimintaan. Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen keskusviranomaisena, johon kuuluu hallinnollinen hätäkeskusyksikkö ja 15 hätäkeskusta ympäri Suomea. Hätäkeskusten ensisijaisena tehtävänä on vastaanottaa pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia ilmoituksia sekä tilannearvion perusteella välittää tehtäviä näiden hallinnonalojen suoritusyksiköille. Hätäkeskustoimintaan siirrytään viranomaisten erillisistä keskuksista vaihteittain vuoteen 2006 mennessä. Hätäkeskusyksikön edustajien kanssa käydyssä keskustelussa käsiteltiin mm. hätäkeskusuudistuksen vaikutuksia viranomaisten toimintavalmiusaikoihin.

Hätäkeskuslaitoksen toiminnan esittelyn jälkeen apulaisoikeuskansleri siirtyi Satakunnan hätäkeskukseen, missä hänelle esiteltiin hälytyspäivystäjien toimintaa käytännössä (27/51/03).

Keskusrikospoliisin läntisen osaston Vaasan yksikkö

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin keskusrikospoliisin läntisen osaston Vaasan yksikköön 17.2.2004. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa yksikön tutkintatilannetta ja alueen poliisilaitosten ja syyttäjäyksiköitten kanssa tehtyä yhteistyötä (12/51/04).

Vaasan hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 18.2.2004 Vaasan hovioikeuteen. Hovioikeuden edustajat kertoivat muun muassa juttutilanteesta, hovioikeuden alioikeuksiin kohdistamasta valvonnasta ja valitusten käsittelyn yhteydessä tehdyistä havainnoista.

Pääkäsittelyjen lisääntymisestä huolimatta hovioikeudessa oli kyetty ratkaisemaan asioita enemmän kuin hovioikeuteen oli saapunut. Asioiden käsittelyajat olivat silti pidentyneet ja yli vuoden vanhat jutut lisääntyneet. Erityisesti viipyminen koski ruotsinkielisiä asioita, joissa käsittelyajat olivat kauttaaltaan pitempiä kuin suomenkielisissä asioissa.

Hovioikeuden edustajien mukaan rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamiskäytäntö vaihteli niin merkittävästi, että tilannetta pidettiin ongelmallisena. Vastaajalle aikaisemmin tuomittua vankeusrangaistusta ei ole aina otettu säännöksessä tarkoitettulla tavalla huomioon, vaikka sillä olisi voinut olla olennainenkin vaikutus rangaistusta määrättäessä. Toisaalta joissakin tapauksissa huomioon oli otettu kaikki aikaisemmat tuomiot, riippumatta siitä, milloin niissä tarkoitettut rikokset oli tehty.

Edelleen hovioikeus oli havainnut, että joissakin rikosjutuissa oli jäänyt epäselväksi, minkä menettelyn käräjäoikeus oli luenut vastaajan syyksi. Ongelman kerrottiin tulevan esiin lähinnä tilanteissa, joissa syytettä ei kokonaisuudessaan lueta vastaajan syyksi (3/51/04).

Vaasan hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 18.2.2004 Vaasan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden edustajat kertoivat muun muassa havainnoistaan viranomaistoiminnasta, juttutilanteesta sekä julkiuslain soveltamiseen liittyvistä ongelmista.

Yleisenä havaintona hallinto-oikeudessa todettiin viranomaisten toimivan voimavaroihinsa nähden hyvin. Tosin pienissä kunnissa lautakuntatason päätöksien osalta oli havaittu jossakin määrin osaamattomuutta prosessin osalta. Rakentamista koskevien asioiden käsittelyn osalta oli ollut ongelmia asiakirjojen saannissa lautakunnilta ja niitä oli usein jouduttu erikseen pyytämään ja täydentämään muun muassa tiedoksi-antojen osalta.

Juttumäärien kerrottiin lisääntyvän noin sadalla asialla vuodessa. Suurin lisäys on 1.3.2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain mukaisissa lupa-asioissa. Ylituomarin mielestä olisi jo työtilanteen vuoksikin ensisijaisen tärkeää kiirehtiä suunnitteilla olevia muutoksia hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanojen joustavuuden lisäämiseksi (4/51/04).

Vähemmistövaltuutetun toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 3.3.2004 tarkastus- ja tutustumiskäynnin vähemmistövaltuutetun toimistoon. Tutustumiskäynnin teemana oli vähemmistövaltuutetun toimiston esittely. Etukäteen sovittuja keskustelunaiheita olivat turvapainhakijoiden ja karkotettavien asioissa esiin nousseet ongelmatilanteet, vähemmistövaltuute-

tun lausuntomenettely ja siihen ulkomaalaislain uudistuksen aiheuttamat muutokset sekä yhdenvertaisuuslain vaikutukset syrjimättömyyden valvontaan. Lisäksi aiheina olivat vähemmistövaltuutetun yleiset havainnot ulkomaalaisten ja etnisten ryhmien perusoikeuksien toteutumiseen liittyvissä asioissa.

Käynnin yhteydessä keskusteltiin myös vähemmistövaltuutetun mahdollisuuksista antaa tarvittaessa lausunto laillisuusvalvojalla käsiteltävänä olevassa asiassa (5/51/04).

Työvoima- ja elinkeinokeskukset

Uudenmaan TE-keskukseen 15.4.2004 teke­mällään tutustumis- ja tarkastuskäynnillään apulaisoikeuskansleri perehtyi yleisesti työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimintaan ja rooliin sekä päätöksentekomenettelyihin ja erityisesti maaseutuosaston päätösten perustelemiseen.

Lapin TE-keskukseen 11.5.2004 suuntautuneella tutustumis- ja tarkastuskäynnillään apulaisoikeuskanslerille esiteltiin Lapin alueen erityispiirteitä ja painopistealueita. Käynnillä keskusteltiin eri osastojen päätöksentekomenet­telystä ja päätösten perustelemisesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti molemmilla käynneillään huomiota erityisesti erilaisiin tukihakemuksiin annettujen päätösten perustelujen tärkeään merkitykseen hakijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta (17 ja 18/51/04).

Lapin yliopisto

Lapin yliopistoon 11.5.2004 tekemänsä vierailun yhteydessä apulaisoikeuskansleri tutustui yliopiston toimintaan yleensä ja erityisesti kasvatustieteiden tiedekunnan toimintaan sekä opiskelijoiden oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin (13/51/04).

Kansainväliset yhteydet ja vierailut

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin vierailut

Oikeuskansleri Paavo Nikula osallistui 9.1.2004 Suomen Asianajajaliiton järjestämille XXXVI Asianajajapäiville. Tapahtuman teema oli oikeus, turva ja hyvinvointi. Tilaisuudessa oikeuskansleri käytti puheenvuoron julkisten

palvelun laadun säilyttämisestä palveluja yksityistettäessä.

Kuukauden lopussa, 26.—29.1.2004 oikeuskansleri vieraili Lontoossa, jossa hän keskusteli laillisuusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä muiden muassa Attorney General Lord Goldsmithin ja suurlähettiläs Pertti Salolaisen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka vieraili luennoinnassa 3.2.2004 Valtakunnansyyttäjänviraston järjestämässä Syyttäjien peruskoulutusohjelma -koulutuksessa. Luennon aiheena oli näytön arviointi.

Oikeuskansleri osallistui 12.5.2004 Helsingin yliopiston järjestämään tasa-arvotilaisuuteen, jossa hän piti puheen aiheesta Tasa-arvolain valvonta valtioneuvostossa. Tilaisuudessa julkistettiin Maikki Friberg -palkinto, jonka oikeuskansleri luovutti dosentti Tuula Gordonille.

Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori vierailivat Tukholmassa 17.—18.5.2004 Ruotsin oikeuskansleri Göran Lambertzin kutsusta. Tapaamiseen osallistui myös Viron oikeuskansleri Allar Jõks seurueineen. Tapaamisessa oikeuskansleri Nikula alusti Euroopan unionin perusoikeuskirjan suhteesta laillisuusvalvontaan.

Turkuun suuntautuneella vierailullaan 31.8.2004 oikeuskansleri piti puheen valtakunnallisessa Lääninhallinnon 370-vuotisjuhlaseminaarissa. Hän kertoi tilaisuudessa lääninhallinnon kehityksestä ja esitti isännille vieraiden kiitoksen tapahtumasta.

Itä-Suomen läänin 7. vuosipäivää vietettiin 1.9.2004 Mikkelissä. Oikeuskansleri osallistui tapahtumaan ja piti siellä puheen oikeusturvan toteutumisesta hallinnossa.

Kuntien johtajuusfoorumissa Helsingissä 8.9.2004 oikeuskansleri puhui aiheesta Johtajuus, moraali ja oikeusturva — vaativa yksityistäminen.

Oikeuskansleri kutsuttiin johtamaan keskustelua Hanaforum -tilaisuuteen, joka pidettiin Hanasaaren ruotsalais-suomalaisessa kulttuuri­keskuksessa 11.10.2004 Ministerit Mona Sahlin ja Sinikka Mönkäre keskustelivat tilaisuudessa tasa-arvosta ja oikeudenmukaisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri luovutti 17.11.2004 sisäasiainministeriössä pidetyssä tilaisuudessa sisäasiainministeri Kari Rajamäelle poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskevan selvityksensä Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Apulaisoikeuskansleri laati selvityksen sisäasiainministerin kutsumana selvitysmiehenä elokuun alusta lokakuun loppuun kestäneenä aikana.

Ihmisoikeusliitto ry:n Ihmisoikeuspäivässä Helsingissä 10.12.2004 oikeuskansleri puhui aiheesta Ihmisoikeuksia, eikö velvollisuuksia?.

Apulaisoikeuskansleri vieraili 13.12.2004 Poliisiammattikorkeakoulun tutkinnanjohtajaseminaarissa luennoimassa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta.

Itämeren valtioiden neuvoston seminaari

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Jaana Hemminki osallistui Itämeren valtioiden neuvoston (Council of Baltic Sea States) 17.—18.11.2004 järjestämään, puheenjohtajamaan Puolan isännöimään seminaariin, jonka aiheena oli oikeusasiamies perheeseen liittyvissä ongelmissa. Alustuksissa ja keskusteluissa käsiteltiin lasten asemaa ja tilannetta osanottajamaissa sekä perheiden ja lasten asemaan liittyviä ajankohtaisia ilmiöitä kuten perheväkivaltaa. Lisäksi tarkasteltiin ongelmiin liittyviä viranomaistoimia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ja laillisuusvalvonnan roolia. Oikeuskanslerinviraston puheenvuorossa käsiteltiin lasten ja perheiden asemaan liittyvissä kanteluissa esiin tulleita kysymyksiä, lastensuojelukäytännöistä ja lasten oikeusturvasta käytyä asiantuntijakeskustelua ja tuotiin esiin myös aiheeseen liittyvää uutta tutkimustietoa (4/6/04).

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Ryhmä venäläisiä oikeushallinnon virkamiehiä vieraili oikeuskanslerinvirastossa 9.3.2004 osana HAUS Kehittämiskeskus Oy:n ja ulkoasiainministeriön Suomessa järjestämää oikeushallinnon koulutusta. Oikeuskansleri kertoi ryhmälle virastonsa asemasta ja tehtävistä.

Venäjän oikeusministeriön valtion turvallisuus- ja oikeussuojatoimidepartementin delegaatio tutustui johtaja Sergei Nikulin johdolla oikeuskanslerinvirastoon 18.3.2004. Vierailua isännöi apulaisoikeuskansleri, ja tapaamisessa keskusteltiin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta.

Etelä-Aasian maista oleva lehtimiesryhmä vieraili oikeuskanslerinvirastossa 1.10.2004. Keskusteluissa oikeuskanslerin kanssa aiheena oli demokratia ja hyvä hallinto.

Virkamiesten eettinen komitea Soulista, Korean tasavallasta vieraili oikeuskanslerinvirastossa 1.11.2004. Oikeuskanslerin kanssa käydyn keskustelun aiheena oli muun muassa korruptio.

Muu toiminta

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 03. luvussa. Vuodelle 2004 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa ja lisätalousarviossa myönnetty yhteensä 2 702 000 euroa (siirtomääräraha 2v.). Momentin määrärahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrärahasta käytettiin palkkauksiin 2 107 013 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 437 820 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimmat erät muodostivat viraston toimitilojen vuokrat 226 671 euroa, painatuspalvelut 28 624 euroa, käännöspalvelut 22 899 euroa.

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

Oikeuskanslerinviraston käytössä on Raindance- taloushallintojärjestelmä, jota käytetään budjetin suunnitteluun ja määrärahojen käytön seurantaan ja tietojen siirtoon valtioneuvoston kanslialle.

Oikeuskanslerinvirasto siirtyi 1.11.2004 alkaen uuteen palkkausjärjestelmään.

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2004 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli 12.12.2003 hyväksynyt suunnitelman.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteena on

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

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämis-

suunnitelmat 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 merkittävaksi 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 kielilaista ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetusta laista, rikosoikeuden yleisistä opeista ja euroopan perustuslaillisesta sopimuksesta.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestinnässä noudatettavat käytännöt ja periaatteet on kirjattu oikeuskanslerin hyväksymään viestintäsuunnitelmaan. Sen mukaan hyvä palvelu, tasapuolisuus ja avoimuus ovat viestinnässä avainasemassa. Viestinnän päätehtävänä on välittää tietoa viraston toiminnasta luotettavasti, tehokkaasti ja vuorovaikutteisesti.

Viestintää toteutettiin kertomusvuonna antamalla yleisölle, joukkoviestimille ja viranomaisille tietoa oikeuskanslerin toiminnasta, päätöksistä ja kannanotoista. Käytännössä viraston ulkopuolelle suuntautunutta viestintää hoidettiin lähinnä tiedotteiden ja vuosikertomuksen, sekä internetin, puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Tiedottajan lisäksi kirjaamalla, ja viraston sisäisissä asioissa henkilöstösihteerillä, oli edelleen keskeinen rooli viestintätehtävien hoitamisessa. Jokaista viraston työntekijää koski valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukainen omiin tehtäviin liittyvä viestintävelvollisuus.

Oikeuskanslerin kertomuksen valmistelu on eräs viestinnän keskeisimmistä tehtävistä. Suomen perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Kertomuksella on

merkitystä myös viranomaistoiminnan ohjaamisessa, sillä se sisältää selostukset vuosittaisista eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista. Valtioneuvoston valvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa selostetaan omissa jaksoissaan. Viraston toimintaa yleisesti kuvataan yleiskatsauksissa ja tilastojen avulla.

Vuoden aikana oikeuskansleri käynnisti vuosikertomuksen uudistamisen. Uudistamistyön tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa kertomuksen rakennetta sekä parantaa luettavuutta. Uudistuksen lähtökohtana olivat selkeyttämistarpeiden lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan kertomusta koskevat huomiot (PeVM 12/2000 vp ja PeVM 2/2001 vp).

Vuosikertomus annetaan suomen- ja ruotsinkielisenä eduskunnalle ja valtioneuvostolle syksyisin, kun eduskunta aloittaa istuntokautensa. Se jaetaan myös suurelle osalle tuomioistuimia, oikeus- ja muuta hallintoa, oikeustoimittajille, yliopistojen oikeustieteellisille tiedekunnille, osalle yleisiä kirjastoja sekä muille sidosryhmille. Englanninkielinen lyhennelmä kertomuksesta jaetaan Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston toimielimille, eräille kansainvälisille järjestöille ja yhteistyötahoille sekä lähetystöille.

Julkista mielenkiintoa herättäviksi arvioidusta asioista annettiin kertomusvuonna 12 tiedotetta. Ne julkistettiin suomen- ja ruotsinkielisinä sähköpostitse joukkoviestimille ja kansalaisjärjestöille, viraston internet-sivuilla, valtioneuvoston mediapalvelussa internetissä sekä valtioneuvoston intranetin tiedotteissa.

Viraston kotisivuilla (www.okv.fi) on perustietoa oikeuskanslerin tehtävistä. Kanteluntekijöitä varten sivuilta on tulostettavissa kantelulomake ja -ohje. Vuosikertomukset eri kieliversioina on päivitetty sivuille vuodesta 1999 lähtien. Kymmentä vuotta aiemmin, vuonna 1988 aloitettiin oikeuskanslerin ratkaisuselosteiden tallentaminen Säädöstietopankki Finlexiin (www.finlex.fi). Virasto on tiedontuottaja myös muun muassa julkishallinnon Suomi.fi -portaaliin (www.suomi.fi) ja Euroopan oikeusasiamiehen sivustoille.

Kertomusvuoden aikana viraston vakituinen tiedottaja oli virkavapaalla, ja tehtäviä hoiti lokakuun alkuun saakka sijainen.

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kanslia-

päällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyteasiat, rangaistustuomioiden tarkastamisen ja valmistelee osaston toimialaan kuuluvat lausunnot sekä avustaa valtioneuvoston valvontaan koskevissa asioissa ja erikseen määrätyissä 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 apu-

laisoikeuskanslerin työnjaosta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden ratkaisemisesta sekä viraston johtoryhmästä.

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

Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli kaksi sivutoimista esittelijää sekä ajalla 1.6.—31.8.2004 harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 38 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ohella 19 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilökunta jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi osastosihteeriä. Oikeusvalvontaosastolle oli sijoitettu 14 lakimiesesittelijää, kaksi sivutoimista lakimiesesittelijää ja kolme osastosihteeriä. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaattikko ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.

2 Oikeuskansleri valtioneuvostossa

Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin tehtävistä on säädetty perustuslain 108 §:ssä. Oikeuskanslerin tehtävistä ensimmäisenä on mainittu oikeuskanslerin velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta. Tähän on vaikuttanut perustuslain 69 §:ssä säädetty oikeuskanslerin asema valtioneuvoston yhteydessä. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 112 §:ssä samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 2 §:ssä on erikseen säädetty oikeuskanslerin toimivaltuuksista, jos oikeuskansleri on havainnut valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan painopiste on valtioneuvostossa ja sen yleisistunnossa tasavallan presidentin päätettäväksi tulevien asioiden ennakkolisessa tarkastamisessa niin, että asioihin ja niiden käsitelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset voidaan todeta ja selvittää jo ennen päätöksentekoa.

Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan sisällön sekä oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn kannalta merkittävien valtioneuvostovalvonnan keino on

viikottain toistuva valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on myös perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että näiden tietojen ja lausuntojen antaminen muodostaa edelleenkin tärkeän erityistehtävän oikeuskanslerin toiminnassa. Siinä on kysymys erityisesti valtioneuvoston ja ministeriöiden tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimenpiteidensä lainmukaisuus. Oikeuskanslerilla on perustuslain 108 §:n mukainen velvollisuus antaa näitä kannanottoja ja lausuntoja. Valtioneuvostovalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluvat oikeudelliset kysymykset tulevat oikeuskanslerin selvitettäväksi usein niin, että asianomaiset valtioneuvoston jäsenet tai asioita valmistelevat ministeriön esittelijät saattavat asian valmisteluvaiheessa ilmenneen oikeudellisen kysymyksen selvitettäväksi. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty puhelinkeskustelussa tai oikeuskanslerin vastaus on ilmoitettu sitä pyytäneelle valtioneuvoston jäsenelle tai ministeriön esittelijälle sähköpostilla. Valtioneuvoston ja ministeriöiden virkamiesten virkatoimien lainmukaisuutta valvotaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden menettelyä ja päätöksentekoa koskevien kanteluiden kautta.

Valtioneuvostoasioihin liittyviä lausuntoja ja muita vastauksia on annettu muun muassa ministeriöiden toimivallan jakoa tai muutoin toimivaltaa, valtioneuvoston jäsenten tai esittelijöiden esteellisyyttä, virantäyttömenettelyä sekä aseusenantovallan laajuutta ja asetusten voimaantuloa koskevissa asioissa sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien

säännösehdotusten täsmällisyydestä ja tarkkara-
jaisuudesta.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvät merkitykselliset oikeudelliset kysymykset pyritään selvittämään etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä. Ministeriöiden lausunto- ja kannanotto-
pyynnöt voivat koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Myös valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein luonteeltaan ennakkollisia, jolloin ne liittyvät johonkin ministeriössä valmistettavaan tai valtioneuvoston käsittelyyn tulevaan yksittäiseen asiaan ja joskus myös esittelyyn tulevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevista kanteluista voidaan mainita vuoden 2004 tapaninpäivänä sattuneen Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin johdosta asetetun suuronttomuuksien tutkintalautakunnan puheenjohtajan ja joidenkin jäsenten mahdollista esteellisyttä ja puolueettomuutta koskevat kantelut. Valtioneuvostoasioihin liittyvät kantelut pyritään ratkaisemaan viimeistään samanaikaisesti valtioneuvostossa käsiteltävän asian kanssa.

Suomen Pankin eläkesäännön muutoksia koskeva Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry:n kantelu dnro 535/1/01 koski Suomen Pankin toimielinten menettelyä, jonka perustana oli ollut asianomaisten ministeriöiden eläkesäännön muutoksista antamat lausunnot. Kanteluun

8.7.2004 antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri katsoi, että kysymys oli sellaisesta puuttumisesta pankin henkilöstön eläketurvan perusteisiin, että asiasta oli perustuslain 80 §:n säännökset huomioon ottaen säädettävä lailla. Tämä oikeuskanslerin päätös sisältyy kokonaisuudessaan kertomuksen 9 jaksoon.

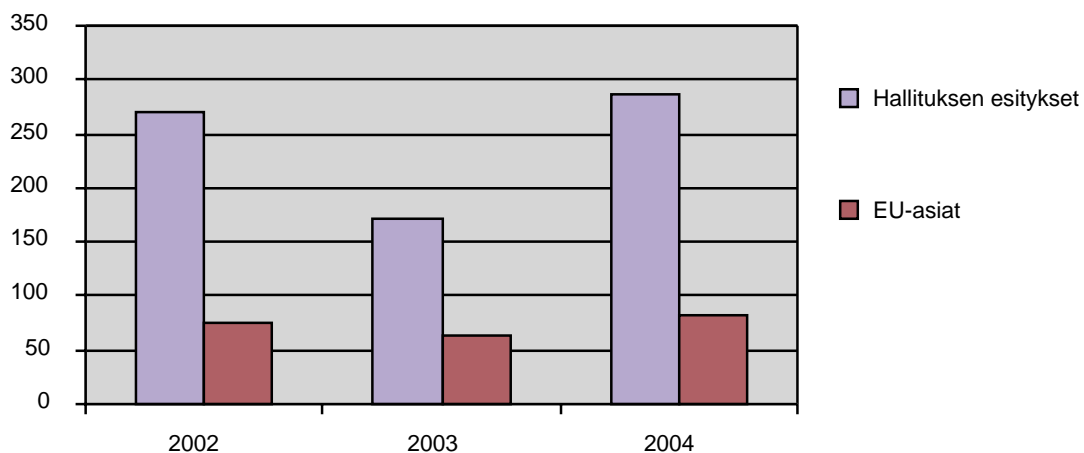
Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2004 yhteensä 1 732 asiaa (edellisenä vuonna 1 588). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 832 (688) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 66 (63) ja tasavallan presidentin esittelyjä 39 (40). Valtioneuvoston ratkaisutoimintaan liittyi 83 valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta vaati siten viikoittain huomattavan osan oikeuskanslerin ja häntä avustavien valtioneuvostoasiain osaston esittelijöiden työajasta.

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

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

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kirjallisia lausuntoja ja muita kannanottoja on selostettu myöhemmin tässä jaksossa.

Hallituksen esitykset ja EU-asiat 2002—2004



Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Vuonna 2004 ei ole ollut tilanteita, joissa tasavallan presidentti ei olisi päättänyt asiasta suoraan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja joissa tasavallan presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti.

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. Käytännössä kaikki merkittävät tasavallan presidentin päätökset tehdään valtioneuvostossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta.

Lukumäärältään suurimmat ilman ratkaisuehdotusta päätettävistä ryhmistä ovat armahdusasiat sekä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiset asiat. Näissäkin asioissa on oikeuskanslerinvirastossa suoritettu tavanmukainen listatarkastus. Oikeuskanslerinviraston näkökulmasta ei tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajausongelmia enempää kuin muitakaan päätöksentekomenettelyyn liittyviä kysymyksiä ole käytännössä ilmennyt niissäkään asioissa, jotka presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta. Näiden asioiden yhteismäärä vuodessa jää muutamaa kymmeneen.

Myöskään kertomusvuonna 2004 oikeuskanslerinvirastossa eivät ole olleet lainkaan esillä sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely enempää kuin muutkaan perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitettut asiat.

Valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat tasavallan presidentti on, kuten edellä on todettu, kertomusvuonna kaikissa tapauksissa ratkaissut välittömästi tehdyn ehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaosta ei ole kertomusvuonna esitetty.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota

ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Erityisempiä tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

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

Esittelylistojen tarkastaminen

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen, yleensä noin kaksi päivää ennen esittelyä, joissain tapauksissa myöhemminkin. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden esittelylistoja seurataan niin ikään mahdollisten oikeudellisten näkökohtien selvittämiseksi. Kuten edellä on todettu, listatarkastuksessa esiin nousseista oikeudellisista kysymyksistä neuvotellaan ministeriöiden virkamiesten kanssa tai asiat selvitetään muuten etukäteen. Joissakin tapauksissa asian esittelystä vastuussa oleva ministeriö on siirtänyt asian esittelyä esittelylistan täydentämiseksi tai esittelylistojen ennakkolisessä tarkastuksessa esiin nousseiden oikeudellisten kysymysten selvittämiseksi.

Valtioneuvoston esittelylistojen tarkastuksessa on vakiintuneeseen tapaan 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. Kuten muinakin vuosina valtioneuvoston asiaruuhka on ajoittunut vuoden vaihteeseen, jolloin tasavallan presidentin vahvistettavaksi on saatettu monia merkittäviä ja laajoja lakiuudistuksia ja välittömästi sen jälkeen valtioneuvoston asetuksella on annettu tarkempia määräyksiä uuden lainsäädännön soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.

Ministeriöiden esittelijät ovat useimmiten voineet korjata esittelylista-asiakirjojen puutteet ennen valtioneuvoston istuntoa. Joissakin yksittäistapauksissa virheellisyys tai puutteellisuus on

ollut sellainen, että asian esittelyyn saattamista valtioneuvostossa on jouduttu siirtämään. Myös esittelylistaluonnoksia on vakiintuneen tapaan toimitettu oikeuskanslerinvirastoon oikeudellista ennakkotarkastusta varten. Eräitä tällaisia valtioneuvostoasioita ja niihin liittyneitä oikeudellisia kysymyksiä on selostettu tuonnempana kohdassa Tarkastuksesta aiheutuneita toimenpiteitä.

Tarkastuksen kohteista

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain myötä tarkastelun painopiste on siirtynyt lainsäädäntöteknisestä säätämisyjärjestystarkastelusta lakiehdotusten ja niiden yksittäisten säännösten sisällöllisen tarkastelun suuntaan. Tässä on tukeuduttu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksissa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ollut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin on yksilöidysti käsitelty ja arvioitu. Säädösehdotusten tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos perusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osalta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, lakiehdotuksen perusteluissa on tullut selvittää asiaa perusteellisemmin. Jos kysymys on ollut uudesta tai 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 koskevilla asioilla 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 edelleenkin todettu lähinnä lain voimaantulopäivää koskevia puutteellisuuksia ja epätasällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska todettujen virheellisyyskorjaamiseksi myöhemmin ei ole mahdollisuuksia. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla.

Perustuslain voimaantullessa voimaan jäi runsaasti asetuksia, jotka oli annettu perustuslain 80 §:ää väljempien hallitusmuodon asetuksenantovaltuuksien nojalla. Myös kertomusvuoden aikana on eri ministeriöistä esitelty monia lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman lain puutteelliset tai epätasälliset asetuksenantovaltuudet on saatettu perustuslain 80 §:n edellyttämälle tasolle.

Virkanimitysasioissa on tarkastettu virantäyttöprosessin avoimuus ja menettelyn asianmukaisuus. Viran kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien lisävaatimusten ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että virkanimitysehdotus on perustunut objektiiviseen ja muutoinkin asianmukaiseen pätevyysarviointiin ja viranhakijoiden väliseen ansiovertailuun. Hakemusasiakirjat eivät ole yleensä 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. Joissakin tapauksissa viran hakemusasiakirjat on ennen asian ratkaisua hankittu oikeuskanslerinviraston nähtäville. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu oikeuskanslerinvirastoon.

Merkityksellisenä yleishavaintona voidaan myös valtioneuvostotason virkanimitysasioista uutena piirteenä todeta, että entistä useamman viranhakijan kohdalla on ollut kysymys siitä,

että hän ei ole täyttänyt viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Joissakin varsin vakiintuneita-kin virkanimikkeitä koskevissa virantäyttöasioissa lähes puolet hakijoista ei ole täyttänyt jotain säädettyä kelpoisuusvaatimusta. Yleensä puute on koskenut kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa tai muuta viran sisällöllisiä vaatimuksia koskevaa kelpoisuusvaatimusta. Yleisen työllisyystilanteen lisäksi taustalla saattaa olla se, että joissakin ministeriöissä ei enää ole riittävästi sellaisia nuorempien virkamiesten aloitusvirkoja tai tehtäviä, joissa perehtyneisyyttä voitaisiin hankkia.

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

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumisesta valtioneuvoston komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös muiden toimielinten osalta on kiinnitetty huomiota tasa-arvolain 4 §:n 3 momentin mukaisen tasa-arvotavoitteen toteutumiseen. Yleishavaintona voidaan todeta, että valtion monijäsenisiä toimielimiä asetettaessa nykyisin varsin harvoin viitataan tasa-arvolain 4 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin syihin, mikä osoittaa, että laissa asetettu 40 prosentin kiintiö pääsääntöisesti toteutuu. Kertomusvuoden aikana on ollut eräitä sellaisia toimielinasettamisia, joissa laissa säädetyn 40 prosentin saavuttaminen on ollut ongelmallista miesten jäsenmäärän kannalta. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista myös joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustushelmia valmistelevien laajojen toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin asiaa on punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellytettävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta. Erityistä huomiota on

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

Tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä

Toimenpiteistä mainitaan esimerkkeinä seuraavat kahdeksan tapausta.

Tasavallan presidentin esteellisyys sotilasarvon ylennysasiassa (TPK)

Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan tasavallan presidenttiin tasavallan presidentin kansliassa päätettävissä asioissa eli asioissa, jotka ovat tasavallan presidentin kansliassa käsiteltäviä hallintoasioita. Tasavallan presidentin päätettäväksi tulevat asiat muutoin valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä, joiden valmistelutoimintaan hallintolakia sovelletaan. Silloin on kysymys niiden menettelyn arvioimisesta.

Tasavallan presidentti ei päättää ylennyksistä upseerinarvosta toiseen reservissä hallintoasioina, vaan kysymys on toiminnasta puolustusvoimain ylipäällikkönä. Tämän tyyppiset ylennysasiat tapahtuvat puolustusvoimista annetun lain 9 §:n mukaisessa tasavallan presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä. Sotilaskäskyasiat ovat luonteeltaan sellaisia, joissa on vaikea nähdä olevan asianosaisia tai että sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä käsiteltävät asiat muutoinkaan koskisivat niiden kohteina olevien henkilöiden etua tai oikeutta. Sen vuoksi uuden hallintolain 4 §:ssä on nimellisesti säädetty, että lakia ei sovelleta sotilaskäskyihin. Nyt kysymys ei ole tyyppisestä sotilaskäskystä (esimiehen käsky alaiselle) vaan laissa säädettyssä sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä käsiteltävästä asiasta. Selvää kuitenkin on, että kysymys ei ole hallintoasiasta ja siinä tehtävästä hallintopäätöksestä.

Tasavallan presidentti päättää tämän tyyppisistä sotilasarvon ylennyksistä reservissä siis puolustusvoimain ylipäällikkönä, jolla ei ole sijaista. Myös tämän sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä päätettävän asian perustana on puolustusvoimain komentajan esittely ja hänen alaisuudessaan tapahtunut asian valmistelu. Asian esittelijä on esittelijän vastuussa esittelemänsä ylennysratkaisun asianmukaisuudesta. Mainitiin perusteiden oikeuskansleri katsoi, että

tasavallan presidentti ei ollut esteellinen ylentämstä aviomiehensä sotilasarvoa.

Akateemikoiden arvonimiasioiden käsittely valtioneuvostossa (OPM)

Opetusministeriöstä oli tiedusteltu akateemikoiden arvonimiasioiden käsittelyä valtioneuvostossa perustuslain voimaantulon jälkeen. Asia oli ajankohtainen sen vuoksi, että oli ensimmäistä kertaa perustuslain aikana tulossa esittelyyn taiteellisista ansioista myönnettävää akateemikon arvoa koskeva arvonimiasia. Kysymys oli siitä, tekeekö tasavallan presidentti akateemikon arvonimen myöntämistä koskevan päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta vai perustuslain 58 §:n 3 momentin 3 kohdan perusteella suoraan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Oikeuskansleri totesi opetusministeriölle, että perustuslain 58 §:n 1 momentin mukainen pääsääntö on, että tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n 3 momentin mukaan presidentti päättää 1 momentissa säädetyistä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta armahduksesta sekä muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä, tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu lain tasoinen säännös on muun muassa laki julkisen arvonannon osoituksesta (1215/1999). Laki tuli voimaan 1.3.2000 samanaikaisesti perustuslain kanssa. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin asetuksella voidaan säätää arvonimistä sekä niiden myöntämisen edellytyksistä. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan presidentti päättää yksittäistä arvonimeä tai muuta julkisen arvonannon osoitusta koskevasta asiasta, jolle päätöksen tekoa ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi. Presidentti tekee päätöksen valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Erityisesti akateemikon arvonimen osalta voidaan todeta muun muassa seuraavaa:

Julkisen arvonannon osoituksesta annettua lakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 146/1999 vp) ei ole miltään osin käsitelty akateemikon arvonimeä. Yleisperusteluihin kirjatun maininnan mukaan kunnia- ja ansiomerkkejä sekä eräitä arvonimiä koskeva päätöksenteko on perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettua päätöksentekoa. Lausumasta voi tehdä sellaisen

johtopäätöksen, että on olemassa myös muita arvonimiä kuin mainitun lain valmisteluasiakirjoissa käsiteltyjä ja laissa tarkoitettuja arvonimiä. Lain 2 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettuja tasavallan presidentin asetuksella säädettäviä arvonimiä olisivat ne arvonimet, jotka kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan. Julkisen arvonannon osoituksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaisen päätöksenteon ilman valtioneuvoston päätösehdotusta voidaan tulkita olevan yhteydessä pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin arvonimiin, joista säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Tieteenharjoittajille myönnettävistä akateemikon arvonimistä on säädetty Suomen Akateemiasta annetun lain (378/1994) 6 §:ssä ja taiteenharjoittajille myönnettävistä akateemikon arvonimistä taiteilijaprofessorin viroista ja valtion taiteilija-apurahoista annetun lain (734/1969) 4 §:ssä. Sekä tieteenharjoittajien että taiteenharjoittajien akateemikon arvonimen myöntäminen perustuu näin lain tasoiisiin säännöksiin. Kumpikaan mainituista arvonimistä ei sitä paitsi kuulu valtioneuvoston kanslian toimialaan. Lain tasoisesti on säädetty myös ulkoasiainhallinnon virkamiehille myönnettävistä arvonimistä. Ulkoasiainhallintolain 29 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että tasavallan presidentti päättää tällaisen arvonimen myöntämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaista säännöstä ei ole akateemikon arvonimen myöntämistä koskevissa laeissa.

Julkisen arvonannon osoitusta koskevan lain 2 §:n 1 momentissa ja arvonimien antamista koskevan tasavallan presidentin asetuksen 2 §:ssä tarkoitettujen yleisten arvonimien arvonimikohteisesta lukumäärästä ei ole säännöksiä. Tieteellisistä ansioista myönnettävien akateemikon arvonimien samanaikainen lukumäärä on rajoitettu akatemialain 6 §:ssä enintään kahteentoista kotimaiseen tieteenharjoittajaan ja taiteellisista ansioista myönnettävien arvonimien määrä taiteilija-apurahalain 4 §:ssä kahdeksaan taiteenharjoittajaan. Sillä, että tieteellisiin ja taiteellisiin ansioin myönnettäville akateemikon arvonimille on laissa säädetty enimmäismäärä, on oikeudellista merkitystä laissa ja asetuksessa kiintiöimättömiin yleisiin arvonimiin nähden.

Tieteellisistä ansioista myönnettävät akateemikon arvonimet myönnetään edellä mainittujen lakien nojalla Suomen Akatemian hallituksen ja taiteellisiin perustein myönnettävät akateemikon arvonimet taiteen keskustoimikunnan esitykses-

tä. Esityksen tekeminen arvonimistä annetun tasavallan presidentin asetuksen mukaisen arvonimen myöntämisestä on sen sijaan vapaata kuitenkin niin, että itselleen ei voi hakea arvonimeä. Arvonimistä annetun tasavallan presidentin asetuksen mukaiset arvonimiasiat valmistele asetuksen 6 §:n mukainen arvonimilautakunta.

Suomen Akatemian hallituksen ja taiteen keskustoimikunnan arvonimiesitykset on sidottu akatemialain 6 §:ssä ja taiteilija-apurahalain 4 §:ssä säädettyihin oikeudellisiin edellytyksiin. Akatemialain 6 §:n mukaan akateemikon arvonimi voidaan myöntää erittäin ansioituneelle tieteenharjoittajalle ja taiteilija-apurahalain 4 §:n mukaan erittäin ansioituneelle taiteenharjoittajalle. Arvonimiä koskevan tasavallan presidentin asetuksen mukaisten arvonimien myöntämiselle ei ole säädetty yksityiskohtaisia sisällöllisiä vaatimuksia, vaan asetuksen 3 §:n mukaiset yleiset edellytykset.

Oikeuskansleri totesi, että akateemikon arvonimiä koskeva lainsäädäntötraditio samoin kuin perustuslain yhteydessä tarkistettu voimassa oleva yleinen arvonimilainsäädäntö on edelleen eriytetty ja ne poikkeavat toisistaan. Tieteellisiin ja taiteellisiin perustein myönnettäviä akateemikon arvonimiä koskevat akatemialain 6 §:n ja taiteilija-apurahalain 4 §:n säännökset huomioidaan ottaen oikeuskansleri piti asianmukaisena, että myös taiteellisiin ansioihin perustuvien akateemikon arvonimien myöntämismenettely on yhdenmukainen tieteellisiin ansioihin perustuvissa akateemikon arvonimissä noudatetun myöntämismenettelyn kanssa. Näin myös taiteellisten ansioiden perusteella myönnettäviä akateemikon arvonimiä koskevissa asioissa tasavallan presidentti tekee päätöksensä perustuslain 58 §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Ylioppilastutkintoasetuksen muutoksen voimaantulosäännöksen väliaikainen muuttaminen (OPM)

Ylioppilastutkintoasetuksen 11 §:n 2 momenttia muutettiin 1.9.2004 voimaan tulleella asetuksella 795/2004. Muutos liittyi toisen kotimaisen kielen kirjoittamisen pakollisuuden poistamiseen. Ylioppilastutkintoasetuksen 11 §:n 2 momentti oli annettu lukiolain 18 §:n 4 momentin nojalla, jota oli muutettu lailla 766/2004 niin ikään 1.9.2004 lukien. Aikaisemman lukiolain 18 §:n mukaan osallistuminen toisen kotimaisen kielen kokeeseen oli pakollista, mutta

uuden 18 §:n mukaan valinnaista. Lainmuutoksen jälkeen oli todettu, että lukioissa opiskeli eräitä sellaisia oppilasryhmiä, joilla ei olisi ollut lukio-opintojen alkaessa tekemiensä valintojen johdosta mahdollisuuksia tehdä ylioppilastutkintoon osallistuessaan kaikkia sellaisia valintoja, jotka oppilaiden enemmistölle olivat uusien säännösten perusteella mahdollisia. Ylioppilastutkintoasetuksen muuttamista valmistellelle opetusministeriön esittelijälle oikeuskanslerin kantana ilmoitettiin, että kyseinen rajattua oppilasryhmää ja rajattua aikaa koskeva asetuksenmuutos, jolla kyseiset oppilaat saatiin ylioppilastutkinnon ainevalintojen osalta samaan asemaan kuin muut oppilaat, voitiin antaa lukiolain 18 §:n 3 momentissa edelleen olevan asetuksenantovallan nojalla, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa osallistumisesta ylioppilastutkintoon sekä sen kokeista.

Eläinsuojeluasetuksen 20 §:n 2 momentin muuttaminen (MMM)

Eläinsuojeluasetuksen 20 §:stä ilmenee, että eläinsuojelullisesti epätyydyttävinä pidettäviä varustelemattomia munivien kanojen häkkeitä ei saa olla käytössä enää vuoden 2012 alusta lukien. Sen jälkeen häkkien on täytettävä EU:n neuvoston direktiivin 1999/74/EY vähimmäisvaatimukset. Suomessa on siirtymistä uusien vaatimusten mukaisiin häkkeihin elinkeinonharjoittajien kannalta kevennetty siten, että eläinsuojeluasetuksen 20 §:n 2 momentissa on säädetty, että uusia varustelemattomia häkkeitä ei saa ottaa käyttöön 1.1.2003 lukien. Tarkoituksena on ollut, että tuotantoa ei lisättäisi eläinsuojelullisesti epätyydyttävin keinoin rakentamalla lisää uutta varustelematonta häkkikapasiteettia.

Eläinsuojeluasetuksen 20 §:n 2 momentista toisaalta seurasi, että jo aikaisemmin rakennettu ja vanhoja häkkeitä oli saanut ottaa käyttöön myös 1.1.2003 jälkeen ja näin oli myös menetelty. Tämä oli tapahtunut siten, että varustelemattomia häkkeitä oli hankittu Ruotsista, joissa vanhoja häkkeitä ei saanut enää käyttää. Ruotsi on kansallisesti säätänyt vanhojen vaatimusten mukaisten häkkien poistamiselle Suomea lyhyemmän siirtymäajan.

Maa- ja metsätalousministeriö oli katsonut, että tuotannon lisääminen lisäämällä vanhanai-kaisten varustelemattomien kanahäkkien määrää ei vastannut eläinsuojelulainsäädännön tavoitteita. Eläinsuojeluasetuksen 20 §:n siirtymä-

aika varustelemattomista uusien säännösten mukaisiin varusteltuihin häkkeihin on ollut elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuullinen siten, että he saavat siirtymäaikana edelleen käyttää jo käytössä olleita vanhoja häkkeitä. Sen sijaan sellainen kehitys, että nyt siirtymäaikaanakin vanhojen säännösten sallimien varustelemattomien häkkien määrä ei vähenisikään vaan paikoin jopa kasvaisi, ei merkitsisi siirtymistä eläinsuojelullisesti hyväksyttävämpiin uusien säännösten mukaisiin häkkeihin.

Ruotsista tuodut ja siellä käytössä olleet häkit eivät olleet eläinsuojeluasetuksen 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja uusia häkkeitä, joita ei ole siis saanut ottaa käyttöön vuoden 2002 jälkeen. Liukumasäännöksen tarkoituksena oli kohtuusyistä sallia jo käytössä olleiden vanhaaikaisten häkkien edelleen pito siirtymäajan aikana. Uusien varustelemattomien häkkien käyttöönotto on siis ollut Suomessakin jo kielletty eläinsuojeluasetuksen 20 §:n 2 momentin perusteella. Nopean aikataulun mukaan voimaan tulevaksi ehdotettu asetuksenmuutos ei koskenut muutosajankohtana voimassa olleen asetuksen mukaisesti toimineiden elinkeinonharjoittajien taloudellista tai muuta elinkeinon turvaa siten, että lyhyellä siirtymäajalla voimaantulevalla asetustasoisella säännöksellä olisi kielletty jotain sellaista, mihin elinkeinonharjoittaja oli jo ehtinyt taloudellisesti panostaa. Ennen asetuksenmuutosta käyttöön otettuja varustelemattomia häkkeitä sai edelleen käyttää, mutta eläinsuojelullisesti epätydyttävää kapasiteettia ei saanut asetuksenmuutoksen voimaantultua enää lisätä.

Oikeuskansleri piti mahdollisena kyseisen muutoksen tekemistä eläinsuojeluasetuksen muutoksella ja asetuksen voimaantuloa noin neljän kuukauden siirtymäajalla. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että ministeriön ja muiden maatalousviranomaisten tuli tiedottaa muutoksesta erityisesti siltä varalta, että elinkeinonharjoittajat eivät hankkisi tai varaisi Ruotsista huomattavia määriä vanhojen vaatimusten mukaisia kanahäkkeitä, joita ei ehdittäisi ottaa käyttöön ennen asetuksen voimaantuloa 1.1.2005.

Siirtyminen kokonaan digitaaliseen lähetystoimintaan (LVM)

Päätöksenteko analogisten televisiolähetysten lopettamisesta ja siirtymisestä kokonaan digitaaliseen lähetystoimintaan ajankohtaistui kerto-

musvuonna sen johdosta, että liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän väliraportti oli valmistunut vuoden 2003 joulukuussa ja se oli sen jälkeen ollut lausuntokäsittelyssä.

Analogisen televisiotoiminnan lopettamista koskevia yhteydenottoja oli aiemmin saapunut oikeuskanslerinvirastoon ja niiden johdosta oikeuskansleri oli antanut liikenne- ja viestintäministeriölle 1.10.2002 päivätyn lausunnon (13/50/02; vuoden 2002 kertomus s. 60). Siinä todettiin ensinnäkin, että tuolloin oli vielä kyse siirtymävaiheesta ja siirtyminen digitaaliseen toimintaan oli ajallisesti avoin. Lausunnossa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain sananvapaussäännökseen sisältyvää oikeutta vastaanottaa tietoa oli käsitelty niukasti. Kun analogisen toiminnan lopettaminen ja siirtyminen digitaaliseen toimintaan oli vuonna 2002 vielä ajallisesti avoin, asia ei johtanut oikeuskanslerin puolelta muuhun, kuin että ministeriön tietoon saatettiin sananvapauden perusoikeutta koskeva käsitys erityisesti tiedon vastaanottamisen kustannusten kielteisistä vaikutuksista, samoin kuin kansalaisten tarve saada varma tieto siitä, milloin analogiset televisiolähetykset tulevat päättymään.

Alkuvuodesta 2004 liikenne- ja viestintävirastosta esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnolle periaatepäätöstä siirtymisestä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan 31.8.2007 ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Esitys perustui työryhmän väliraporttiin, joka oli lausuntokäsittelyssä saanut varsin myönteisen vastaanoton. Ministeriö oli pyytänyt erikseen asiantuntijalausunnot professori Antero Jyrängiltä ja professori Mikael Hidéniltä.

Myös Yleisradio Oy oli antamassaan lausunnossa asettanut tukemaan työryhmän esityksiä. Kirjeessään 24.2.2004 liikenne- ja viestintäministeriölle Yleisradio Oy esitti, asian oltua esillä yhtiön hallintoneuvostossa, että valtioneuvosto päättäisi tehdä periaatepäätöksen siirtymiseksi kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan 31.8.2007 sekä siihen liittyvistä toimenpiteistä. Yleisradio Oy:n osalta yhtiön hallitus ilmoitti tulevansa esittämään hallintoneuvostolle, että se tekisi maaliskuun 2004 aikana päätöksen analogisten televisiolähetysten lopettamisesta ja siirtymisestä digitaaliseen televisiolähetystoimintaan mainittuna ajankohtana.

Periaatepäätöksen esittelymuistiossa tarkasteltiin päätökseen liittyviä perustuslaillisia näkökohtia sananvapauden ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnan, yhdenvertaisuuden ja omaisuusuojan sekä päätöksenteon kannalta. Tämän

tarkastelun valmistelun pohjana oli käytetty professoreiden Jyränki ja Hidén asiantuntijalausuntoja.

Sananvapauden sisältyy mielipiteiden ilmaisemisen ohella oikeus vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tässä televisio on keskeinen viestinnän muoto. Perustuslain sananvapautta koskevasta 12 §:n 1 momentista voidaan esittelymuistion mukaan ”johtaa sen ehdon täyttymisvelvoite, että analogisten lähetysten lopettaminen edellyttää digisovittimien olevan yleisesti kaupan ja niiden hinta on kohtuullinen analogisten lähetysten loppuessa myös vähävaraisille henkilöille”.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Yhtiöllä on lisäksi julkisen palvelun erityistehtävät, millä tarkoitetaan sellaista yleisradiotoimintaa, jota hoitaa julkisyhteisön omistama yhtiö tai muu subjekti ja joka rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin.

Yhdenvertaisuuden osalta esittelymuistiossa todettiin asiantuntijalausuntoon viitaten, että perusoikeuksien suojan saamisessa ei saa olla väliinputoajia. Tähän tullaan muistion mukaan kiinnittämään vahvasti huomiota asian jatkovalmistelussa.

Omaisuuksensuojaan liittyvästä kysymyksestä lausuttiin, ettei se liene kovin merkittävä. Käytöstä poistettavien analogisten vastaanotinlaitteiden hinnat eivät ole kohtuuttoman suuria, ja niistä useimpia voidaan edelleen käyttää liittämällä niihin digisovitin. Omaisuuksensuojaan liittyvät näkökohdat puoltavat kuitenkin sitä, että televisiojärjestelmään tehtävistä muutoksista on hyvissä ajoin tiedotettava kuluttajille.

Valtioneuvoston periaatepäätös sisältää poliittisen tahdonilmaisun toimintalinjauksista. Professori Jyränki toteaa lausunnossaan, että valtioneuvoston ratkaisut ovat vain pääasiaratkaisun eli analogisten lähetysten lopettamisratkaisun valmistelua tai seuraamusta siitä. Varsinaisen analogisten lähetysten lopettamisratkaisu kuuluu Yleisradio Oy:lle itselleen.

Analogisen televisiotoiminnan lakkaamisesta yksityishenkilöille aiheutuvat kustannukset nousivat esiin jo väliraportin lausuntokäsittelyssä, kun muutamassa lausunnossa esitettiin julkisen vallan tukitoimia esimerkiksi digisovittimien hankkimisen subventoimiseksi. Sama asia tuli esiin liikenne- ja viestintäministeriön pyytämässä asiantuntijalausunnoissa. Professori Jyränki lausui: ”Sellaisen tilanteen luominen, jossa ihmiset joutuvat tosiasiallisen, uutta vastaanotinta tai

vanhan lisälaitetta koskevan hankkimispakon vuoksi keskenään erilaiseen taloudelliseen asemaan (toisilla on taloudellinen mahdollisuus vaihtaa vastaanotin tai hankkia lisälaitte, toisilla ei) ei vastaa Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n eikä perustuslain 12.1. §:n asettamaa tavoitetta” (kursivointi Jyrängin). Hänen mukaansa jää kaksi vaihtoehtoa: ”on joko annettava markkinavoimille aikaa toimia tai vastaanotinkannan vaihtoa on subventoitava merkittävästi julkisin varoin”.

Professori Hidén päätyi lausunnossaan siihen, että jos asiat toteutuvat suunnilleen sillä tavoin kuin väliraportissa ja sen ehdotuksissa kaavaillaan, ei ole syytä katsoa, että loppuloksena oleva asetelma tai siihen johtanut menettely olisi ristiriidassa perusoikeuksien suojan kanssa. Loppuhavaintonaan Hidén esittää, että ”voisi kuitenkin olla perusoikeuden suojan kaikille kuulumisen vuoksi aiheellista, että uudistuksen jatkovalmistelussa erikseen mietittäisiin, mitä tehdään niiden henkilöiden kohdalla, jotka ovat käyttäneet analogisten lähetysten vastaanottamiseen tarkoitettua laitetta ja haluavat edelleenkin seurata televisioviestintää, mutta eivät ole tienneet tai ymmärtäneet tai esim. taloudellisten resurssien puuttumisen vuoksi voineet hankkia digitaalisten lähetysten vastaanottamiseen tarkoitettua laitetta tai lisälaitetta.” Myös Hidén viittaa siihen, että tällaisten väliinputoajien määrää voitaisiin vähentää etukäteisinformoinnin ohella ehkä myös erilaisilla tukitoimilla.

Periaatepäätöksen esittelymuistiossa arvioitiin, että vuonna 2007 niin sanottu perusdigisovitin maksaisi 49 euroa ja digitaalinen televisiovastaanotin 399 euroa, mitä muistiossa pidettiin kohtuullisena. Muistiossa todettiin myös: ”Otaen huomioon, että digisovittimia on jo nyt yleisesti kaupan ja että perussovittimien hinta on laskenut nopeasti, ehdotettua siirtymäaikaa voidaan pitää riittävänä eikä kysymys mahdollisesta julkisin varoin tapahtuvasta vastaanotinkannan vaihdon subventoinnista ole tässä vaiheessa ajankohtainen.”

Oikeuskanslerin listatarkastuksessa periaatepäätöksen ei havaittu perustetta puuttua. Tähän johtivat perustuslakiasiantuntijoiden lausunnot ja päätöksen esittelymuistiossa niiden johdosta esitetty sekä erityisesti se, että esittelymuistiossa ei suljettu kokonaan pois mahdollisten tulevien väliinputoajien julkista tukea digilähetysten seuraamisen mahdollistamiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätös annettiin 4.3.2004.

Merenkulkulaitoksen pääjohtajan viran kelpoisuusehdot (LVM)

Liikenne- ja viestintäministeriön esittelijä oli Merenkulkulaitoksen pääjohtajan virantäyttöasiaan liittyen tiedustellut, tuliko pääjohtajan viran vaihtoehtoiseksi kelpoisuusvaatimukseksi säädetty (981/2003) merikapteeninkirja olla voimassa oleva, vai täytyykö kelpoisuusvaatimus, jos hakija oli suorittanut kirjan saamiseksi edellytettävän tutkinnon. Merikapteeninkirja oli vuoteen 1984 saakka pysyvä, jolloin pätevyyskirjat oli miehitysasetuksen uudistamisella (250/1984) säädetty määräaikaaisiksi. Pätevyyskirjan uudistamiseksi tarvittavaa työkokemusta ja erilaisia kurssimuotoisia opintoja koskevat säännökset ovat liikenneministeriön päätöksessä laivavaen pätevydestä (1019/1999).

Kysymys oli merenkulkualan hallintoviranomaisena toimivan Merenkulkulaitoksen ylimmän johdon viran täytöstä. Ylemmän korkeakoulututkinnon rinnalle vaihtoehtoiseksi kelpoisuusvaatimukseksi säädetty merikapteenin kirja tarkoittaa erityisesti sellaista ammattitaitoa eli sellaisia tietopuolisia opintoja ja merikapteenin kirjan saamiseksi vaadittavaa ja muuta käytännön kokemusta, jotka ovat merenkulkualan keskusviraston pääjohtajan viran menestyksellisen hoidon kannalta olennaisia. Jos tarkoituksena olisi ollut, että merikapteeninkirjan uudistamisvelvollisuutta koskeva vaatimus olisi ulotettu myös merenkulkuhallituksen ja sittemmin merenkulkulaitoksen pääjohtajan hallinnollisen viran kelpoisuusvaatimukseen, asetuksella säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia olisi pitänyt tarkentaa. Merikapteenin kirjan uudistamista koskevissa lisävaatimuksissa on kysymys erityisesti käytännön merenkulun ja alusturvallisuuden ylläpitämisestä. Ne eivät sellaisinaan liity hallinnollisen viraston johtajalta edellytettävän ammattitaidon ylläpitoon. Merikapteeninkirjan uudistamiseksi vaadittavat lisäopinnot liittyivät muun muassa alusten navigoinnissa ja radioliikenteessä käytettävien laitteiden tekniseen kehitykseen.

Oikeuskanslerin kantana liikenne- ja viestintäministeriön esittelijälle todettiin, että Merenkulkulaitoksen pääjohtajan viran kelpoisuusvaatimukset täytti viranhakija, joka oli saanut aikaisempien säännösten mukaisen merikapteeninkirjan. Samalla liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin selvittämään, vastaavatko merenkulkulaitoksen virkojen kelpoisuusvaatimukset kaikilta osin ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 1 mo-

mentissa säädettyjä tutkintoja ja tutkintonimikkeitä, joita ovat merenkulun ammattikorkeakoulututkinto, johon liitetään koulutusohjelman mukaan tutkintonimike merikapteeni (AMK).

Kilpailuviraston ylijohdajan virantäyttö (KTM)

Kauppa- ja teollisuusministeriön esittelijä lähetti Kilpailuviraston ylijohdajan viran täyttöä koskevan esittelymuistion oikeuskanslerinvirastoon ennakolta tarkastettavaksi. Ensinnäkin muistion alkuun tuli kirjata tiivis mutta konkreettinen kuvaus Kilpailuviraston keskeisimmistä toiminta-alueista ja tehtävistä ja niihin heijastaa selostaa minkälaista perehtyneisyyttä, kokemusta ja millaisia johtamisvaatimuksia viraston tehtävien ja viran menestyksellinen hoitaminen vaatii. Virkaan oli kaikkiaan kahdeksan kelpoisuusvaatimukset täyttävää hakijaa. Hakijoiden ansioiden kuvailu ja näin ollen myös ansiovertailu oli kuitenkin tehty vain neljästä kärkihakijoiksi nousseesta hakijasta. Muistioloannos ei ollut tältä osin asianmukainen, koska sen perusteella olisi muodollisestikin näyttänyt siltä, että valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen neljän parhaimmiksi katsottujen viranhakijoiden joukosta. Nimitysmuistiota tuli sen vuoksi täydentää kaikkia kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita koskevilla tiedoilla. Sen jälkeen ansiovertailussa tuli selostaa, millä perusteella tietyt hakijat oli katsottu muita ansioituneemmiksi, ja ansiovertailua oli sen jälkeen jatkettu näiden kärkihakijoiden välillä. Lisäksi kun kysymys oli yhteiskunnallisesti merkittävän viraston päällikön virasta, ansioituneemmiksi katsottujen viranhakijoiden henkilökohtaista työkokemusta ja muita ansioita olisi tullut selostaa, analysoida ja arvioida tarkemmin. Mikäli lopullisessa nimitysarvioinnissa oli kysymys kelpoisuusvaatimuksiksi säädettyjen ansioituneimmiksi katsottujen hakijoiden johtamistaidon ja johtamiskokemuksen arvioinnista, asiaa tuli muistiossa riittävästi selostaa.

Viranhakemuksen saapuminen määräajassa (YM)

Ympäristöministeriön julkaiseman alueellisen ympäristökeskuksen johtajan virkaa koskeneen kuulutuksen mukaan ilmoittautumiset virkaan tuli toimittaa ministeriöön viimeistään 29.3.2004. Erään sähköisesti asioineen viranhakijan ilmoittautuminen oli saapunut ministeriön

sähköpostijärjestelmään ilmoittautumisajan viimeisenä päivänä kello 23.02.

Ympäristöministeriön tiedusteluun oikeuskansleri totesi, että hakukuulutuksessa ei ollut kellonaikaa tai muuta ilmaisua, jonka mukaan ilmoittautumiset tuli toimittaa perille ennen virka-ajan päättymistä. Tällainen hakukuulutuksessa julkaistu tarkentava aikamääre olisi koskenut myös sähköistä asiointia. Kun kellonaikaa koskevaa mainintaa ei hakukuulutuksessa ollut eikä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa ole asian vireillepanoa koskevan asiakirjan osalta muuta säädetty, asiaa on arvioitava mainitun lain perustarkoituksen ja pääsäännön soveltamislinjan mukaisesti. Vireillepanoasiakirjan määräajassa saapuminen määräytyi siten sen mukaan, milloin asiakirja oli saapunut viranomaisen tietojärjestelmään (asiakirjan tekninen saapumishetki). Hakukuulutuksessa julkaistun määräajan kuluessa ympäristöministeriön kirjaamoon sähköisesti saapunut viranhakemus tuli siten ottaa huomioon.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvostossa käsiteltävissä Euroopan unionin asioissa on pääasiallisesti ollut kysymys Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevista säädös- ja sopimusehdotuksista sekä niihin liittyvästä kansallisesta valmistelusta ja Suomen toimenpiteistä.

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle on kiinnitetty huomiota siihen, että Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevat säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti ja ajoissa toimitettu eduskunnalle. Jos asian lähettäminen eduskunnalle on näyttänyt viipyvän, kirjelmästä on tullut ilmetä asian käsittelyvaiheet unionissa. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys määrittäessä toimivaltajakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, on tämän esilletuomiseen kiinnitetty huomiota. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinnanvarainen, on edellytetty, että tämä käy ilmi muistiosta, samoin kuin valtioneuvoston kanta tähän kysymykseen. Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioiden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee myös ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen, siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta. Tarvittaessa on myös valvottu, että

eduskunnan suostumuksen hankkimisesta mainitaan muistiossa.

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

Oikeuskansleri on antanut lausunnon 16.2.2004 (dnro 14/21/03) eduskunnan puhe miesneuvoston 21.11.2003 asettamalle EU-menetelyjen tarkistustoimikunnalle EU-asioiden käsittelyn nykytilasta ja kehitystarpeista. Lausunnossa on selvitetty edellä ilmenevää menettelyä oikeuskanslerinvirastossa ja huomioita tältä osalta. Lisäksi lausunnossa on kiinnitetty huomiota eduskunnan valiokuntien, ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan kannanottoihin perusoikeuksien merkityksestä EU:n säädösten kansallisessa valmistelussa. Koska EU-säädösehdotuksilla on yhä enemmän perusoikeuskytkentöjä muun muassa poliisi - ja rikosoikeudellisen yhteistyön alueella, oikeuskansleri on esittänyt harkittavaksi, olisiko kirjelmiin sisällytettävä selvästi erillinen osa EU-säädösehdotuksen suhteesta perustuslain säännöksiin, ennen kaikkea perusoikeuksien näkökulmasta.

Listojen tarkastamiseen liittyviä kanteluasioita

Käräjäoikeuksien tuomiopiirien vahvistaminen (OM)

Oikeudenkäymiskaaren 3 luvun 1 §:n mukaan käräjäoikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi kunta. Alioikeuksien yhtenäistämistä koskevan lainsäädännön voimaantulon yhteydessä valtioneuvosto antoi 19.12.1991 päätöksen käräjäoikeuksien tuomiopiireistä (1623/1991). Ennen 1.3.2000 voimaan tullutta perustuslain uudistusta annettu valtioneuvoston päätös annettiin niin sanottuna normipäätöksenä. Käräjäoikeuslaissa tai muussa laissa ei ole säännöstä käräjäoikeuksien tuomiopiirien vahvistamisesta. Käräjäoikeuden tuomiopiirien muutoksia ei ole näin ollen voitu asetuksen antamista koskevan perustuslain 80 § huomioon ottaen vahvistaa valtioneuvoston asetuksella. Tämän vuoksi käräjäoikeuksien tuomiopiireihin tehdyistä muutoksista on päätetty valtioneuvoston yleisistunnossa hallinnollisella päätöksellä.

Mustasaaren ja Pietarsaaren käräjäoikeuksien yhdistämistä (valtioneuvoston päätös

3.10.2002) koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri katsoi, että nykyistä asiantilaa, jossa käräjäoikeuksien tuomiopiirejä koskevaa päätöksentekotapaa ei ole laissa selkeästi määritelty, on pidettävä epätydyttävänä. Käräjäoikeuksien tuomiopiirien vahvistaminen ei koske tuomioistuinhallinnon perusrakennetta, vaan tuomioistuinhallinnon yksityiskohtaisempaa sisäistä järjestelyä. Käräjäoikeuksien tuomiopiirien maantieteellistä aluetta koskevien yksityiskohtaisten päätösten teko ei edellytä lain tasoista sääntelyä, vaan niistä tulisi voida antaa säännöksiä lakiin otettavan valtuuttavan säännöksen nojalla valtioneuvoston asetuksella. Oikeuskansleri saattoi oikeusministeriön tietoon käsityksensä käräjäoikeuksien tuomiopiirien oikeasta vahvistamistavasta (835/1/02).

Opetusministeriön suunnittelupäällikön viran täyttö (OPM)

Opetusministeriön suunnittelupäällikön viranhakijana ollut SJ oli kirjoituksessaan 5.4.2004 oikeuskanslerille kiinnittänyt huomiota eräisiin opetusministeriön suunnittelupäällikön viran hakumenettelyä ja kahden kärkihakijan ansioiden vertaamista koskeviin seikkoihin. SJ oli toivonut, että oikeuskanslerin virasto tarkastaa valtioneuvoston esittelylistan huolellisesti.

Kirjoituksen johdosta oli asian esittelijä antanut 6.4.2004 päivätyn selvityksen, johon opetusministeriön kansliapäällikkö oli allekirjoituksellaan yhtynyt.

Vastauksena oikeuskansleri totesi seuraavaa.

1 Suunnittelupäällikön virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen määräaikaisessa virkasuhteessa

Kantelukirjoituksen mukaan opetusministeriön virkanimitysmuistiossa oli asetettu hakijoista KK hakija SJ:n edelle sen vuoksi, että hän on toiminut juuri tässä virassa määräaikaisesti nimittettynä runsaat neljä kuukautta. Virka olisi voitu kantelukirjoituksen mukaan julistaa haettavaksi hyvissä ajoin, koska viran edellisen haltijan eläkkeelle siirtyminen oli ollut etukäteen tiedossa. Virkaa ei kuitenkaan laitettu heti haettavaksi, vaan määräaikaiseen virkasuhteeseen oli määrätty KK.

Oikeuskansleri totesi kanteluratkaisussaan 6.4.2004, että avoimeksi tulevan viran haettavaksi julistamisen ajankohdasta ei ole säännöksiä. Viran haettavaksi julistamisesta päättäminen ja

hakuajan alkamisajankohta on asianomaisen viranomaisen tapauskohtaisesti harkittava asia. Viranomaisen on harkinnassaan noudatettava yleisiä hallintotoiminnan peruseriaatteita, joita ovat muun muassa hakijoiden yhdenvertaisuus ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Viimeksi mainittu periaate sisältää muun muassa sen, että virkaa ei saa pitää avoimena huomattavan pitkää aikaa ellei menettelylle ole objektiivisesti hyväksyttävä syy, esimerkiksi viraston virkojen mahdolliset uudelleenjärjestelyt tai muut hallinnolliset syyt. Asiakirjoista ilmenee, että opetusministeriön suunnittelupäällikön viran edellinen haltija oli siirtynyt eläkkeelle 1.9.2003 lukien ja virka oli julistettu haettavaksi 14.12.2003 eli noin kolme ja puoli kuukautta viran avoimeksi tulon jälkeen. KK ehti hoitaa kyseistä virkaa hakuajan päättymiseen mennessä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettynä noin neljän ja puolen kuukauden ajan.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa virkojen avoimena pitämiseen ja niihin kuuluvien tehtävien hoitamiseen määräaikaisessa virkasuhteessa on jouduttu puuttumaan lähinnä silloin, kun viran avoimena pitämiseksi ei ole ollut perusteltuja syitä tai kun virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen on järjestetty ilman hakumenettelyä säännönmukaisesti uudistetuilla määräaikaisilla virkasuhteilla (ma. virkasuhteiden ketjuttaminen). Sellaisesta ei tässä tapauksessa ollut kysymys, vaan opetusministeriön suunnittelupäällikön virka oli julistettu haettavaksi kohtuullisen ajan kuluessa viran aukitulon jälkeen. Viran haettavaksi julistamisen siirtymiselle vuoden 2003 loppuun oli opetusministeriön selvityksestä ilmenevät hyväksyttävät syyt.

Viran haettavaksi julistaminen jo ennen sen muodollista avoimeksi tuloa on ollut oikeuskanslerin havaintojen mukaan varsin harvinaista. Näin on voitu menetellä vain lähinnä joidenkin valtionhallinnon ylimpien virkojen kohdalla, joissa virkaan kuuluvien tehtävien hoitoa määräaikaisessa virkasuhteessa ei ole pidetty asianmukaisena.

KK oli hoitanut opetusministeriön suunnittelupäällikön virkaan kuuluvia tehtäviä määräaikaisessa virkasuhteessa siis neljä ja puoli kuukautta. Kysymys on ollut valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 20 §:n mukaisesta virkamieheksi nimittämisestä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, josta päättää asianomainen virasto eli tässä tapauksessa opetusministeriö. Edellä mainitun määräaikaisten virkasuhteiden ketjuttamisen estämiseksi ja myös määräaikaisissa virkasuhteasioissa edelly-

tettävän avoimuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi on valtioneuvoston listatarkastuskäytännössä oikeuskanslerinvirastossa edellytetty, että myös määräaikainen virkasuhde on laitettava julkiseen hakuun, jos se jo ensimmäisellä kerralla kestää yhdenjaksoisesti yli vuoden tai siinä vaiheessa kun se uudistettuna tulee kestämään yhteensä yli vuoden.

Tässä tapauksessa opetusministeriön suunnittelupäällikön virkaan kuuluvien tehtävien hoito määräaikaisessa virkasuhteessa oli kestänyt ennen viran haettavaksi julistamista selvästi alle yhden vuoden. Opetusministeriöllä oli valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n ja valtion virkamiesasetuksen 20 §:n mukainen toimivalta päättää asiasta, ja ministeriön menettely oli edellä lausuttu huomioon ottaen asianmukaista.

2 Nimitysmuistion asianmukaisuus

Nimitysesityksen perustelujen osalta oikeuskansleri totesi, että KK:n toimiminen suunnittelupäällikön määräaikaisessa virkasuhteessa oli ainoastaan yksi argumentti nimitysasiassa. Hakuajan päättymiseen mennessä neljän ja puolen kuukauden mittainen määräaikainen virkasuhde avoinna olevaan virkaan kuuluvissa tehtävissä ei ole ollut yksinomaan asiassa ratkaisevaa.

Virantäyttöasiassa kärkihakijoiksi nousevien hakijoiden pätevyysarviointi ja hakijoiden välinen ansiovertailu tehdään viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ja hakukuulutuksessa julkaistujen muiden lisävaatimusten sekä toisaalta viran tehtäväalan ja virkaan kuuluvien tehtävien pohjalta. Yhteiskunnallisesti merkittävämpien virkojen kohdalla, jollaisena kyseistä virkaakin on pidettävä, huomiota kiinnitetään myös asianomaisen hallinnonalan ja viran tehtäväalueiden ja virkaan kuuluvien tehtävien odotettavissa oleviin muutoksiin ja uusiin vaatimuksiin. Kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä johtamistaitoa on arvioitava nimenomaan suunnittelupäällikön viran tehtävien ja sen menestyksellisen hoitamisen vaatimusten kannalta. Kelpoisuusvaatimukseksi säädetyn johtamistaidon arvioinnissa on huomiota kiinnitettävä siihen, että ministeriön suunnittelupäällikkö ei ole ministeriön yksikön päällikkö, vaan hänen vastuullaan on monen alan asiantuntijoista ja etujärjestöjen edustajista koostuvien asiantuntijaverkostojen työskentelyn koordinointi ja johtaminen niin, että laajat koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmän kehittämisen hankkeet voivat edetä ja vuosittain toistuvat toimeenpanotehtävät hoidetaan asianmukaisella tavalla. Virantäyttömuistiossa oli käsitelty

SJ:n pitkäaikaista ja ansiokasta ammatillista kokemusta ja johtamiskokemusta hänen aikaisemmissa tehtävissään. Virantäyttömuistiossa on toisaalta arvioitu kyseistä kokemusta nimenomaan suunnittelupäällikön viran tehtävien ja virassa vaadittavan johtamistaidon näkökulmasta. Virantäyttömuistion lisäksi virantäytön kannalta merkityksellisiä tietoja oli esittelylistan liitteenä olevassa hakijoiden ansioyhteenvedossa.

Viranhakijoiden kielitaitoon voidaan säädetyn ruotsinkielen taidon lisäksi kiinnittää viranhakijoiden ansiovertailussa huomiota vain siltä osin kuin kysymys on säädetystä kelpoisuusvaatimuksista tai hakukuulutuksessa julkaistuista lisäkielitaitovaatimuksista.

Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri totesi, että kantelukirjoituksen yhteydessä ei ole ilmennyt sellaisia oikeudellisia seikkoja, joiden vuoksi oikeuskanslerin tulisi puuttua tähän opetusministeriöstä esiteltävään opetusministeriön suunnittelupäällikön virantäyttöasiaan. Tämän vuoksi kirjoitus ei aiheuttanut enempiä oikeuskanslerin toimenpiteitä.

Kirjalliset lausunnot ja esitykset

Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän mietintö (VNK)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 22.7.2004, dnro 16/20/04

Valtioneuvoston kanslia pyysi (VNK007:00/2004) lausuntoa ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän mietinnöstä. Pyynnön johdosta oikeuskansleri esitti seuraavaa.

Työryhmä oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan onnistuneella tavalla määritellyt uudentyyppisen valtiosihteerin tehtävät ja aseman. Säännösehdotuksiin oikeuskanslerilla ei ollutkaan huomauttamista. Sen sijaan oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olisi voinut olla paikallaan harkita esityksen perusteluihin lisättäväksi muutama järjestelmää selkiinnyttävä näkökohta.

Valtiosihteerin virka-aseman rinnasteisuus ministeriön kansliapäällikköön poistane ne — sinänsä perusteettomat — epäluulot, että valtiosihteerin sijoittuisi ministerin ja kansliapäällikön väliin. Näiden kummankin virkavelvollisuuksiin tulee kuulumaan puuttumattomuus toistensa

tehtäviin. Mutta myös ministerin asiana sekä valtiosihteerin että kansliapäällikön lähimpänä esmiehenä on valvoa, että kummankin tehtävät tulevat suoritetuiksi sekä huolehtia, että käytännössä toteutuu ja toimii se työnjako valtiosihteeristä esikunta-asemassa ja kansliapäälliköstä linjavastuisena, joka mainitaan esitysehdotuksen sivulla 9. Näin valtiosihteerijärjestelmä osaltaan tavoitteidensa mukaisesti kehittää ministeriön johtoa, mutta samalla tuo siihen uuden johtamis-tehtävän.

Ministerit nimitetään perustuslain mukaan pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti, mikä merkitsee, että pääministerillä on tietty vaikutusmahdollisuus yksittäisen ministerin valintaan. Valtiosihteeri nimitettäisiin ministerin esityksestä. Lienee paikallaan, että ministeri hankkii etukäteen myös pääministerin hyväksymisen tulevalle esitykselleen, koska kyseessä on merkittävä hallituspoliittinen tehtävä ministerin rinnalla.

Työryhmä ehdotti, että neuvottelevan virkamiehen nimikkeellä ministerin poliittisena avustajana toimivista virkamiehistä luovutaan, mikä oikeuskanslerin mukaan olikin paikallaan. Näihin neuvotteleviin virkamiehiin viittasi myös eduskunnan perustuslakivaliokunta mietinnössään valtioneuvostolaista (PeVM 13/2002 vp, s. 3) sanamuodoin, joita voitaneen pitää ainakin lievästi arvostelevalina.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietintö (OM)

Seloste oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunnotta oikeusministeriölle 6.4.2004, dnro 6/20/04

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean 16.12.2003 luovuttamasta mietinnöstä. Mietinnön aihekokonaisuudet olivat tuomioistuimissa käsiteltävät asiat, oikeudenkäyntimenettelyt, avustaminen oikeudenkäynnissä, konfliktinratkaisun vaihtoehdot, osaaminen ja ammattitaito, tuomioistuinelaitoksen organisaatio, tuomioistuinten johtaminen sekä tuomioistuinten keskushallinto.

Lausuntopyynnön mukaan monet komitean kehittämisehdotukset olivat jo valmistelun kohteina oikeusministeriön eri osastoilla työryhmissä tai muissa kehittämishankkeissa ja näistä tullaan pyytämään lausunto erikseen. Tästä johtuen lausuntopyynnössä oli erikseen eritelty ne osat, mistä lausuntoa pyydettiin. Lausunnonantajilla oli myös mahdollisuus rajata oma lau-

suntonsa johonkin määrättyyn mietinnön jaksoon.

Lausuntonaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Kehittämiskomitea oli selvittänyt tuomioistuinelaitoksen pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmaa. Mietintö oli varsin laaja ja sisälsi useita ehdotuksia, joissa on kysymys poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvasta arvioinnista. Pehdyttyään mietintöön oikeuskansleri päätyi keskittymään omassa launnossaan niihin osa-alueisiin, joilla on merkitystä oikeuskanslerin toimivallan ja valvonnan kannalta.

Avustaminen oikeudenkäynnissä

Komitea oli päätenyt siihen, että oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimuksia tulisi tiukentaa nykyisestä. Tavoitteena tulisi olla, että toisen asiaa voi ajaa tuomioistuimessa vain ammatillisesti pätevä ja ammattieettisesti moitteeton oikeudenkäyntiavustaja ja -asiamies, jonka toiminta on itsenäisen ja riippumattoman valvonta- ja kurinpitokontrollin alaisena. Komitean arvion mukaan tarvetta yleisen avustajapakon käyttöön ottamiselle ei ole. Kelpoisuusvaatimusten kiristämisen lisäksi oikeudenkäyntiavustajan ja -asiamiehen tehtävä tulisi kuitenkin säätää luvanvaraiseksi.

Komitean esillä olleista malleista lupajärjestelmäksi on komiteassa saanut kannatusta Suomen Asianajajaliiton organisaation varaan rakennettu asianajajamonopoli ja Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erillinen lisensijärjestelmä, jossa lisenssin oikeudenkäyntiavustajana ja asiamiehenä toimimiseen myöntäisi joku muu taho kuin Asianajajaliitto.

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluva asianajajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että Suomen Asianajajaliiton valvonta- ja kurinpitojärjestelmään. Valvonta kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus.

Asianajajien kurinpitoasiat ja muut valvontaasiat on eroteltu toisistaan. Kurinpitoasioina tulevat suoraan vireille asianajajan päämiehen kantelut ja oikeuskanslerin tai tuomioistuimen ilmoitukset. Kurinpitoasiat käsittelee kurinpitolautakunta. Yleinen kehityssuunta on ollut vuo-

desta 2002 lukien kurinpitoasioiden määrällinen lisääntyminen.

Kurinpitojärjestelmän kehittäminen on vireillä. Oikeusministeriö asetti 5.2.2002 apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan johdolla toimineen työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin viimeistellä Suomen Asianajajaliiton laatima esitysluonnos eduskunnalle annettavaksi hallituksen esitykseksi asianajajista annetun lain muuttamiseksi. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä oikeusministerille 18.6.2002. Hallituksen esitystä eduskunnalle ei ole vielä annettu.

Työryhmän tavoitteena on ollut julkisuuden ja uskottavuuden lisääminen asianajajien ammatillisessa valvonnassa ja palkkioritojen käsittelyssä. Uudistuksella tähdätään oikeusturvan parantamiseen, valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen sekä seuraamusjärjestelmän nykyaikaistamiseen. Palkkiorito-asioiden käsittelyssä pyrkimyksenä on lisätä asianajajien asiakkaan oikeussuojaa ja kuluttajansuojaa.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten kelpoisuusvaatimusten kiristäminen ja siirtyminen lupajärjestelmään on historiallista taustaa vasten arvioituna merkittävä muutos, johon tultaneen saamaan eri osapuolten näkemyksiä jatkovalmistelua silmälläpitäen. Komitean kannanottoon sisältyvää oikeudenkäyntiavustajan ja —asiamiehen saattamista samankaltaisten ammattietistien sääntöjen piiriin ja siihen liittyvää koulutus- ja valvontajärjestelmää voitiin oikeuskanslerin mielestä pitää asiakkaan oikeusturvaa ja kuluttajansuojaa parantavana. Tyydyttävänä ei voitu pitää tämänhetkistä tilannetta, jossa osa asiamiehenä toimivista on täysin valvonnan ulkopuolella. Jos tulevaisuudessa päädytään mietinnössä esitettyyn, sinänsä kannatettavana pidettävään tuomioistuimen valvontavelvollisuuden tehostamiseen, oikeuskansleri piti tärkeänä, että myös tuomioistuinten mahdollisuudet tämän tehtävän suorittamiseen arvioidaan toimitaan tarvittavien taloudellisten lisäresurssien kartoittamiseksi.

Tuomareiden valvontalautakunnan perustaminen

Ministeriö oli em. kirjeessään rajannut valvontalautakunnan perustamiseen liittyvän yleisen laillisuusvalvonnan lausuntokäsittelyn ulkopuolelle. Kun komitean ehdotus on sangen suppeasti perusteltu, eikä laillisuusvalvojille tuomareihin kohdistuneiden kanteluiden tutkimisesta ja ratkaisemisesta samoin kuin muusta tuomio-

istuimiin kohdistuvasta tarkastustoiminnasta kertynyttä tietoa ole komitean kuulemismenettelyissä hankittu ainakaan oikeuskanslerinvirastosta, oikeuskansleri piti välttämättömänä lausua mietinnöstä tältäkin osin.

Oikeuskanslerin toimivallan kannalta kehittämiskomitean merkittävin kannanotto liittyy kysymykseen tuomareiden valvontalautakunnasta. Mietinnössä esitetään perustettavaksi erityinen toimielin, tuomareiden valvontalautakunta. Tämä johtaisi pitkällä tähtäimellä siihen, että molempien laillisuusvalvojien toimivaltuuksia on tarkasteltava myös perustuslain kannalta. Mikäli tuomareiden valvontaa varten olisi olemassa erityinen toimielin, yleisten laillisuusvalvojien tuomareihin kohdistamasta valvonnasta tulisi luopua.

Yleisellä tasolla valvontalautakunnan tarpeellisuutta komitea perustelee oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tuomareihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan poikkeuksellisuudella. Mietinnön mukaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleva valvonta voidaan periaatteellisella tasolla kyseenalaistaa, mutta varsinkin eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnalla on komitean mielestä pitkät kansalliset traditiot.

Valvontalautakunnan perustamisesta yleensä oikeuskansleri viittasi oikeusministeriön tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietinnössä 14.3.2000 esitettyyn ja siihen 14.8.2000 antamansa lausuntoon (dnro 25/20/00). Lausuntonsa johtopäätöksinä oikeuskansleri päätyi siihen, että nykyinen tuomareihin kohdistuva valvontajärjestelmä on riittävä ja toimiva.

Valvontalautakunnan perustamisesta aiheutuvasta yleisten laillisuusvalvojien toimivallan kaventumisesta oikeuskansleri totesi yleisesti, että mietinnön perustelut ovat suppeat kun otetaan huomioon komitean kannanottoon sisältyvä merkittävä vaikutus tulevaisuudessa tapahtuvaan muutokseen toimivallassa. Mietinnössä ei ole myöskään arvioitu nykyisen laillisuusvalvonnan tuomioistuimiin kohdistuvan valvonnan sisältöä tai toimintatapoja. Tämän vuoksi on tarpeellista tuoda esille yleisesti oikeuskanslerinviraston tuomioistuimiin kohdistuvan valvonnan toimintatapoja ja niitä kokonaisarviointiin vaikuttavia seikkoja, jotka eivät käy ilmi mietinnöstä.

Laillisuusvalvontaa koskevan perustuslain 108 § ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtävää. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastai-

sesta menettelystä virkatoimessa päättää perustuslain 110 §:n nojalla oikeuskansleri tai oikeusasiamies.

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Koska tuomiovaltaa käyttävät perustuslain mukaan riippumattomat tuomioistuimet, 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. Valvontalautakunnalle on vaikea ajatella laajempaa toimivaltaa ilman, että loukataan tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden oikeusperiaatetta.

Oikeuskanslerinviraston omasta aloitteesta suoritettu tuomioistuihin kohdistuva laillisuusvalvonta on tapahtunut muun muassa tarkastamalla niiden rikosasioissa antamia tuomioita. Vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 17 §:n (139/1986) nojalla oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerin antamien ohjeiden mukaisesti kuukausittain tarkastettaviksi jäljennökset saamistaan päätösilmoituksista. Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin (211/1994) mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset. Hovioikeudet ovat myös lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2002 suoritetuista käräjäoikeuksien tarkastuksista.

Vuonna 2003 oikeuskanslerille tehtiin 220 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 53 kantelua ja erityistuomioistuinten osalta 24 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppisiä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on jonkin verran lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuoden 2003 toimenpideratkaisuista diaaritietojen perusteella 14 huomautusta koski ainakin osin tuomioistuinta (kaikkien huomautusten kokonaismäärä 18 kpl), 47 käsitystä koski osin tuomioistuinta (kokonaismäärä 121 kpl) ja 9 kannanottoa koski tuomioistuinta (kokonaismäärä 58 kpl). Lisäksi oikeuskansleri on pyytänyt yhdessä tapauksessa valtakunnansyyttäjä nostamaan syytteen käräjätuomaria vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta ja toissijaisesti

tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Näiden lukujen perusteella oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jouduttu varsin tiiviisti puuttumaan tuomioistuinten menettelyyn ja sitä myös arvostelemaan, ääritapauksessa syytteen nostamiseen asti. Valvontalautakunnan perustamiseen ei voitane siten osoittaa tuomioistuinvalvonnan tehostamistarvetta, eikä toisaalta voida osoittaa perusteita pyrkiä alentamaan valvonnan tasoa.

Yleisten laillisuusvalvojien tuomareihin kohdistuvan valvonnan luopumista kehittämiskomitea perusteli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan erityisesti kahdella seikalla. Yleisiin laillisuusvalvojiin verrattuna valvontalautakunta puolsi se, että lautakunnan toimivalta voisi olla laajempi kuin laillisuusvalvojien. Valvontalautakunta voisi käsitellä tuomariin kohdistuvia kanteluita myös siinä vaiheessa, kun oikeudenkäynti on vielä vireillä, mitä laillisuusvalvojat eivät voi tehdä. Mietinnön mukaan voitiin lisäksi arvioida, että tuomarit sitoutuisivat paremmin valvontalautakunnan päätöksiin, koska valvontalautakunnan jäsenet edustaisivat tuomarikuntaa, eivätkä tuomioistuinlaitokselle ulkopuolisia laillisuusvalvoja.

Käsitys siitä, että yleiset laillisuusvalvojat eivät voisi käsitellä tuomariin kohdistuvaa kantelua, kun oikeudenkäynti on vireillä, oli virheellinen. Asian kokonaisharkinnassa on luonnollisesti otettava huomioon yleisen laillisuusvalvonnan rajat ja valvonnan luonne. Tuomioistuimen riippumattomuuden vuoksi myös valvontalautakunta olisi näihin julkisen vallan kolmijakoon perustuviin rajoihin sidottu.

Tuomarikunnan paremmasta sitoutumisesta valvontalautakunnan päätöksiin tuomioistuinlaitoksen lausunnot antanevat lisäarvoa sekä tuonevat ilmi tuomarikunnan näkemykset. Komitean mietinnössä näitä seikkoja ei ollut käsitelty. Perusteluissa ei myöskään käsitelty yleisten laillisuusvalvojien tuomioistuihin kohdistuneessa valvonnassa esiintulleita ongelmia tai kannanottoja, jotka olisivat vaarantaneet tuomioistuinten riippumattomuutta. Tämän vuoksi oikeuskansleri piti tärkeänä, että jo ennen mahdollista jatkovalmistelua tehdään arvio siitä, mikä on ollut tuomioistuihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan sisältö ja miten nykyinen järjestelmä on toiminut sekä mahdollisesti ilmenneet oikeusturvaongelmat. Tässä yhteydessä selvitystä vaatii myös se, mikä on lautakunnan uskottavuus ulospäin. Ammattikunnan sisäinen valvonta ei useinkaan näyttäytyä uskottavalta ulkopuoliselle, tästä esimerkkinä Suomen Asianajajaliit-

ton kurinpitolautakuntaan kohdistuva jatkuva kritiikki.

Mietinnön perusteluosassa todettiin, että valvontalautakunta voisi arvostelun ja varoituksen lisäksi saattaa tuomaria vastaan vireille rikosjutun. Näin voitaisiin pitkällä tähtäimellä luoda valvontalautakunnasta eräänlainen suodatin tuomaria vastaan nostettaville rikossyytteille. Kysymys lienee Suomen oloissa poikkeuksellisen kollegiaalisen syyteharkinnan suorittamisesta. Mietinnön perustelu- ja kannanotto-osan kirjoitustapa oli jossain määrin epätarkka ja mahdollisen syyteharkinnan menettelytavat oli jätetty avoimeksi.

Oikeuskanslerin toimivallan osalta arvioinnissa on otettava huomioon aikaisemminkin mainittu perustuslain 110 §, jonka mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Säännöksen sisältö on viime kädessä muotoutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (PeVM 10/1998 vp.). Yleisistä syyttäjistä annetun lain 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.

Säännös oikeuskanslerin syyteoikeudesta sisältyi aikaisemmin voimassa olleen Suomen Hallitusmuodon 46 §:n 2 momenttiin. Oikeuskanslerin syyteoikeus tuomareiden osalta säilyi, vaikka oikeuskanslerin tehtävät ylimpänä syyttäjänä muutoin siirrettiin 1.12.1997 lukien voimaantulleella syyttäjälaitosta koskevalla kokonaisuudistuksella valtakunnansyyttäjälle.

Kokonaisuudistuksen valmisteluasiakirjoissa (HE 131/1996 vp) todettiin, että kun oikeuskanslerille kuuluu tuomioistuinten toiminnan valvonta, hänelle tulisi edelleen jäädä syyteharkintavaltaa tuomarien osalta.

Oikeuskanslerin syyteoikeus tuomareiden osalta ja tämän tehtävän hoitaminen on olennaisesti sidottu tuomioistuimiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan ja näin saatavaan tietoon. Yleisten laillisuusvalvojen tuomareihin kohdistuva syyteoikeus on säädetty ja katsottu edelleen tarpeelliseksi säilyttää niin syyttäjälaitosta kuin perustuslakia koskeneissa suhteellisen tuoreissa kokonaisuudistuksissa. Komitean kannanotto johtaisi siihen, että esitetyllä muutoksella olisi

siinäkin tapauksessa, että muutos koskisi ainoastaan yleistä laillisuusvalvontaa, käytännössä syyteoikeuden kannalta vaikutusta. Jos taas esityksessä ajateltiin oikeuskanslerin syyteoikeuden toimivaltamuutoksia, muutosvaikutukset ovat perustuslain tasolla laajemmat. Koska valvontalautakunnan toimivalta ja menettelytavat oli jätetty avoimeksi, on vaikutuksia muuhun lainsäädäntöön vaikea arvioida.

Komitean toimeksianto oli mietinnön mukaan laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinoista. Kehittämislinoilla oli tarkoitettu visioita tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämistä. Työskentelyn painopisteen tuli olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Työn lähtökohdaksi määriteltiin perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma.

Yleisten laillisuusvalvojen osuus mietinnössä oli mietinnön kokonaisuuteen suhteutettuna vähäinen. Komitean kannanottoon sisältyi kuitenkin tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuva yleisten laillisuusvalvojen toimivaltaan vaikuttava perustuslain säännösten sisällöllinen muutos. Perusteltua olisikin ollut esittää tässä yhteydessä asiaan myös valtiosääntöoikeudellinen näkemys.

Valmiuslakitoimikunnan välimietintö (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 22.7.2004, dnro 14/20/04

Oikeusministeriö oli 11.6.2004 päivätyllä kirjellään varannut eri viranomaisille, muun muassa oikeuskanslerinvirastolle, tilaisuuden ottaa kantaa valmiuslakitoimikunnan välimietintöön (oikeusministeriö, komiteanmietintö 2004:1).

Toimeksiantonsa mukaisesti toimikunta oli arvioinut valmiuslainsäädännön valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia ja hahmotellut alustavia toimintamalleja. Toimikunnan mukaan valmiuslain suurimmat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat olivat sääntelyn rakentuminen lainsäädäntövallan delegoinnille, valmiuslain poikkeusolomääritelmän laajuus perustuslain 23 §:n kannalta sekä valmiuslain poikkeuslakiluonne. Uutta sääntelyä hahmoteltaessa tavoitteena on ollut lainsäädäntövallan delegoinnista luopuminen ja uuden valmiuslain säätäminen tavallisen lain lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kannanottonaan oikeuskansleri esitti seuraavaa.

Uuden perustuslain säätäminen ja voimaantulo on yleisesti merkinnyt sitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei enää kaikin osin vastannut niitä vaatimuksia, jotka perustuslaki on asettanut. Tämän johdosta lainsäädäntöä ja sen säännösten perustuslainmukaisuutta on tullut kauttaaltaan tarkastella ja valmistaa tarvittaessa muutosesitykset. Erityisesti tarkistuksen alaiseksi ovat joutuneet säännökset, jotka liittyvät perusoikeuksiin. Ottaen huomioon, että valmiuslaki antaa monella tavalla ja syvällisesti mahdollisuuden poiketa perusoikeuksista, on erityisen perusteltua ja tärkeää, että tämän laatuinen tarkistus suoritetaan myös valmiuslain osalta ja laki saatetaan perustuslain edellyttämään tilaan.

Toimikunnan välimietinnössä oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kiinnitetty huomiota asianmukaisiin ongelmakohtiin ja pääosin hän yhtyi toimikunnan arviointeihin ja kannanottoihin sekä johtopäätöksiin. Samalla hän kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Toimikunta piti lähtökohtana perustuslain 23 §:n tulkinnalle sitä, etteivät muut kuin sotilaallista uhkaa sisältävät kriisit olisi pykälässä tarkoitettuja poikkeusoloja. Oikeuskansleri ei halunnut kiistää tällaisen päättelyn mahdollisuutta, mutta hän kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että perusoikeusuudistuksessa, jossa nykyinen perustuslain 23 § sai sisältönsä, ei tarkasteltu poikkeusolojen luonnetta. Lainsäätäjän kanta on siis tältä osin avoin. Hallituksen esityksessä sanotaan, että sen poikkeusolosäännös ”korvaisi” silloisen hallitusmuodon 16 §:n (HE 309/1993 vp s. 74), ei siis ”vastaisi” sitä.

Myös säännöksen sanamuodon tarkastelulla voitaneen puoltaa laajemman soveltamisalan mahdollisuutta, koska aseellisen hyökkäyksen voidaan ajatella tarkoittavan sotilaallista uhkaa (oikeuskansleri piti melko selvänä, että aseellinen hyökkäys kattaa toimikunnan esille ottaman laajamittaisen terrorismin). Jos olisi ollut tarkoitus rajoittaa vain sotilaalliseen uhkaan, tätä ilmaisuja olisi kaikesti käytetty säännöksessä.

Aseellisen hyökkäyksen rinnalla säännöksessä käytetään ilmaisua vakavuudeltaan siihen rinnastettavia, kansakuntaa uhkaavia poikkeusoloja. Tämä lisäys antoi oikeuskanslerin mielestä lisää perusteita arvioida perustuslain 23 §:n soveltamismahdollisuuksia toimikunnan lähtökohtaa laajemmiksi, sillä muuten lisäyksestä on vaikea löytää mieltä; tautologiaa ei lain kirjoittamisessa ole tapana harrastaa. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös käytettyyn ilmaisuun ”vakavuudeltaan... rinnastettavia”, ei siis esimerkiksi ”luonteeltaan ...rinnastettavia”.

Hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi lausutaan (s. 75): ”Poikkeusolojen luonn ehdinnalla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa käytetyllä yleisen hätätilan käsitteellä”. Toimikunta esitteli (s. 31) YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintaa todeten komitean huomauttaneen, että ”sopimusvaltion tulisi arvioida tiukasti toimenpiteiden oikeutusta ja välttämättömyyttä, jos 4 artiklan mukaista poikkeamismahdollisuutta käytetään muuten kuin aseellisen selkkauksen yhteydessä”. — Sinänsä oikeuskansleri piti käsitettä ”yleinen hätätila” varsin laajana ja vaikeasti vain sotilaallisen uhkaan rajoitettavana.

Toimikunta oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan hahmottanut hyvin eri sääntelyvaihtoehdot, vaikkakin tässä vaiheessa niihin oli vaikea ottaa kantaa. Sääntelyvaihtoehdon valinta voinee tapahtua vasta sitten, kun toimikunta on ainakin jonkin verran luonnostellut säännöksiään, ja ennen kaikkea kun on päädytty lopulliseen tulkintaan perustuslain 23 §:n antamasta sääntelyvaltuudesta.

Kun otetaan huomioon, että nykyisestä valmiuslaista ei ole käytännön kokemuksia, voisi ehkä ajatella, että liikkeelle lähdetään vähimmäistarkistukseen perustuvasta sääntelymallista.

Valmiuslain ja puolustustilalain yhdistäminen on sinänsä looginen ja perusteltu myös siksi, että molempien lakien valmistelu ja esittely tulisi samalle ministeriölle. Lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisten kytkentöjen johdosta esittelevänä ministeriönä tulisi olla oikeusministeriö. Toisaalta, jos säännösten määrä nousee kovin suureksi, niin kuin voinee ennakoida, yhdistämisellä ei ole ehkä kovin paljon etuja. Näin on erityisesti siinä tapauksessa, että perustuslain 23 §:n tulkinnassa päädytään rajoittumaan sotilaalliseen uhkaan. Tällöinhän on joka tapauksessa annettava säännökset mm. suuronnettomuuksien ja vakavien taloudellisten kriisien sekä tautiepidemioiden varalta. Näitä säännöksiä voitaneen itse asiassa pitää kaikkein kiireellisimpinä.

Niin kuin oikeuskansleri totesi, valmiuslainsäädännöstä ei ole käytännön kokemuksia muuten kuin satunnaisten harjoitusten muodossa. Valtioneuvoston tasolla on viimeksi kuluneiden seitsemän vuoden aikana ollut vain yksi kriisiharjoitus. Olisikin erittäin toivottavaa, että toimikunta työssään ja ehdotuksissaan ottaisi huomioon myös sen, että poikkeusoloihin varautuminen edellyttää sekä asianmukaisia säännöksiä että niiden soveltamisen käytännön harjaantu-

mista kaikilla hallinnon tasoilla. Oikeuskansleri piti toimikunnan näkemystä siitä, että myös poikkeusoloissa päätöksenteko ja toimeenpano ovat asianomaisten viranomaisten eikä poikkeusorganisaatioiden vastuulla, erittäin perusteltuna ja säilytettävänä.

Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 10.9.2004, dnro 17/20/04

Oikeusministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa oikeusministeriön asettaman työryhmän muistiosta koskien julkisuusperiaatetta ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuutta.

Työryhmän selvitys- ja arviointitehtävä oli koskenut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain yhteydessä sovellettavia hinnoitteluperiaatteita, sovellettavan hinnoittelun ja julkisuuslakia säädettäessä tavoitellun tilanteen suhdetta sekä sitä, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslain mukaisen tiedonsaannin maksullisuus valtionhallinnossa julkisuuslakia säädettäessä suunnitellulla tavalla. Työryhmän toimeksiantoa oli myöhemmin laajennettu koskemaan myös kuntahallinnossa noudatettavia hinnoitteluperiaatteita.

Työryhmän muistion mukaan lainsäädäntöä koskevat selvitykset samoin kuin julkisuuslain täytäntöönpanon seuranta varten tehdyt selvitykset osoittivat, että julkisuuslakia säädettäessä lähtökohtana pidetty tilanne ei ole toteutunut. Syntynyt tilanne ei ollut hyväksyttävä julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja julkisuusperiaatteen tarkoituksen kannalta.

Yhtenäisten säännösten tarpeen osalta oikeuskansleri viittasi eduskunnan valtioneuvoston julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan selonteon (VNS 5/2003 vp) johdosta antamaan lausuntoon (EK 7/2004 vp). Eduskunnan hallintovaliokunta oli mietinnössään (HaVM 6/2004 vp) todennut, että valtion- ja kunnallishallinnossa sovellettavien asiakirjakopioiden maksuperusteiden täsmentäminen oli välttämätöntä, ja valiokunta oli pitänyt tarvittavia lainmuutoksia kiireellisinä. Myös oikeuskanslerin viraston laillisuusvalvonnassa oli esitetty lainmuutostarve koettu tarpeelliseksi tulkinallisten tilanteiden selkeyttämiseksi.

Työryhmän esittämää säännösten sijoittamista julkisuuslakiin sekä kuntalain muuttamista

viittauksin julkisuuslakiin oikeuskansleri piti selkeänä, samoin työryhmän esittämät yksilöidyt johtopäätökset olivat perusteltuja.

Ottaen huomioon perustuslain säännökset oikeuskansleri yhtyi työryhmän johtopäätökseen siitä, että maksun perusteiden määrittelyssä tulee ottaa huomioon tiedonsaantioikeuden liittymisen perusoikeuksien toteutumiseen sekä siihen, minkälaisesta tiedonsaantipyynnöstä on kysymys. Tarpeellisena oikeuskansleri piti esitystä kahdentasoisen maksun käyttämisestä jotteivät tavanomaista enemmän kustannuksia viranomaisille aiheuttavien tietojenluovutusten kustannukset kohdistu tavanomaisiksi pidettäviin luovutuksiin. Jatkovalmistelussa saataneen selvitystä esille tulleista laajoista asiakirjapyynnöistä ja niissä mahdollisesti ilmenneistä ongelmista. Esityksen säätämisympäristystä koskevissa perusteluissa esitetyt näkökohdat olivat oikeuskanslerin mielestä asianmukaiset.

Vakuutusosituksen sivutoimisten jäsenten kokoonpano (OM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto oikeusministeriölle 1.11.2004, dnro 23/20/04

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto oli pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa vakuutusosituksen sivutoimisten jäsenten asettamisesta erityisesti maatalousyrittäjien tapaturma-asioiden käsittelyä varten.

Lausuntopyyntöön liitteinä olivat 17.9.2004 päivätty Maa- ja metsätalouden Keskusliitto ry:n ja 21.9.2004 päivätty vakuutusosituksen esitys oikeusministeriölle.

Lausuntonaan oikeuskansleri totesi seuraavaa.

Kyseinen asia liittyi 1.5.2003 voimaan tulleen vakuutusositelakiin. Vakuutusositelain uudistuksen yhteydessä uusittiin myös vakuutusosituksen maallikkajäseniä koskevat säännökset. Asiaa koskevan vakuutusositelain 11 §:n otsikkona on ”Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet”. Vakuutusositelain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 101/2002 vp) yleisperustelujen 2.2. kohdan mukaan tarkoituksena oli selkeyttää muita jäseniä koskevaa sääntelyä aikaisemmasta. Aikaisemman vakuutusositelain (14/1958) maallikkajäseniä koskevassa 5 a §:ssä (278/1999) oli säädetty maallikkajäsenten osallistumisesta laajoin laaviittauksin. Uudessa laissa säännöstä oli tarkoitus muuttaa teknisesti niin, että sivutoimisis-

ta jäsenistä säädettäisiin lakiviittausten asemesta etuuslajeittain.

Aikaisemmassa laissa vakuutusosoikeuden maallikkojäsenet määrättiin erikseen eläke- ja tapaturmavakuutusasioiden käsittelyä varten. Lakiehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan niissä tarvitaan kuitenkin samantyyppistä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta. Sen vuoksi vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että jäsenet määrätään edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys muun muassa a) yksityisosoikeudellisissa työsuhteissa olevien työeläkeasioista ja b) tapaturmavakuutusasioista. Edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta määrättävät ”työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet” osallistuvat näin sekä yksityisosoikeudellisissa työsuhteissa olevien työeläkeasioita että tapaturmavakuutusasioita koskevien asioiden käsittelyyn.

Vakuutusosoikeuden sivutoimisia jäseniä koskeissa säännöksissä on kysymys perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaisen tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävän erityistuomioistuimen tuomarivaltaa käyttävän jäsenistön määräytymisperusteista ja määräämisestä sekä niistä asiaryhmistä, joiden käsittelyyn sivutoimiset jäsenet osallistuvat. Kun kysymys on perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesta tuomiovaltaa käyttävästä riippumattomasta tuomioistuimesta, on edellytettävä, että asianomaisen lain sanamuodonkin osalta on yksiselitteisen selvää, mitä etuuslajeja koskevien asioiden käsittelyyn laissa säädettyjen tahojen ehdotuksesta määrätty sivutoimiset jäsenet kulloinkin osallistuvat. Lain uudistuksen tavoitteiden mukaisesti kysymys ei ole tässä sivutoimisten jäsenten määräämisestä erikseen ansioeläkeasioihin ja tapaturmavakuutusasioihin, vaan sivutoimisten jäsenten määräämisestä nimenomaisesti molempia asiaryhmiä varten.

Edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta määrättävien sivutoimisten jäsenten käsittelemät asiat on vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty lakiuudistuksen perusteluissa esitettyjen tavoitteiden (etuuslajikohtaisuus) mukaisesti ja lisäksi lain sanamuodonkin tasolla yksiselitteisen selkeästi. Kuten edellä on todettu, mainitut jäsenet osallistuvat muun muassa a) yksityisosoikeudellisissa työsuhteissa olevien työeläkeasioiden ja b) tapaturmavakuutusasioiden käsittelyyn.

Vakuutusosoikeuslakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisten perustelu-

jen mukaan ”momentin 5 kohdassa tarkoitettiin asioita, jotka koskevat maatalousyrittäjän toiminnassa laajassa merkityksessä olleiden henkilöiden eläketurvaa”. Tässä tarkoitettuja lakeja olisivat perustelutekstin mukaan muun muassa maatalousyrittäjien eläkelaki mutta myös maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki. Vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa on kuitenkin säädetty, että sivutoimiset jäsenet määrätään edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansioeläkeasioista. Lainkohdassa ei ole nimenomaisesti säädetty, että jäseniä määrättäisiin edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun kysymys on maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimivien tapaturmavakuutusasioiden. Ilmaisuu ”toimineiden” 5 kohdassa viittaa eläkeasioihin; 1–4 kohdissa ilmaisu ”olevien” sisältää käsitteellisesti myös tapaturma-asiat.

Vakuutusosoikeuslakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että lainuudistuksessa tavoiteltu etuuslajikohtaisuus on ollut tarkoitus toteuttaa myös maatalousyrittäjiä koskevista asioista, mutta tapaturmavakuutusasioiden osalta sitä ei ole lain sanamuodon tasolla toteutettu. On sinänsä selkeyttävää, että kaikkia vakuutusosoikeuslakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (sivu 18) lueteltuja kaikkiaan kahdeksaa eläkettä, korvausta tai tukea koskevaa lakia ei ole enää vakuutusosoikeuslaissa erikseen lueteltu. Toisaalta oikeuskanslerin näkemyksen mukaan on niin, että tapaturma-asiat ovat myös maatalousyrittäjien osalta vakuutusosoikeuslakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa luetelluista eläkkeistä, korvauksista ja tuista poikkeava oma erillinen etuuslajinsa, kuten asia on vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa systemaattisesti oikein säädetty.

Jonkin vakuutusosoikeuslain 11 §:ssä mainitun työntekijä-, virkamies- tai yrittäjryhmän tapaturmavakuutusasiat ovat samojen ryhmien eläkkeitä koskeviin asioihin verrattuna siinä määrin erillinen ja sisällöllisesti erilainen etuusjärjestelmä, että tapaturmavakuutusasiat olisi tarpeen mainita nimenomaisesti laissa, varsinkin kun näin on vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen ryhmien osalta meneteltykin.

Oikeuskansleri totesi vielä, että sellainen tulkinnallinen tie, että edustavimpien maatalous-

yritysjärjestöjen ehdotuksesta määrättyjen jäsenten osallistuminen tapaturmavakuutusasioiden käsittelyyn määräytyisi sitä kautta, että tapaturmavakuutusasiat on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittu, ei ollut hänen mielestään oikeudellisesti pitävä ratkaisu. Lainkohdassa ei nimittäin ole kysymys pelkästään vakuutusoikeuden toiminnasta sen kutsuessa sivutoimisia jäseniä eri asioiden käsittelyyn. Kysymys on myös laissa tarkoitettujen edustavimpien järjestöjen toiminnasta niiden tehdessä oikeusministeriölle ehdotuksensa järjestön ehdotuksen perusteella valtioneuvoston yleisistunnossa määrättävistä sivutoimisista jäsenistä. Yksiselitteisesti voidaan todeta, että vakuutusoikeuslain 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut edustavimmat maatalousyrittäjäjärjestöt eivät ole pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja edustavimpia työnantaja- tai työntekijäjärjestöjä.

Vakuutusoikeuden sivutoimisia jäseniä koskevat uudet säännökset ovat keskeisiltä osiltaan säännösten uudistamistavoitteiden mukaisia (lakiviittauksista etuuskohtaiseen sääntelyyn). Edellä olevaan viitaten oikeuskansleri katsoi, että lainkohdassa tarkoitettujen tapaturma-asioiden osalta vakuutusoikeuslain 11 § on kuitenkin edellä mainituin tavoin puutteellinen ja se on aiheuttanut asianomaisessa tuomioistuimessa, vakuutusoikeudessa, ja hallinnossa epätietoisuutta ja eriäviä tulkintoja. Tämän vuoksi ja koska kysymys on vakuutusoikeuden toimivaltaisen jäsenkokoonpanon määräämisen ohella myös asianomaisten keskeisten maatalousyrittäjäjärjestöjen toimenpiteistä niiden ehdottaessa sivutoimisia jäseniä riippumattomaan tuomioistuimeen oikeuskansleri päätyi siihen, että oikeusministeriön tulisi ryhtyä toimiin vakuutusoikeuslain 11 §:n täsmentämiseksi siten, että muutkin kuin 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut sivutoimiset jäsenet osallistuisivat 11 §:n 1 momentin 1—5 kohdissa tarkoitettujen eläkeasioiden lisäksi asianomaisten tapaturmavakuutuseläkeasioiden käsittelyyn.

Tasavallan presidentti antoi 19.11.2004 hallituksen esityksen laiksi vakuutusoikeuslain 11 §:n muuttamisesta siten, että vakuutusoikeuslain sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevaa säännöstä tarkennettaisiin siten, että edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta nimitettävät jäsenet osallistuisivat vakuutusoikeudessa maatalousyrittäjien ansioeläkeasioiden käsittelyyn.

Tasavallan presidentti vahvisti 21.12.2004 lain vakuutusoikeuslain 11 §:n muuttamisesta (EV 213/2004 vp), joka tuli voimaan 1.1.2005.

Toimivalta suojelupoliisin päällikön virastapidättämisasiassa (SM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto sisäasiainministeriölle 27.8.2004, dnro 19/20/04

Virastapidättämisen edellytyksistä on säädetty valtion virkamieslain 40 §:ssä. Lain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Virastapidättämisasiain toimivaltaa koskeva säännös on valtion virkamiesasetuksen 39 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan virantoimituksesta pidättämisestä päättää nimittävä viranomais, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä. Jos nimittävä viranomais on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, virantoimituksesta pidättämisestä päättää asianomainen ministeriö.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 17 §:n mukaan muun muassa suojelupoliisin päällikön nimittää valtioneuvosto.

Suojelupoliisin päällikön virastapidättämisestä päättää näin ollen asianomainen ministeriö, joka on sisäasiainministeriö.

Virasta pidätetty virkamies ei saa hoitaa virkaansa. Virkamiesoikeudellisesti tilanne on samanlainen kuin silloin, kun asianomainen on vapaana virantoimituksesta hänelle myönnetyn virkavapauden perusteella. Virasta pidätetyn tai virkavapautta saaneen virkamiehen tilalle ei ole välttämätöntä määrätä toista henkilöä virkaa hoitamaan (aikaisemmin viransijainen). Pääasia on, että vapautetun virkamiehen virkatehtäviin kuuluneet virkavelvollisuudet ja virkatehtävät tulevat hoidetuiksi. Tämä valtion virkamieslain 9 §:ään perustuva käytäntö ei voi kuitenkaan tulla viraston päällikön tehtävien hoidon osalta pääsääntönä noudatettavaksi.

Nyt kysymys oli valtakunnallisen itsenäisen poliisiorganisaation ja itsenäisen poliisiviranomaisen päällikön tehtävien hoidosta. Oli lähettävä siitä, että suojelupoliisi oman alansa poliisiviranomaisena ja suojelupoliisi virastona ei voi toimia ilman, että viraston johdossa on sen päällikön tehtäviä hoitamaan määrätty virkamies. Vuosilomien ja muiden lyhytaikaisempien esteiden ja esteellisyytilanteiden aikana päällikön sijaisena toimii tehtävään erillisellä päätöksellä määrätty suojelupoliisin virkamiehet. Nyt kysymyksessä olleen viranhoidon keskeytyksen peruste ja luonne huomioon ottaen oli pidettävä perusteltuna, että suojelupoliisin päällikön teh-

tävien hoito ei perustuisi suojelupoliisin sisäisiin sijaisuusjärjestelyihin vaan asiasta tehtäisiin nimenomainen päätös. Kysymys olisi valtion virkamieslain 9 §:n mukaisesta päätöksestä nimitää määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi virkamieheksi suojelupoliisin päällikön virkasuhteeseen.

Virkamieheksi nimittämisestä valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto. Nyt oli kuitenkin kysymys nimittämisestä viraston päälliköksi määräaikaiseen virkasuhteeseen, jolloin asiasta päättää valtion virkamiesasetuksen 20 §:n mukaan asianomainen ministeriö, joka on tässä tapauksessa sisäasiainministeriö.

Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Säännöksen taustalla on perustuslain 67 §, jossa lähdetään siitä, että yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tämän vuoksi aikaisemman lain siirtomahdollisuuden tarjonnut säännös kirjoitettiin uudessa valtioneuvostolaissa velvoittavaan muotoon. Valtioneuvostolain 14 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 270/2002 vp) mukaan perustuslain tarkoittamalla tavalla laajakantoiset tai tärkeät asiat olisi siten aina siirrettävä yleisistunnon ratkaistaviksi. Säännös tarkoittaisi toisaalta sitä, ettei muita ministeriön päätettäviksi kuuluvia asioita saisi siirtää yleisistunnon ratkaistaviksi.

Ehdotus Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan koskevaksi lainsäädännöksi (SM)

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto sisäasiainministeriölle 15.6.2004, dnro 10/20/04

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa hallituksen esityksen muotoon laaditusta ministeriön työryhmän ehdotuksesta Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan koskevaksi lainsäädännöksi.

Lainsäädännön laatiminen siviilikriisinhallintaan osallistumisessa noudatettavasta päätöksenteosta ja ministeriöiden välisestä toimialaja-

osta sekä siviilihenkilöstön oikeudellisesta asemasta oli apulaisoikeuskanslerin mielestä tarpeellinen. Työryhmän mietinnössä ehdotetusta lakiluonnoksesta hän totesi yleisesti, että siinä ei ole tullut ilmi seikkoja, joihin apulaisoikeuskanslerilla laillisuusvalvojana olisi suoranaisesti lausuttavaa.

Apulaisoikeuskansleri ei katsonut mahdolliseksi ottaa kantaa siviilikriisinhallintaan liittyvien konkreettisten tehtävien jakoon kahden päätoimijaministeriöiden kesken. Tehtävien jako eri vaihtoehtojen perusteella on pikemmin tarkoituksenmukaisuutta koskeva kuin laillisuusperusteinen kysymys. Oikeudellisesti merkityksellisesti on ennen muuta se, että tehtävien jako on selkeärajainen.

Mitä tarkemmin ja tarkkarajaisemmin määriteltä ja mitä kattavampi toimialajakosääntö on, sitä todennäköisempää on, ettei lainsäädännön ulkopuolelle jäisi siviilikriisinhallintatehtäviä, jotka eivät kuuluisi ulko- eivätkä sisäasiainministeriön toimialaan. Oikeuskanslerin viraston näkökulmasta oli olennaista, että ministeriöiden toimialat ja toimivaltajakko saadaan säädetyksi selkeästi.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että voi syntyä tarvetta päivittää valtioneuvoston ohjesääntöä ja kyseessä olevien ministeriöiden valtioneuvoston asetuksia, siltä osin kuin nämä, siviilikriisinhallintalain tultua voimaan, eivät sisällöltään kattavasti vastaisi vallitsevaa oikeustilaa ministeriöiden toimialoihin ja tehtäviin nähden.

Myös virkavapautta koskevien vaihtoehtojen arvioinnissa on kyse varsin pitkälle tarkoituksemukaisuusharkinnasta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tältä osin huomiota vain seuraavaan.

Esityksen perusteluissa oli vaihtoehtojen kohdalla suoritettu vertailua rauhanturvaamislain vastaavaan järjestelyyn. Tuntui kuitenkin siltä, että perustelut olivat näiltä osin jääneet vajaiksi. Erityisesti hän totesi, että jos katsotaan aiheelliseksi kohdella siviilikriisinhallintaan ja rauhanturvaamislain mukaiseen toimintaan osallistuvia virkavapauden osalta eri tavoin, on perusteluihin syytä kiinnittää korostetusti huomiota.

Pientyönantajien maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmä (VM)

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtiovarainministeriölle 26.4.2004, dnro 9/20/04

Valtiovarainministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen sisältyvän pientyönantajan

maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentti kuuluvat näin:

”Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä muita 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin työnantajasuorituksiin liittyviin velvoitteisiin rinnastettavia tehtäviä voidaan järjestelmän avulla hoitaa. Asetus voidaan antaa, jos Verohallitus ja sen kanssa palvelun tarjoamisesta sopineet laitokset tekevät sitä tarkoittavan ehdotuksen.”

”Verohallitus antaa palvelun tarjoamiseen liittyneiden osapuolten välisten sopimusten ja palvelujärjestelmän teknisen toteutuksen edellyttämiä tarkempia määräyksiä ja rajoituksia tehtävistä, joiden hoitamiseen järjestelmää voi käyttää. Määräysten ja rajoitusten on oltava sopimusosapuolten hyväksymiä.”

Lakiehdotuksen valtuutussäännöksiä oli tarkennettu oikeusministeriön tarkastustoimistossa, jonka ehdotuksesta vero-osasto on 16.4.2004 päivättyllä kirjeellään pyytänyt oikeuskanslerin viraston kannanottoa valtuutusten lainmukaisuudesta. Kirjeessä on huomautettu, että asetuksen antovaltuutus ja Verohallituksen määräysten antamismahdollisuus on sidottu laissa tarkoitettun palvelun tarjoamiseen liittyneiden sopimusosapuolten yhteiseen ehdotukseen.

Oikeuskansleri totesi, että lausuntopyyntö-asiakirjoista ei tarkemmin ilmene, oliko valmistelussa herännyt erityisiä epäilyjä valtuutusten lainmukaisuudesta ja millaisia nämä mahdolliset epäilyt olivat.

Lähtien siitä, että kysymys on asetuksen antovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännösten soveltamisesta, oikeuskansleri ei havainnut, että valtuutuksia muotoiltaessa olisi nojaututtu mainituille perustuslain säännöksille vieraisiin oikeudellisiin periaatteisiin ja vaatimuksiin.

Kannanottonaan hän esitti eri valtuutustilanteiden osalta seuraavaa.

Asetuksen antovaltuutus (lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentti)

Valtuutussäännökseltä edellytetään täsmällisyyttä, soveltamisalan tarkkarajaisuutta ja delegoitavan sääntelyn asiallisen merkityksen huomioon ottamista. Näitä seikkoja on kosketeltu Lainlaatijan perustuslakioppaassa 2000. Siinä on myös selostettu, mitä seikkoja säännöksen muotoilussa tulisi ottaa huomioon. Oikeuskansleri viittasi siihen, mitä oppaassa on näiltä osin esitetty sivulla 14.

Ehdotetun kaltainen valtioneuvoston asetuksen antovaltuutus tarkoittaa tilannetta, jossa asetuksen antamisella laajennetaan palvelujärjestelmän piiriin kuuluvaa työnantajasuoritusten alaa, joka lähtökohtaisesti on säännelty lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 2 momentissa. Tästä seuraa, että osa tehtävistä tulisi määrätyksi laissa, osa asetuksella. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentista ei ilmene tarkempia edellytyksiä sille, milloin asetus voitaisiin antaa. Vaikka lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 2 momentti ovat kattavasti ja väljästi muotoiltu, on mahdollista, että vielä on olemassa tai ainakin saattaa tulla vastaan tehtäviä, jotka eivät mahdu niiden soveltamisalaan, mutta joiden osalta olisi perusteltua noudattaa samanlaista menettelyä kuin niissä lueteltujen tehtävien osalta. Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston harkintaan jäisi, onko jokin tehtävä sellainen, että se on rinnastettavissa lakiehdotuksen 2 §:ssä 1 ja 2 momentissa lueteltuihin tehtäviin, jotta asetus voitaisiin antaa. Muita harkintavaltia ohjaavia asiallisia edellytyksiä ei ole, kun lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa mukainen asetuksen antamisen edellytys, että Verohallitus ja sen kanssa palvelun tarjoamisesta sopineet laitokset tekevät sitä koskevan ehdotuksen, on luonteeltaan muodollinen. Ehdotus liittyy Verohallituksen ja sopimusosapuolten välisiin oikeussuhteisiin.

Edellä lausuttuun viitaten näytti siltä, etteivät mahdolliset epäilykset lakiehdotuksen mukaisen asetuksen antovaltaa koskevan valtuutussäännöksen lainmukaisuudesta säännökseen sisältyvän valtioneuvoston harkintavallan johdosta ole olleet turhia.

Mitä muutoin tulee ehdotettuun valtuutussäännökseen, voitiin todeta, että itse palvelujärjestelmä ja ilmeisesti pääosin sen sisältämät tehtävät ovat tulleet lakiehdotuksessa säännellyiksi. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin vain ne lisätehtävät, joihin palvelujärjestelmä voitaisiin käyttää. Voitaneen olettaa, ettei asetuksen käyttöala muodostuisi kovin laajaksi. Näiltä osin valtuutussäännös sai tukea lakiehdotuksen muusta sisällöstä.

Lainsäädäntövallan siirtämisestä (lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti)

Palvelujärjestelmän käyttöönottoaminen edellyttää käytännössä toimivaa atk-järjestelmää. Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentissa esitettiin, että Verohallitus antaisi palvelun tarjoamiseen liittyneiden osapuolten välisten sopimusten ja

palvelujärjestelmän teknisen toteutuksen edellyttämiä tarkempia määräyksiä ja rajoituksia tehtävistä, joiden hoitamiseen järjestelmää voi käyttää. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan (alempi) viranomaisena voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussäännöksiä (velvoittavia oikeusnormeja) asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Oikeuskansleri viittasi tältä osin em. perustuslakioppaan sivulla 16 olevaan jaksoon ”Alempien viranomaisten säädöstenantovaltuuden edellytykset”. Siinä huomautetaan mm., että perustuslain mukaan ”viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee (lisäksi) olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu” ja että ”säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä”.

Järjestelmän sisältö ja käyttömahdollisuudet määräytyvät lopullisesti sopimusten sisällöstä ja teknisistä toteuttamismahdollisuuksista käsin. Kun palvelujärjestelmästä viime kädessä vastaa Verohallitus, täytyisi sillä olla mahdollisuudet tehtävän hoitamiseen. Ehdotetunlainen valtuutus antaisi Verohallitukselle oikeuden antaa sopimus-kumppaneita ja palvelujärjestelmää käyttäviä sitovalla tavalla määräyksiä ja rajoituksia tehtävistä, joita järjestelmä koskee. Vaikka säätely on tarpeen, ei lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin valtuutus sen avoimen luonteen takia täyttänyt vaatimusta, että viranomaiselle annetun valtuutuksen tulee olla täsmällisesti määrätty.

Lopputoteamukset

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin asetukseenantovaltuutta koskevat huomautukset antoivat aiheita siihen, että valtuutussäännöstä vielä tarkistettaisiin ennen hallituksen esityksen antamista niin, että se paremmin täyttäisi perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset.

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin lainsäädäntövallan siirtoa koskeva valtuutus olisi muotoiltava uudelleen, jotta se täyttäisi perustuslain 80 §:n 2 momentin vaatimukset.

Ajanpuutteen vuoksi oikeuskanslerilla ei ollut mahdollisuuksia tarkemmin paneutua siihen, miten säännöksiä tulisi tarkistaa tai miten ne olisi muotoiltava.

Oikeuskansleri totesi, että esitysluonnoksesta puuttuvat säätämisyjärjestystä koskevat perustelut. Niiden tarve oli tässä tapauksessa ilmeinen ja vaikka niissä päädyttäisiin tavalliseen lainsäädäntöjärjestykseen, on paikallaan esittää, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lopuksi hän kiinnitti vielä huomiota siihen seikkaan, että alemmanasteisella lainsäädännöllä on tarkoitus osaltaan säätää maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä, joka on tarkoitettu pientyöntantajien ja siis myös kotitalouksien käytettäväksi, joilla ei ole mainittavaa aiempaa kokemusta järjestelmän kattavien asioiden käsittelystä. Ottaen huomioon, että alemmanasteisen säädösvalmistelun valvontaa ei ole järjestetty, olisi oikeuskanslerin mielestä paikallaan, että ministeriö seuraisi Verohallituksen päätöksen valmistelua niin, ettei määräyksiä ja rajoituksia annettaessa mentäisi ulommaksi kuin mihin aikanaan mahdollisesti säädettävän lain mukainen valtuutus antaa mahdollisuuksia.

Muut lausunnot ja kannanotot

Valtioneuvoston ohjesäännön muuttaminen (VNK)

Lausuntopyyntö koski valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 9 kohdan muuttamista. Muutoksen tarkoituksena on täsmentää valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaa Euroopan unionissa päätettäviin asioihin liittyvien toimenpiteiden osalta.

Lausunnossa pidettiin esitettyä muutosta perusteltuna ja nykyistä tilaa selkeyttävänä. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn listatarkastuksissa asiaan oli oikeuskanslerinvirastossa kiinnitetty huomiota, koska käytäntö koskien perustuslain 93 §:n 2 momentin säännöstä oli ollut vaihteleva. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että yleisistunnon esittelylistaan oheistetussa muistiossa asian luonne arvioidaan ja toimivaltajako perustellaan erikseen (4/20/04).

Valtioneuvoston esittelijän oppaan uudistaminen (VNK)

Valtioneuvoston esittelijän opas uudistettiin erityisesti 1.4.2003 voimaan tulleen uuden valtioneuvostolain ja 7.4.2003 voimaan tulleen uuden valtioneuvoston ohjesäännön johdosta. Opasluonnoksesta annetussa lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa säännösviittauksiin sekä tasa-arvolain 4 §:ää, valtioneuvoston äänestysmenettelyä ja valtioneuvoston jäsenten lausumia koskeviin kohtiin (1/20/04).

Valtion tietohallinnon ohjaus ja organisointi (VNK)

Valtioneuvoston kanslian lähettämän lausuntopyyntönsä johdosta oikeuskansleri totesi, että valtion IT-toiminnan uudistaminen on ensi sijassa hallinnollis-taloudelliseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa päätöksentekoa, eikä sellaisena anna aiheutta oikeuskanslerinviraston kannanottoon.

Oikeuskanslerin huomiota kuitenkin kiinnitti raportin 6.5 kohdassa esitetty malli, jossa viraston IT-päällikkö vastaa toiminnastaan viraston johdon lisäksi hallinnonalansa tietohallintojohtajalle ja hallinnonalan tietohallintojohtaja vastaavasti ministeriönsä johdon lisäksi valtion IT-toiminnan johtajalle.

Lausunnossaan oikeuskansleri piti tällaista virkamiehen kahtaalle suuntautuvaa vastuuta valtion virkamieslain kannalta ongelmallisena sekä käytännössä vaikeana toteuttaa. Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto ja valvontamääräyksiä; kahtaalle suuntautuva vastuu voi johtaa tilanteeseen, jossa viraston/ministeriön johdon antama määräys on ristiriidassa hallinnonalan tietohallintojohtajan/valtion IT-toiminnan johtajan asettamien velvoitteiden kanssa. IT-toiminnasta vastaavien virkamiesten asema voi heikentyä, jos virastojen tai ministeriöiden johto mieltää että nämä virkamiehet toteuttavat viraston tai ministeriön ulkopuolelta tulevia määräyksiä (22/20/04).

Esitys ampumaratoja koskevien säännösten uudistamiseksi (SM)

Oikeuskanslerinvirastossa oli tutkittavana kanteluasia erään ampumaradan valvonnan väitetyistä laiminlyönneistä. Kantelua tutkiessaan oikeuskansleri havaitsi, että vuosilta 1915 ja 1916 olevat säännökset ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta kaipaavat uudistamista. Säännökset ovat varsin puutteellisia esimerkiksi juuri ampumaratojen valvonnan osalta. Niistä ei oikeuskanslerin mielestä yksiselitteisesti ilmene edes sitä, mille viranomaisille ampumaradan valvonta kuuluu ja miten valvontaa on suoritettava. Paikallispoliisista ja lääninpoliisijohdosta hankitut selvitykset osoittivat, että valvonnan oikeasta toteuttamisesta vallitse myös käytännössä epä-tietoisuutta.

Vallitsevaa tilannetta voidaan pitää ampumaradan mahdollisesta säännösten vastaisesta käyt-

töstä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien momenttien ongelmien vuoksi huolestuttavana. Oikeuskanslerin saamien tietojen mukaan ampumaratoja koskevien säännösten vanhentuneisuus ja puutteellisuus tunnustetaan sinänsä yleisesti. Eri ministeriöiden kesken vallitse kuitenkin ilmeisesti epäselvyyttä siitä, minkä ministeriön toimialaan säännösten valmistelu kuuluu.

Viitaten valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ään ja valtioneuvostosta annetun lain 10 §:ään oikeuskansleri esitti, että valtioneuvosto osoittaisi ministeriön, jonka toimialaan ampumaratojen rakentamista ja valvontaa koskevat säännökset kuuluvat ja että näiden säännösten uudistamisen valmistelu aloitettaisiin mahdollisimman pian (8/50/04).

Syyttäjien henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi (OM)

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voiko ja missä laajuudessa syyttäjän henkilökohtaisen työsuorituksen sisällön arviointi vaikuttaa syyttäjien palkkaukseen uuden palkkausjärjestelmän edellyttämällä tavalla.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan syyttäjällä on itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävänäan olevassa asiassa. Oikeuskanslerin lausunnossa arvioitiin kyseisen säännöksen suhdetta valtion henkilöstön uuteen palkkausjärjestelmään kuuluvaan henkilökohtaisen työsuorituksen arviointiin. Syyttäjän riippumaton ja itsenäinen asema koskee erityisesti syyteharkintavallan käyttöä yksittäisissä syyteharkinta-asioissa. Virastojen tulosohtauksessa on tullut kiinnittää syyteasioiden käsittelyaikojen ja asiamäärien ohella huomiota syyttäjätehtävien hoitoon asianmukaisella tavalla.

Uuteen palkkausjärjestelmään kuuluvassa henkilökohtaisen työsuorituksen arvioinnissa kiinnitetään huomiota syyttäjien henkilökohtaiseen työskentelyyn. Rikosasioiden asianosaisten ja yhteiskunnan oikeusturva vaatii, että syyttäjätehtäviä hoidetaan ammatillisesti ja oikeudellisesti pätevällä tavalla ja että syyttäjien syyteharkintaratkaisut täyttävät yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:ssä säädetyt tasapuolisuusvaatimukset. Asianmukaisella tavalla toteutettu virastokohtainen tulosohtaus, tulosohtaminen ja toiminnan tuloksellisuuden valvonta sekä palkkausjärjestelmäuudistukseen liittyvä henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi eivät ole ristiriidassa syyttäjän syyteharkintavallan itsenäi-

syöttä ja riippumattomuutta koskevan perustuslain kanssa.

Oikeuskansleri viittasi lausunnossaan lisäksi siihen, että myös syyttäjien, samoin kuin tuomareidenkin, virkanimitysasioissa on perustuslain 125 §:ssä säädettyjä nimitysperusteita arvioitaessa punnittu viranhakijan henkilökohtaista työsuoritusta. Nimitysperusteiksi perustuslaissa säädetty taito ja kyky sisältävät huomattavan paljon samoja osatekijöitä kuin palkkaus uudistuksen henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi (8/20/04).

Rikosprosessin tarkistamishdotus (OM)

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta rikosprosessia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (Työryhmämietintö 2003:11).

Rikosprosessin tarkistamistyöryhmä ehdotti, että tuomioistuimissa otettaisiin tietyissä tapauksissa käyttöön uusi kirjallinen rikosprosessi tunnustettuja tekoja varten. Oikeuskansleri piti perusoikeuksien kannalta ehdotuksessa mainittuja tavoitteita tältä osin sinänsä kannatettavina. Voidaan kuitenkin aiheellisesti kysyä, onko ehdotettu kirjallinen menettely kaikilta osin sellaisenaan oikea tapa pyrkiä saavuttamaan mainittuja tavoitteita, varsinkin kun uusi menettely myös voi kaventaa perusoikeuksia.

Yksilön oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta lausunnossa pidettiin jossain määrin ongelmallisena sitä, että syytetyn suostumus ja teon tunnustaminen tapahtuisi kirjallisesti. Ehdotetussa muodossaan ei asiaa käsittelevällä ja ratkaisevalla tuomarilla olisi riittäviä mahdollisuuksia itse tehdä havaintoja muun muassa syytetyn henkisestä tilasta, avustajan tarpeesta tai siitä onko suostumus annettu ja tunnustus tehty omasta vapaasta tahdosta ja riittävän harkitusti. Oikeuskanslerin mielestä vain poikkeustapauksissa kyseeseen tuleva menettely, että vastaus tai erityisestä syystä annettava lausuma annettaisiin suullisesti ei olisi täysin riittävä, etenkin kun kirjallisen aineiston perusteella voi olla huomattavan vaikea arvioida suullisen vastauksen tai lausuman tarvetta vastaajan oikeusturvan näkökulmasta.

Ongelmallisena lausunnossa pidettiin myös sitä, että kirjallisen menettelyn soveltamisala olisi varsin laaja. Ehdotettu soveltamisala tarkoittaisi käytännössä sitä, että lähes kaikki rikoslakirikostenkin tavalliset ja lievät ja eräät törkeätkin

tekemuodot kuuluisivat menettelyn soveltamisalaan. Yksilön oikeusturva korostuu mitä vakavammasta rikoksesta ja ankarammasta rangaistuksesta on kyse. Ehdotetussa menettelyssä voitaisiin tuomita jopa vuoden mittainen (ehdotonkin) vankeusrangaistus pelkän kirjallisen aineiston perusteella.

Oikeuskanslerin lausunnossa todettiin myös, että ehdotettu kirjallinen menettely johtaisi siihen, että rikosasioiden käsittelyssä suullisia istuntoja ja sen kautta menettelyn avoimuutta ja julkisuutta huomattavasti rajoitettaisiin. Perusoikeuksien kannalta rikosprosessiin kohdistuu odotuksia myös itse menettelyn ja sen oikeudenmukaisuuden suhteen. Menettelyllistä oikeudenmukaisuutta korostava vaatimus on yhteydessä rikosprosessin uskottavuuteen ja sitä kautta oikeusjärjestystä kohtaan tunnettavaan luottamukseen. Prosessin tulisi olla uskottava ulospäin ja luottamustaherättävä myös asianosaisten näkökulmasta. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan ehdotettu kirjallinen menettely olisi edellä mainitusta rajoittamissyystä ongelmallinen juuri tässä suhteessa. Voisikin olla aiheellista pohtia myös muita tapoja yksinkertaistaa ja keventää suullista pääkäsittelymenettelyä rikosasioissa, joissa teko on tunnustettu.

Tietyllä tavalla ongelmallisena lausunnossa pidettiin myös sitä, että oikeudenkäyntimenettelyssä ROL 8 luvun 11–12 §:n mukainen poissaolokäsittely säilyisi sellaisenaan ennallaan uuden kirjallisen menettelyn käyttöönotosta huolimatta. Tämä johtaisi siihen, että jatkossa olisi osittain päällekkäiset järjestelmät, joiden keskinäinen suhde jossain määrin jäisi epämääräiseksi ja rikosasioiden tuomioistuinkäsittelyjärjestelmän hahmottaminen tulisi entistä vaikeammaksi.

Rikosprosessin tarkistamistyöryhmä ehdotti mietinnössään rikosprosessiin liittyen myös eräitä muita uudistuksia. Yksi pääkäsittelyn peruuttamisen vähentämiseen tähtäävä ehdotus oli, että tuomioistuimeen tuotavaksi määrätty vastaaja, muu asianosainen, todistaja tai muu kuultava saataisiin ottaa säilöön (vapaudenmenetys kuljetusaikoinen saisi kestää enintään viisi vuorokautta), jos hänen käyttäytymisensä perusteella olisi aihetta olettaa, ettei häntä muutoin saada (mahdollisesti jo ensimmäiseen) istuntoon. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen on eräs perus- ja ihmisoikeuksien kulmakivistä. Oikeuskanslerin mukaan henkilökohtaisen vapauden rajoittamismahdollisuuksien laajentamiseen ehdotuksessa mainitulla tavalla tulisi ryhtyä vain erittäin painavilla perusteilla, joita ehdotuksessa ei tuotu esiin. Herääkin kysymys, olisiko syytä kattavasti

selvittää, voisiko samoihin tavoitteisiin mahdollisesti päästä myös muilla keinoin, esimerkiksi tehostamalla viranomaisyhteistyötä (28/20/03).

Tulvavahinkojen korvaamisesta päättäminen (MMM)

Poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain 5 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö päättää, huomioidaan ottaen käytettävissä olevat määrärahat, mikä osuus tulvan aiheuttamien vahinkojen ja kustannusten määristä korvataan, jolloin korvattava osuus voi eriluonteisten vahinkojen ja kustannusten osalta olla erilainen.

Kesän 2004 poikkeukselliset tulvat aiheuttivat laajalti erityyppistä vahinkoa eri kansalaisryhmille ja elinkeinonharjoittajille. Kysymys ei ollut lain mukaan subjektiivisesta oikeudesta korvaukseen, vaan korvauksia voitiin maksaa valtion talousarvion otettujen määrärahojen rajoissa. Korvauksen hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta perusvaatimus oli, että kaikkia samanlaisessa asemassa olevia korvauksenhakijoita, esimerkiksi samanlaisten asuntovahinkojen korvaamisasioissa, kohdeltiin samalla tavoin. Valtion lisätalousarvion lisämäärärahojen jälkeenkään kuitenkin vain osa lain 2 §:ssä korvauksen piiriin säädetystä vahingoista voitiin korvata. Myös tulvavahinkojen seuraukset olivat eri vahinkotyypeissä erilaiset. Erityisesti asuinrakennusten tuhoutumistapauksissa kysymys oli muistakin perusoikeuksista kuin yhdenvertaisuudesta.

Maa- ja metsätalousministeriön tiedusteluun oikeuskansleri totesi, että tulvavahinkokorvausten maksamista koskevassa ministeriön asetuksessa voitiin määrätä eri suuruisista korvausosuuksista eri tyyppisille vahingoille (21/20/04).

Lapin lääninhallituksen pelastusosaston osastopäällikön viran täyttö (SM)

Lääninhallitusasetuksen 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kelpoisuusvaatimuksena pelastusosaston osastopäällikön virkaan on ylempi korkeakoulututkinto, käytännössä osoitettu johtamistaito ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen. Viran täyttäminen kuuluu sisäasiainministeriön toimivaltaan.

Pelastusosaston tehtäviin kuuluvat Lapin lääninhallituksen työjärjestyksen 7 §:n mukaan palo- ja pelastustointa, valmiussuunnittelu, vä-

estönsuojelua ja maanpuolustusopetusta koskevat asiat. Tehtävät on tarkemmin lueteltu lääninhallituksen pelastusosaston (pelastushallintoyksikön) työjärjestyksessä.

Lapin lääninhallitus oli virantäyttöasiakirjojen saatekirjeessään sisäasiainministeriölle kiinnittänyt huomiota yhtenä viranhakijana olleen yleisesikuntaupseeri evp:n kansainvälisissä tehtävissä hankkimaan kokemukseen ja kokemukseen valmiussuunnitteluasioissa.

Ministeriön tiedustelun johdosta on sisäasiainministeriölle oikeuskanslerin kantana ilmoitettu, että kysymys oli lääninhallituksen itsenäisen osaston päällikön virasta. Tämän vuoksi kyseinen kelpoisuusvaatimus tarkoitti osaston päällikön laaja-alaista perehtyneisyyttä osaston säädettyyn tehtäväalueeseen eikä perehtyneisyyttä pelkästään joihinkin tehtävien osa-alueisiin. Kyseisellä hakijalla oli jonkinasteista perehtyneisyyttä lähinnä kahteen lääninhallituksen pelastusosaston toimintalohkoon, joista kumpikaan ei ole pelastusosaston toiminnan ja tehtävien kannalta keskeisimpiä. Viran säädetty kelpoisuusvaatimukset ja perustuslain 125 §:ssä säädetty virkanimitysperusteet huomioon ottaen virantäyttöasiassa ei ollut esitetty sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden vuoksi kyseinen hakija voitiin asettaa virantäyttöasiakirjoista ilmenevien eräiden ansioituneempien ja ammatillisesti pätevempien hakijoiden edelle.

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Hallituksen esitys valtioshteereistä

Oikeuskansleri Paavo Nikula oli 8.10.2004 perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä valtioshteereistä, eli esityksestä laeiksi valtioneuvostosta annetun lain 6 §:n ja valtion virkamieslain 5 §:n muuttamisesta (HE 142/2004 vp).

Esityksen johdosta laatimassaan muistiossa oikeuskansleri viittasi ministeriöiden poliittisen tuen kehittämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksesta 22.7.2004 antamaansa lausuntoon (dnro 16/20/04). Sen mukaan oikeuskanslerilla ei ollut laillisuusvalvojan toimialan kannalta huomauttamista työryhmän säännösehdotuksiin.

Muistiossaan oikeuskansleri totesi, ettei perustuslakivaliokunta puoltanut vuoden 2002 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä (13/2002 vp) tuolloin esitettyä valtioshteerijärjestelmää. Valiokunta piti erityisen ongelmallisena valtioshteerille esitettyä esimiesasemaa kansliapäällikköön nähden viimeksi mainitun ollessa minis-

terion virkamiesjohtaja. Toisaalta valiokunta totesi, että tarve vahvistaa ministeriön poliittista johtamista ei ollut vähentynyt perustuslain säätämisen ajoista.

Oikeuskansleri katsoi työryhmän ehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että työryhmän ehdottama valtiosihteerin virka-aseman rinnasteisuus ministeriön kansliapäällikköön merkitsee, ettei valtiosihteerin sijoitu ministerin ja kansliapäällikön väliin. Kummankin virkavelvollisuuksiin kuuluu puuttumattomuus toistensa tehtäviin. Mutta myös ministerin asiana on valvoa, että kummankin tehtävät tulevat suoritetuiksi sekä että käytännössä toteutuu ja toimii esitetty työnjako valtiosihteerin ja kansliapäällikön kesken. Valtiosihteerijärjestelmä kehittää ministeriön johtamista, mutta tuo samalla siihen uuden johtamistehtävän.

Toisena seikkana oikeuskansleri otti esiin sen, että valtiosihteerin nimitykselle hankitaan etukäteen pääministerin hyväksyntä, koska myös ministerit nimitetään pääministerin esityksestä.

Hallituksen esityksessä kummatkin oikeuskanslerin mainitsevat seikat oli otettu varteen. Esityksessä todettiin myös, ettei valtiosihteerin voi pidättää itselleen ratkaisuvalltaa asiassa, joka on osoitettu jonkun ministeriön virkamiehen toimivaltaan. Juuri tässä on ero kansliapäällikköön nähden.

Valtiosihteerillä olisi ministeriön ja valtioneuvoston yleisistunnon esittelijän tehtävät ja asema, joten hän voisi valmistella myös määrämuotoisia ja välittömästi täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja, kun poliittinen johtaminen on olennaiselta osaltaan valmistelun suuntaamista ja ohjaamista. Varsinaisten esittelytehtävien osalta valtiosihteerin työssä poliittinen ohjaus jäisi sivummalle, koska esittelijän on huolehdittava että hänen esittämänsä ratkaisu on oikeudellisesti ja budjettitaloudellisesti moitteeton. Kun valtiosihteerillä ei ole ratkaisuvallan pidättämisoikeutta toiselta virkamieheltä, on esittelytehtävän siirtäminen hänelle toiselta esittelijältä samojen oikeudellisten rajoitusten alainen kuin muillakin virkamiehillä.

Esitetyn valtiosihteerijärjestelmän toimintaa käytännössä valaisi olennaisesti, että esitykseen oli liitetty luonnokset valtioneuvoston ohjesäännön muutoksiksi. Valtiosihteerin tulisi mm. edustaa ministeriä hänen toimeksiantonsa mukaisesti. Myös muista valtiosihteerin tehtäväkokonaisuuksista (esimerkiksi hallitusohjelman toteuttamistehtävät) voinee päätellä, että valtiosihteerin toiminnasta saattaa nousta ministerin parlamentaarinen luottamusvaade (10/21/04).

Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka oli 10.2.2004 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp) sekä esityksestä mainitun hallituksen esityksen täydentämiseksi (HE 151/2003 vp).

Esityksen johdosta laatimassaan muistiossa apulaisoikeuskansleri totesi, että lakiehdotus merkitsi parannusta vallitsevaan oikeustilaan. Jo pelkästään se, että käytännön varassa olevia menettelytapoja kirjataan lakiin, on selkeä parannus. Lain toimivuuden varsinaiseksi koetinkiveksi muodostuu tietenkin se, miten sitä käytännössä tullaan soveltamaan. Yksi kysymys on, kyetäänkö asiat käsittelemään viranomaisissa riittävän joutuisasti. Tässä kohdin on nykyisellään korjaamisen varaa. Esimerkiksi joissakin hallinto-oikeuksissa ulkomaalaisasioita koskevat valitukset kestävät suhteellisen pitkään. Myös ulkomaalaisviraston käsittelynopeuteen on jouduttu laillisuusvalvonnassa toisinaan puuttumaan.

Toinen soveltamiseen liittyvä kysymys on se, että uudistuksessa on edelleenkin monin paikoin varsin väljäisältöisiä säännöksiä, jotka jättävät virkamiehelle/viranomaiselle runsaasti harkinnanvaraa. Tämä antaa ehkä tarpeellista joustavuutta, mutta joissakin kohdin se herättää kysymyksen tulevasta soveltamiskäytännöstä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti muistiossaan huomiot muun muassa seuraaviin kysymyksiin lakiehdotuksessa.

Säilöön ottamisesta säädetään 121 §:ssä asiallisesti jokseenkin nykyisellä tavalla, joskin perustelujen mukaan edellytyksiä on pyritty täsmentämään. Apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan ollut täsmällisyydestä vakuuttunut, varsinkin kun otetaan huomioon, että toimenpide kohdistuu vapauteen ja edellytysten tulisi siten olla yksiselitteisiä.

Lakiehdotuksen 3-kohta on väljä: säilöön ottaminen olisi mahdollista, jos ulkomaalaisen ”henkilökohtaiset ja muut olot” huomioon ottaen hänen voidaan olettaa syyllistyvän rikokseen Suomessa. Kun mahdollistetaan tällä tavoin ”oloihin” pohjautuvan ennusteen tekeminen rikokseen syyllistymisestä, avataan ovet sellaiselle soveltamiskäytännölle, jota ei voida ennakoita ja tuskin edes jälkikäteen kunnolla laillisuusperusteella valvoa. Sekin pistää silmään, että nykyisin voimassa olevassa laissa edellytetään ”perusteltua aihetta olettaa”, ehdotuksessa tämä on käännetty muotoon ”voidaan olettaa”. Vanha

sanamuoto tuo paremmin esille sen, että toimenpiteen taustalla tulee olla jotakin sellaista konkreettista, joka voidaan myös tarvittaessa tuoda perusteluissa esiin.

Ehdotus siirtäisi paikallispoliisille ulkomaalaisasioissa lisää tehtäviä ja toimivaltaa; perusteluissa puhutaan useiden tuhansien päätösten lisääntymisestä vuodessa. Tähän liittyy kaksi kysymystä: resurssien riittävyys ja käytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen.

Paikallispoliisille tulisi jatkossa lisääntyvässä määrin ulkomaalaislain soveltamistehtäviä, joissa joudutaan ottamaan kantaa tulkinnallisiin, jopa arvostuksenvaraisiin kysymyksiin, jolloin epäyhtenäisen käytännön vaara lisääntyy. Ohjeistuksen ja koulutuksen tarve tältä osin on syystä ottaa vakavasti. — Tässä yhteydessä kannattaa panna merkille, että äskettäin on julkisuudessaakin kiinnitetty huomiota eri poliisipiirien epäyhtenäiseen käytäntöön ulkomaalaisten säilöön-otoissa.

Nopeutettua käsittelyä ja käännättämispäätösten täytäntöönpanoa koskevat oikeuspoliittiset arviot on aikaisemmin tehty. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hän tämän vuoksi puutu tässä enää näiden kysymysten periaatteelliseen puoleen. Sen sijaan hän ei laillisuusvalvojana voinut olla kiinnittämättä huomiota 201 §:n 3 momentin erääseen yksityiskohtaan. Tämän lainkohdan mukaan käännättämispäätös voitaisiin panna täytäntöön kahdeksantena päivänä sen jälkeen kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Momentin viimeisen virkkeen viittauksesta (”vähintään viisi arkipäivää”) huolimatta aika tuntuu lyhyeltä — varsinkin kun otetaan huomioon mm. ulkomaalaisasioihin liittyvät mahdolliset kieliongelmat, oikeusavun saanti sekä asian käsittelyn vaatima aika

hallinto-oikeudessa. Perusteluissa olisi odotettu kerrottavan kokemuksia muutaman vuoden voimassa olleesta vastaavan sisältöisestä säännöksestä. Juuri tämän tyyppisiin asioihin pätee erityisen hyvin toteamus: oikeuden pitää toteutua myös käytännössä (2/21/04).

Muut kuulemiset

— Oikeuskansleri oli 24.3.2004 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana valiokunnalle tämän pyynnöstä antamastaan selvityksestä 5.2.2004 Natura-kanteluissa esitetyistä menettelyvirheväitteistä ja niiden ratkaisuksista (13/21/03).

— Oikeuskansleri oli 31.3.2004 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana yliopistolain muuttamista koskevasta lakialoitteesta (LA 20/2004 vp, 5/21/04).

— Apulaisoikeuskansleri oli 13.5.2004 eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laeiksi asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 54/2004 vp, 3/21/04).

— Oikeuskansleri oli 12.10.2004 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuutta koskevan muistutuksen (M 1/2004 vp) johdosta. Muistutuksen käsittely siirtyi seuraavalle vuodelle (9/21/04).

— Oikeuskansleri oli 23.11.2004 eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuultavana 23.11.2004 oikeuskanslerin kertomuksen 2003 (K 13/2004 vp) johdosta. Hän osallistui myös kertomuksesta käytyyn eduskunnan täysistunnon lähetekekseluun (13/21/04).

3 Perus- ja ihmisoikeusasiat

Yleisiä näkökohtia

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän tavoitteen mukaisesti sisältyy perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevaan 108 §:n 1 momenttiin säännös oikeuskanslerin velvollisuudesta valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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

Perustuslaissa asetetusta tehtävästä ja valtioneuvoston valvonnan luonteesta seuraa, että laillisuusvalvonnassa otetaan huomioon perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimusmääräykset viran puolesta (siis ilman että niihin on esimerkiksi kantelussa vedottu). Oikeuskanslerin ratkaisuissa viitataan asianomaisiin säännöksiin tai määräyksiin silloin kun niiden soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Perustuslakivaliokunta on tähdentänyt sitä, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia. Tältä osin perustuslain keskeinen säännös sisältyy sen 80 §:ään. Sen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Niitä ei voida määrittellä asetuksella eikä muilla alemmanasteisilla säädöksillä.

Kertomusvuonna on tullut voimaan useita lakeja, joissa on säännelty yksityiskohtaisemmin perusoikeuksina turvattujen oikeuksien sisällöstä. Osa laeista on uusia, osa on korvannut aieman sääntelyn. Keskeisiä lakikokonaisuuksia ovat muun muassa seuraavat. Yhdenvertaisuuslain (21/2004) tarkoituksena on edistää ja turvata perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa. Lailla on pantu täytäntöön neuvoston syrjintädirektiivi 2000/43/EY ja neuvoston työsyrijntädirektiivi 2000/78/EY. Lailla yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) toteutetaan yksityiselämän suoja ja muita

yksityisyyden suojaa turvaavia perustuslain 10 §:ssä säädettyjä oikeuksia työelämässä. Lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) annetaan tarkempia säännöksiä perustuslain 12 §:ssä turvattun sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Kielilain (423/2003) tarkoituksena on turvata perustuslain 17 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Viranomaisten palveluksessa olevan henkilöstön kielitaidosta huolehtimisesta säädetään laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003). Saamen kielilain (1086/2003) tarkoituksena on taas turvata perustuslain 17 §:ssä säädetty saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Hallintolailla (434/2003) pyritään turvaamaan perustuslain 21 §:ssä mainitut hyvän hallinnon takeet. Voitaneen olettaa, että erityisesti kielilainsäädännön ja hallintolain soveltamista koskevia kanteluita tulee esiintymään jatkossakin.

Kotimainen perusoikeusjärjestelmä on vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa saatettu sisältöltään kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi. Siitä johtuen laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat liittyvät toisiinsa. Tarkasteltaessa ja arvioitaessa perusoikeuksien toteutumista laillisuusvalvonnassa on siten merkitystä sillä seikalla, miten ihmisoikeuskysymyksiä on käsitelty ja ratkaistu kansainvälisesti. Keskeiseen asemaan nousevat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamista koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joiden seuraaminen ja huomioon ottaminen tarpeellisessa määrin sekä hallinnossa yleensä että laillisuusvalvonnassa asettaa omat vaatimuksensa. Virastossa on järjestetty ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen seuranta. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että vuonna 2004 ihmisoikeustuomioistuin antoi 28 Suomea koskevaa ratkaisua, joista 10 koski oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Langettavia ratkaisuja oli kuusi, jotka koskivat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella omaisuuden suo-

jaa ja sananvapautta. Myös EY-tuomioistuimen ratkaisujen — sikäli kuin niissä on kosketeltu ihmisoikeussopimusta — seurantaan on kiinnitetty huomiota

Euroopan unionin piirissä huomattava askel oli 29.10.2004 Roomassa allekirjoitettu sopimus Euroopan perustuslaista. Tämän perustuslaillisen sopimuksen toinen osa sisältää vuonna 2000 annetun unionin perusoikeuskirjan, johon on koottu unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella asuvien henkilöiden kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Kysymys ei ole uusien perusoikeuksien luomisesta, vaan tavoitteena on ollut koota yhteen sellaisia oikeuksia, jotka Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkäytännössä jo tunnustetaan unionin oikeuden lähtökohdaksi. Ehdotetut perusoikeudet sitovat unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Sopimus on hyväksyttävänä kansallisessa käsittelyssä jäsenmaissa. Laillisuusvalvonnassa ei ole tullut esille tapauksia, joissa olisi jouduttu pohtimaan kansallisten perusoikeuksien ja perustuslaillisen sopimuksen mukaisten oikeuksien välistä suhdetta.

Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa

Käytännössä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta tulee useimmiten esille säädösehdotusten tarkastuksessa. Tällöin tulee punnittavaksi se, miten perustuslain perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden sisältö ja vaatimukset on otettu huomioon säädösvalmistelussa.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa valtioneuvoston osalta ovat kertomusvuonna olleet esillä samat seikat kuin aikaisempinakin vuosina. Tällaisia seikkoja ovat säädöstason valinta, valtuutussäännösten olemassaolo ja sisältö, valituskiellot, säännösten taannehtivuus, rikosoikeudellisia säännöksiä koskeva legaliteettiperiaate, yhdenvertaisuus ja omaisuuden suoja. On perusteltua olettaa, että näihin näkökohtiin kiinnitetään huomiota tulevinakin vuosina.

Valtioneuvoston yleisistunnon (vast. tasavallan presidentin) esittelylistojen tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksen suhdetta perusoikeussäännöksiin ja ihmisoikeusmääräyksiin on riittävästi selvitetty hallituksen esityksen perusteluissa. Mikäli on ollut epäilyksiä siitä, ettei lakiehdotus ole täysin sopuinnus-

sa mainittujen säännösten ja määräysten kanssa, esitystä on tarvittaessa vaadittu täydennettäväksi lausumalla, jonka mukaan esityksestä olisi suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Syynä tällaiseen menettelyyn on se, että koko istunnon käsittävään listatarkastukseen on käytettävissä enimmillään vain muutama päivä, joten tyhjentävää arviota ehkä hyvinkin laajan säädösehdotuksen suhteesta perustuslakiin ei ehditä tekemään.

Viikottain tapahtuva listatarkastus tarjoaa hyvät mahdollisuudet tarkastella säätämisyjärjestykseen liittyvien näkökohtien käsittelyä ja harkintaa. Yleisesti on voitu todeta, että lakiehdotuksia koskeviin hallituksen esityksiin on sisällytynyt, milloin se on ollut tarpeen, säännönmukaisesti sekä ehdotuksen suhdetta perustuslakiin että säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Niissä on eräin poikkeuksin myös asianmukaisesti käsitelty asianomaisen lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen liittyviä näkökohtia.

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

Säädösvalmistelun valvontaa on käsitelty myös kertomuksen valtioneuvoston valvontaa koskevassa jaksossa 2.2.

Ministeriössä suoritettavan moitteettoman säädösvalmistelun tason ja valvonnan tärkeys on otettu myös huomioon vuonna 2003 voimaan tulleessa uudessa valtioneuvoston ohjesäännössä. Sen 45 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikön tulee johtaa ministeriön toimintaa sekä siinä tarkoituksessa mm. huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä. Säädösvalmistelun käytännön tasolla on erityistä merkitystä hallituksen esitysten laatimisoheilla, jotka valtioneuvosto on 16.6.2004 uudistanut.

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

Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa

Perusoikeusuudistuksella pyrittiin kehittämään perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa esitetyillä tavoilla ja lisäämällä perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä (TSS-oikeudet) ja ympäristöä koskevista oikeuksista. Tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, lisätä tasa-arvoa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeussäännöksiin. Edellytyksenä oli myös, että tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset ratkaisujensa perusteluissa viittaavat perusoikeussäännöksiin, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen.

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 ikään kuin ne sisältäisivät subjektiivisia oikeuksia koskevia säännöksiä. Subjektiivisiksi katsottavien perusoikeuksien määrä on kuitenkin vähäinen. Niissä tapauksissa, joissa perusoikeuden varsinainen sisältö on säännöksen nojalla jäänyt määrättäväksi lailla, perusoikeuden toteutuminen riippuu yksittäistapauksessa viime kädessä siitä, miten asianomaista lakia sovelletaan käytännössä.

Viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkista tehtävää suorittavien toiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat yleensä käsiteltäviksi kanteluratkaisujen yhteydessä. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamistapaukset osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet esillä ja samantyyppiset kysymykset pysyvät vuodesta toiseen ajankohtaisina. On ennustettavissa, että perusoikeussäännösten merkitys yhteiskunnallisessa päätöksenteossa - eikä yksin laillisuusvalvonnassa - tulee korostumaan.

Seuraavassa jaksossa on ryhmittäin esitetty ratkaisuja, joissa on otettu kantaa erityisesti yhdenvertaisuutta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus lain edessä on keskeinen perusoikeus, mitä korostaa se, että perusoikeus on mainittu ensimmäiseksi perusoikeusluettelossa. Aiempaan vuoteen verrattuna runsaslukuisem-

min esille tulleet tapaukset poikkeavat toisistaan. Yksiselitteistä vastausta tapausten lisääntymiseen ei aineiston perusteella voida esittää.

Kertomusvuonna on aiempaan tapaan ollut esillä tapauksia, joissa omaksuttu menettely ei ole täyttänyt hyvälle hallinnolle asetettavia perusteita. Jatkuvasti tulee käsiteltäväksi kanteluita, jotka koskevat asian käsittelyn viipymistä viranomaisissa. Oma-aloitteisesti asioiden käsittelyn viipymistä on pyritty pistokokein selvittämään tarkastusmatkoilla. Tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmista vireillä olevista asioita. Tarkastuksella ja sen jälkeen on käyty läpi asiat ja selvitelty mahdollisten viivästytmisten syyt.

Selvityksistä ilmenee harvemmin, että synnä viivytyksiin olisi asiaa käsittelevän yksittäisen virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta. Kysymys saattaa olla asioiden monivaiheisista käsittelyjärjestyksistä tai siitä, ettei viranomaisille ollut selkeää käsitystä oikeasta käsittelyjärjestyksestä. Usein viivästyksen syyksi osoittautuu kuitenkin se, että viranomaisten työmäärät ovat jatkuvasti suuremmat kuin henkilöstövoimavarat. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheutonta viivytystä on jossain määrin tulkinnanvarainen. Sellaisessa tapauksessa, jossa käsittelyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin, tilanne on lainvastainen. Tällaisissa tapauksissa on asianomaiselle ministeriölle tehty perustuslain 68 §:ään nojalla esitys, joka tähtää sellaisiin järjestelyihin, että asioiden käsittely asianomaisessa viranomaisessa saataisiin lain edellyttämälle kannalle. Sikäli kuin kysymys on resurssista, tasapainon saavuttaminen edellyttää viime kädessä talousvioratkaisuja, jotka jäävät yleensä laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.

Oikeuskanslerinvirastossa on vanhastaan, jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta, omaksuttu kanta, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu vastata asiallisiin kansalaiskirjeisiin. Sähköpostin ja muiden teknisten mahdollisuuksien yleistyminen lienee osaltaan madaltanut kynnystä tiedustelun tekemiseen ja samalla lisännyt tiedustelujen määrää. Havaintojen mukaan synnä vastaamatta jäämiseen on ollut useasti se, että vastaamista on pidetty viranomaiselle ensisijaisesti kuuluvien tärkeämpinä pidettyjen tehtävien kannalta toisarvoisena tehtävänä, jolloin se on viivästynyt tai peräti jäänyt kokonaan tekemättä. Eräissä tapauksissa tiedusteluihin vastaaminen olisi vaatinut varsin suuritöisiä sel-

vityksiä. Myös kertomusvuonna on eräissä ratkaisuisissa viranomaisia jouduttu muistuttamaan vastaamisen tarpeellisuudesta.

Kertomusvuonna on jouduttu myös punnitsemaan usean perus- ja ihmisoikeuden samanai-kaista toteuttamista niihin sisältyvien osittain paikallisista olosuhteista johtuvien vastakkaisen arvojen vuoksi. Tällainen tapaus liittyi suurpetokantojen, erityisesti susikannan runsastumiseen. Kysymys oli toisaalta petoeläinten omaisuudelle aiheuttamista vahingoista ja ihmisten tuntemasta henkilökohtaisesta turvattomuudesta sekä toisaalta luonnon ja sen monimuotoisuuden säilyttämisestä.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan liittyviä tapauksia

Selosteita kertomusvuoden aikana ratkaistuista, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan liittyvistä tapauksista esitellään tässä jaksossa.

Yhdenvertaisuus lain edessä

Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen

Suomen Pankin eläkesääntöön oli lisätty 2 b §:n 7 momentti, jonka mukaan eläkesäännön kohdassa mainittujen pankin virkamiesten palveluksen katsottiin ”eläkettä ajatellen jatkuvan” kunnes heidän palveluksensa Euroopan keskuspankissa oli päättynyt. Tämän mukaisesti Suomen Pankin virka- tai työsuhteeseen perustunut ansaittu eläkeoikeus jäi eläkesäännön mukaan ”lepäämään” ja Suomen Pankin vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä ei myönnetty tai sen maksaminen keskeytettiin, mikäli edunsaaja erosi Suomen Pankin palveluksesta ja siirtyi Euroopan keskuspankin palvelukseen täytettyään vanhuuseläkeiän tai varhennettuun vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan iän.

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry:n kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri totesi, että eläkesäännön mainittu määräys poikesei olennaisella tavalla valtion eläkelain ja muiden ansioeläkelakien säännöksistä. Eläkesäännön mainittu määräys koski sen piiriin kuuluvien Suomen Pankin virkamiesten eläkeoikeuden perusteita. Tämän vuoksi kyseistä eläkeoikeuden rajoitusta ei voitu antaa perustuslain 80 § huomioon ottaen eläkesäännöllä, vaan lailla. Mahdol-

lista lainsäädäntöesitystä harkittaessa muusta eläkelainsäädännöstä poikkeavaa säännöstä tuli arvioida perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi säännöksessä olisi kysymys perustuslain 15 §:ssä turvatusta ansioeläkkeen koskemattomuudesta. Päätös on kokonaisuudessaan kohdassa 9, s. 132 (535/1/01).

Virka järjestely ja määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen

Kantelijan kirjoitus koski tilannetta, jossa lakkautettiin kaksi vankilaa ja niiden tilalle perustettiin yksi uusi vankila. Molemmissa lakkautettavissa vankiloissa oli johtajan virka, joista toista hoiti vakituisesti virkaan nimitetty henkilö ja toista määräaikainen viranhaltija. Ennen uuden vankilan johtajan viran vakituista täyttämistä määrättiin sitä hoitamaan määräaikainen viranhaltija. Suostumusta määräaikaisen tehtävän hoitamiseen oli esitetyn selvityksen mukaan tiedusteltu vain toisen lakkautettavan vankilan johtajalta, mitä seikkaa kantelija arvosteli kirjoituksessaan. Lisäksi kirjoittaja oli arvostellut menettelyä hänen vankilan johtajan virkaansa koskevan virka järjestelyn osalta.

Virka järjestelymenettelyn osalta asiassa ei osoitettu menetellyn minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti. Virkasuhteen täyttämismenettelystä ei ole olemassa velvoittavia säädöksiä eikä määräaikaista vankilan johtajan virkasuhdetta siten tarvinnut ilmoittaa avoimeksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan kuitenkin huomiota siihen, että mainitut vankilan johtajat olivat hoitamiansa virkojen tullessa lakkautetuiksi olleet samanlaisessa tilanteessa suhteessa perustettuun uuteen johtajan virkaan. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri toi esiin näkökohdan, että vallinneissa oloissa olisi ollut perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen sekä virkamieslaissa edellytetyn virkamiesten tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta perusteltua varata myös toiselle vankilan johtajalle tilaisuus ilmaista halukkuutensa virkasuhteen hoitamiseen (697/1/03).

Kaivosylitarkastajan viran täyttäminen

Nimitysesitystä varten laaditaan muistio, jonka sisällöstä lausutaan valtiovarainministeriön suosituksessa VM: 14/2000 virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa nouda-

tettavista periaatteista muun muassa seuraavaa. Ansioituneimman hakijan osoittamiseksi muistiossa 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. Muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Muistiosta tulisi käydä ilmi, millä perusteella virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, valtion virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset toteutuvat. Muistion merkitys on siinä, että nimityspäätöksen tekijän tulisi saada hakemusasiakirjoista ilmenevistä seikoista tasapuolinen kuva.

Edellä lausutusta seuraa, että kun nimitys tapahtuu esityksen mukaisesti, muistio on keskeinen asiakirja arvioitaessa nimityksen lainmukaisuutta ja kanssahakijoiden oikeusturvan toteutumista.

Kaivosylitarkastajan viran täyttämistä varten laaditussa muistiossa oli todettu kantelijana olevan hakijan vahva tutkijatausta, mutta sivuutettu hänen työskentelynsä Geologisen tutkimuskeskuksen palveluksessa vuosina 1985—2002, ensin geologina ja 1998 lähtien erikoistutkijana. Palveluksen mainitseminen olisi ilmeisesti antanut monipuolisemman ja oikeamman kuvan hakijan kaivannaisteollisuuden tuntemuksesta, mikä oli keskeinen valintaperuste. Nimitysesityksen kohteena olleesta hakijasta todettiin, että hänellä oli laajin kokemus kaivosteollisuudesta. Muistiossa ei kuitenkaan enemmälti perusteltu tai edes mainittu, että tämä hakija olisi, kun otetaan huomioon perustuslain 125 §:n säännös, pätevin virkaan.

Päätöksessään oikeuskansleri on katsonut, että valmisteltaessa kauppa- ja teollisuusministeriössä kaivosylitarkastajan nimitysasiaa ja laadittaessa nimitysmuistiota ei kaikilta osin ollut noudatettu edellä mainittua valtiovarainministeriön suositusta. Siihen sisältyvillä periaatteilla on vahva oikeudellinen pohja, viime kädessä perustuslaissa säädetyissä yhdenvertaisuudessa ja nimitysperusteissa. Olennaista oli ollut, että nimitysasian ratkaisija ja kanssahakijat saivat riittävät perustelut siihen, miksi nimitysesitys kohdistui tiettyyn henkilöön. Tällaisena muistiosta ei saanut riittävää kuvaa siitä, miksi tämä hakija virkaylennysperusteet, kelpoisuusvaatimukset tai edes virkaa kuuluvat tehtävät huomioon otta-

en olisi pätevin virkaan ja miksi nimitysesitys päättyi häneen. Se, että hakemusasiakirjat seurasivat koko ajan nimitysasian käsittelyssä, ei poistanut nimitysesityksen perustelemisen tarvetta. Käsityksenään oikeuskansleri on todennut, että nimitysmuistion laatimisessa ei ollut riittävästi kiinnitetty huomiota sen tarkoitukseen, mistä syystä muistion sisältö oli jäänyt osaksi puutteelliseksi ja nimitysesityksen perustelu osaksi epäonnistunut.

Oikeuskansleri on saattanut havaintonsa ja käsityksensä kauppa- ja teollisuusministeriön tietoon sekä kiinnittänyt ministeriön huomiota nimitysasioiden käsittelyssä vaadittavaan huolellisuuteen (161/1/03).

Poikkeuslupapäätökset ympäristökeskuksissa

Kantelija oli kirjoituksessaan kannellut muun muassa lepakoiden tutkimiseen ja kartoittamiseen liittyvistä alueellisten ympäristökeskusten poikkeuslupapäätöksistä. Kirjoituksen mukaan alueellisten ympäristökeskusten poikkeuslupakäytäntö oli muun muassa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että hänen näkemyksensä mukaan alueellisten ympäristökeskusten menettely kirjoituksessa tarkoitettussa luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettussa poikkeuslupahakemusmenettelyssä ei täysin täyttänyt menettelylle perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja kirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleessa hallintomenettelylaissa asetettuja vaatimuksia. Selvityksen perusteella vaikutti muun muassa siltä, että alueelliset ympäristökeskukset olivat käsitelleet ja myöntäneet luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitettuja poikkeuslupapäätöksiä apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä selostetulla tavalla epäyhdenlaisesti ja epäjohdonmukaisesti. Esitetystä selvityksestä tai asiaan sovellettavista säännöksistä ei käynyt ilmi syytä tai perustetta ympäristökeskusten menettelyyn. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ympäristöministeriön ja sen välityksellä alueellisten ympäristökeskusten huomiota tältä osin päätöksessä esittämiinsä yleisiin ja muihin näkökohtiin (1389/1/02).

Ministeriön kirje kuntien rakennustarkastajille

Suomen rakentamismääräyskokoelman ohjeen mukaan kantaviin rakenteisiin käytettävä

rakennuspuu on luokiteltava ja lujuusleimattava. Ympäristöministeriö oli kuntien rakennustarkastajille lähettämässään kirjeessä esittänyt käsityksensä siitä, että ns. kotitarvepuun osalta voitiin luopua vaatimasta lujuusleimausta.

Oikeuskansleri on kanteluasiassa antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota vaikeuteen ymmärtää kirjettä siinä, miten kotitarvepuun lujuusleimauksesta luopumisella voidaan osoittaa puutavaran määräysten mukaisuus. Kirjeestä saattaa saada sen virheellisen kuvan, että kysymys olisi maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n 2 momentin mukaisesta vaihtoehtoisesta ratkaisusta. Vasta ministeriön selvitys rakenteiden turvallisuuden tarkastamisesta rakentamisen yhteydessä ja kirje yhdessä antavat paremman kuvan siitä, millainen vaihtoehtoimen menettely on ollut ministeriön mielessä.

Kirjeessä ei ollut tarkemmin määritelty käsitettä kotitarve ja kirjeen mukainen kotitarve poikkesi osaksi siitä, mitä käsitteellä metsätaloudessa on vakiintuneesti tarkoitettu. Asianmukaista olisi, että eri viranomaisilla samannimiset käsitteet ovat myös sisällöltään yhteneviä. Ministeriön selvityksessä esitetty rakennuttajalle asetettava riski ei hyvin sovellu kompromissin osatekijäksi harkittaessa lujuusleimauksesta vapauttamista eikä sillä voi perustella erilaista kohtelua perustuslain 6 §:n kannalta. Puutavaran ennakkolisestä tarkastuksesta luopuminen korostaa niiden ministeriön selvityksessä esittämien menettelytapojen suunnittelua ja suorittamista, joilla rakenteiden turvallisuus tarkastetaan rakentamisen yhteydessä. Ministeriön selvityksestä ei tältä osin kuitenkaan selvästi ilmennyt, millaisia mahdollisiin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty tai on tarkoitus ryhtyä.

Koska kirjeen mukainen tulkintaperiaate saattaa johtaa ja on kenties johtanutkin siihen, että ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä ei ole toteutunut asiassa eri kunnissa omaksutun menettelyn johdosta, oikeuskansleri on tällä ja edellä mainituilla muilla näkökohdilla esittänyt, että ympäristöministeriö ottaisi uudelleen harkittavakseen kotitarvepuun lujuusleimausta koskevan asian ja sääntelyn (480/1/03).

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen

Vapauden riistäminen mielenosoittajalta

Poliisi oli ottanut mielenosoitukseen saapuneen henkilön kiinni ja laittanut tämän säilöön poliisilain 20 §:n perusteella ”häiriöiltä ja rikok-

silta suojaamiseksi”. Poliisi perusteli menettelyä sillä, että kyseinen henkilö oli muutama päivä aikaisemmin järjestetyssä mielenosoituksessa ”käyttäytynyt aggressiivisesti ja muita mielenosoittajia kiihottavasti ja yllyttävästi”.

Poliisin menettelyä oli arvioitava poliisilain 20 §:n sekä perustuslain 7 §:n ja 13 §:n valossa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisilla ei olisi käytettävissä olleen selvityksen perusteella ja poliisilain 20 §:ää perusoikeusmyönteisesti tulkiten ollut oikeutta edes määrätä henkilöä poistettavaksi mielenosoituspaikalta eli estää tätä käyttämästä mielenosoitusoikeuttaan, puhumattaakaan siitä, että poliisilla olisi ollut oikeutta riistää tältä vapautta.

Apulaisoikeuskansleri totesi olevan oikeusvaltion periaatteiden kanssa ristiriidassa, että poliisi voisi abstraktin ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden” nimissä poliisilain 20 §:n sanamuotoa tulkinnallisesti väljentäen ryhtyä rajoittamaan ihmisten perusoikeutena suojattuja oikeuksia. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin jaksossa 9, s. 140 (440/1/02).

Turvallisuus ja vastuu ympäristöstä

Suurpetojen metsästyksen järjestäminen

Kirjoituksessa oli pyydetty tutkimaan Suomessa järjestetty suurpetojen, erityisesti suden metsästys. Vastauksessaan oikeuskansleri totesi, että suurpetojen metsästystä koskeva luontodirektiivin 16 artikla on Suomessa pantu täytäntöön metsästysasetuksen 28 §:ssä. Asiassa saadun selvityksen mukaan Euroopan yhteisöjen komissio on vireillä olevassa valvontamenettelyssä osoittanut Suomen tasavallalle perustellun lausunnon katsoen, että sallimalla edellä mainittujen suurpetojen metsästyksen Suomen tasavalta oli jättänyt täyttämättä direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuutensa. Koska kantelu siltä osin kuin se koski suurpetokantojen, ja siis myös susikannan, säätelyä kansallisessa lainsäädännössä, liittyy valvontamenettelyyn, oikeuskansleri päätyi tältä osin toteamaan, ettei hänellä ollut aihetta lausua asiasta enempää.

Kansainvälisten sopimusten ja niistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen osalta oikeuskansleri viittasi kantelun kannalta keskeisiin määräyksiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa sekä kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa (hen-

kilökohtainen turvallisuus) ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa (omaisuuden suoja). Lähtökohtaisesti kysymys on kansainvälisen oikeuden loukkauksesta, jos valtion viranomaiset soveltavat kansallista lakia, jonka tiedetään olevan kansainvälisen sopimuksen vastainen, tai ne muutoin ryhtyvät toimenpiteeseen, joka voi johtaa sopimuksen vastaiseen olotilaan.

Edellä mainittuja sopimusmääräyksiä vastaa perustuslain 7 §:n 1 momentin (henkilökohtainen turvallisuus) ja 15 §:n 1 momentin (omaisuuden suoja) säännökset. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:ssä ei ole tarkemmin säännelty, millaisiin keinoihin julkisen vallan on mahdollista ryhtyä mainittujen oikeuksien turvaamiseksi. Perusoikeuksien turvaamisen osalta mainitaan hallituksen esityksessä 309/1993 vp, jonka pohjalta nykyiset perusoikeussäännökset on säädetty, että ehdotetut perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa kaikessa sen toiminnassa, lainsäädännössä, hallinnossa ja lainkäytössä. Keinot jäävät kussakin tapauksessa erikseen harkittaviksi.

Edellä mainitut sopimusmääräykset ja perustuslain säännökset korostavat julkisen vallan positiivista toimintavelvollisuutta niin, että jokaisen henkilökohtainen turvallisuus ja omaisuudensuoja toteutuvat. Se, mitä jäljempänä on lausuttu valtion velvollisuudesta perusoikeuksien turvaamiseen, koskee myös ihmisoikeuksien turvaamista.

Petoeläinten omaisuudelle aiheuttamat vahingot ja niiden ihmisille aiheuttama tai ainakin niistä ihmisten asuin- ja liikkumisalueilla tehtyihin havaintoihin perustuvat todellisiksi mielletty uhat ovat sellaisia turvallisuutta heikentäviä tekijöitä, joiden poistaminen on julkisen vallan velvollisuutena. Toisaalta sama edistämismuoto koskee perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan myös luonnon ja sen monimuotoisuuden säilyttämistä.

Useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen niihin sisältyvien osittain paikallisista olosuhteista johtuvien vastakkaisten arvojen vuoksi näyttäisi joutuvan ristiriitaan. Tällaisessa tilanteessa on perus- ja ihmisoikeuksia punnittava vastakkain ja pyrittävä yhteensovittamaan ristiriitaan johtavien säännösten tulkinta tavalla, joka johtaa perusoikeuksien toteuttamiseen niiden tarkoitusta vastaavalla tavalla poikkeuksellisissakin olosuhteissa. Petoeläinten aiheuttamaa uhkaa ei voida kuitenkaan poistaa siten, että luonnon monimuotoisuus myös erämaaluonnon

petokantojen osalta vaarantuu vastoin perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaista edistämismuotoa.

Vastauksessaan oikeuskansleri on painottanut sitä, että erityisesti perusoikeutena ja ihmisoikeutena taatun turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Julkisen vallan on varauduttava toimiin ja käytettävä niitä siten, että turvattomuutta aiheuttavat eläimet saadaan torjutuiksi ja vakavimmissa tapauksissa hävitetyiksi. Arviointi on osaltaan perustettava kuitenkin luontodirektiivin 16 artiklan poikkeamisperusteisiin. Käsityksenään oikeuskansleri on todennut, että poikkeusperusteet antavat mahdollisuudet sellaiseen lainsäädäntöön, jonka nojalla turvallisuuden säilyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet ihmisistä ja omaisuutta uhkaavien petoeläinten torjumiseksi voidaan käytännössä toteuttaa (1277/1/03).

Leikkipuiston turvallisuus

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin sosiaaliviraston menettelyä leikkipuiston henkilökunnan valvontavastuuta ja lasten valvonnan toteutumista koskevassa asiassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi ratkaisussaan lastensuojelulain periaatteisiin, joiden mukaan lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön.

Koska kysymyksessä oleva lasten ja nuorten puisto sijaitsi alueella, joka oli vielä rakenteilla, esille tulivat erityisesti lasten liikkumiseen liittyvät turvallisuuskysymykset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen painotti, että leikkipuistotoimintaan liittyvän ja sen toiminnassa käytettävän puistoalueen turvallisuuteen tulee erityisesti ympäristössä tehtävien rakennustöiden aikana kiinnittää huomiota ja huolehtia siitä, että kulkureitit leikkipuistoon ovat koko ajan turvallisia. Yhteistyössä rakentamisorganisaatioiden kanssa tulee tällaisissa tapauksissa etukäteen varmistua, että mikäli toimintaa jatketaan, niin rakennustöiden haitat ovat mahdollisimman pienet eikä tarpeetonta, ennakoitavissa olevaa vaaraa aiheuteta palvelujen käyttäjille (927/1/03).

Ampumaratoja koskevien säännösten uudistaminen

Oikeuskanslerinvirastossa oli tutkittavana kanteluasia erään ampumaradan valvonnan väi-

tetyistä laiminlyönneistä. Kantelua tutkiessaan oikeuskansleri havaitsi, että vuosilta 1915 ja 1916 olevat säännökset ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta kaipaavat uudistamista. Säännökset ovat varsin puutteellisia esimerkiksi juuri ampumaratojen valvonnan osalta.

Vallitsevaa tilannetta voidaan pitää mahdollisesta ampumaradan säännösten vastaisesta käytöstä sekä puutteellisesta valvonnasta johtuen ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien monenlaisien ongelmien vuoksi huolestuttavana.

Viitaten valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ään ja valtioneuvostosta annetun lain 10 §:ään oikeuskansleri esitti, että valtioneuvosto osoittaisi ministeriön, jonka toimialaan ampumaratojen rakentamista ja valvontaa koskevat säännökset kuuluvat ja että näiden säännösten uudistamisen valmistelu aloitettaisiin mahdollisimman pian. Katso myös sivu 42 (8/50/04).

Oikeus yksityisyyteen

Huumekoirien avulla tehtävät tarkastukset

Poliisi oli antanut huumekoiran tarkastaa kaikki metroasemalla liikkuneet henkilöt. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että huumekoiran avulla yleisellä paikalla tehtäviä kehen tahansa kohdistuvia tarkastuksia voidaan ilman nimenomaista lainsäädännöstä pitää perusoikeusnäkökulmasta arveluttavina. Tämä johtuu siitä, että tarkastuksella voidaan puuttua ainakin jonkin verran tarkastuksen kohteeksi joutuvan perusoikeuksiin, lähinnä yksityisyyteen ja tapauskohtaisesti myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Jos tällaisia tarkastuksia halutaan käyttää yhtenä poliisin toiminnan muotona, tulisi toiminnalla olla selvä lainsäädännöstä saatava tuki. Tapauksesta lähemmin sivulla 79 (1050/1/02).

Toimeentulotukiasioiden käsittely

Lehtikirjoituksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan toimeentulotukihakemuksen liitteaineisto oli kadonnut sosiaalipalvelutoimistossa ja asiakkaalle oli lähetetty toisen asiakkaan hakemuksen liitteet.

Sosiaaliviranomaisten toiminta on suurelta osin menettelyä, jossa joudutaan käsittelemään salassapitosäännösten alaisia asioita ja asiakirjoja. Sosiaalitoimistossa asioivien kannalta on tär-

keää, että he voivat luottaa salassapitosäännösten toimivuuteen asioittensa käsittelyssä. Viime kädessä kysymys on perusoikeutena turvatun yksityisyyden suojan periaatteen toteutumisesta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri otti tapahtuneen omana aloitteena selvitettäväksi.

Sosiaaliviraston toimittamasta selvityksestä ilmeni, että asiakirjat olivat vaihtuneet toisen asiakkaan hakemuksen liitteaineiston kanssa. Asiakirjat oli sittemmin palautettu asiakkaalle ja hänelle asiasta aiheutuneet kulut oli korvattu. Tapahtunut antoi kuitenkin aiheen siihen, että apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen sosiaalipalvelutoimiston huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä ja salassapitosäännösten noudattamisessa. Apulaisoikeuskansleri piti myös aiheellisena, että sosiaalivirasto alaistensa ohjeistuksessa ja koulutuksessa painottaisi asioiden käsittelyssä salassapitosäännösten mukana tuomia velvoitteita. Katso myös sivu 114 (4/50/04).

Rekisteritietojen luovuttaminen

Työvoimatoimiston yhteispalvelupisteessä työnhakijaa oli pyydetty allekirjoittamaan suostumus, jolla työnhakija olisi valtuuttanut palvelupisteen viranomaiset pääsemään häntä koskeviin työvoimahallinnon, sosiaalitoimen, julkisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin. Suostumuksesta kieltäytymisestä oli seurauksena työttömyysturvaetuuden menettäminen määrääjäksi.

Apulaisoikeuskansleri arvosteli kanteluun antamassaan ratkaisussa toimintamallia katsoen, ettei työnhakijalla ollut tuossa tilanteessa aitoa valinta-oikeutta ja että työnhakijan yksityisyyden suojan kannalta suostumuslomakkeen kohdealueen rajaus ”vain niihin tietoihin, jotka olivat työllistämisen kannalta tarpeen” ei ollut riittävä. Tapauksista on selostettu myös sivulla 104 (947/1/02).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Sosiaalitoimiston asiakaspalvelu

Kantelija arvosteli kaksikielisen kaupungin sosiaalitoimiston palvelua eri perustein. Sosiaalityöntekijöiden viikottainen puhelinaika oli kantelijan mielestä liian lyhyt. Kantelijaa ei ollut ohjattu toisen työntekijän puheille kun oma sosiaalityöntekijä oli sairauden vuoksi estynyt hoitamasta puhelinpäivystystä. Johtava sosiaalityön-

tekijä ei ollut suostunut puhumaan ruotsia, vaikka kantelija ruotsinkielisenä oli tätä pyytänyt. Sama johtava sosiaalityöntekijä oli myös laatinut kirjallisen päätöksen kantelijan toimeentulotukea koskevassa asiassa suomen kielellä ja päätöstekstissä käyttänyt viraston sisäisessä käytössä olevia sanoja ja sanontoja, joita ei voitu katsoa kuuluvan yleiseen kielenkäyttöön.

Asiassa hankittu selvitys osoitti, että sosiaalivirastolla oli enemmän viikottaista asiakaspuhelinaikaa kuin mitä kantelija oli väittänyt. Sosiaaliviraston puhelinvaihteen antamassa opastuksessa oli kuitenkin ilmennyt puutteita. Tämän vuoksi oikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen kanssa puhelimitse asioiva yleisö saa oikeata tietoa siitä, miten ja koska virkamiehet ovat tavattavissa.

Oikeuskansleri kiinnitti myös johtavan sosiaalityöntekijän huomiota tämän virheelliseen menettelyyn, kun tämä oli vaatinut ruotsinkielistä asiakasta vasten tahtoaan asioimaan suomen kielellä. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti johtavan sosiaalityöntekijän huomiota siihen, että virkamiehen tulisi laatiessaan päätöksiä ja muita asiakirjoja, jotka koskevat yleisöä, pidättäytyä käyttämästä viraston sisäiseen käyttöön tarkoitettuja sanoja ja sanontoja, jotka eivät kuulu yleiseen kielenkäyttöön (1108/1/02).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Ammatinharjoittamisoikeuden palauttaminen

Terveystieteiden oikeusturvakeskus oli päätöksellään poistanut hammaslääkärin ammatinharjoittamisoikeuden toistaiseksi täydennyskoulutustarpeen vuoksi. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain 32 §:n 1 momentin mukaan terveystieteiden ammattihenkilö voi hakea ammatinharjoittamisoikeuden palauttamista oikeusturvakeskukselta sitten, kun poistamisen aiheuttanut syy on lakannut. Pykälän 2 momentin mukaan hakemuksen yhteydessä on esitettävä selvitys syyn lakkaamisesta, joka tässä tapauksessa olisi ollut selvitys suoritetusta lisäkoulutuksesta.

Esitetystä selvityksestä kävi ilmi, ettei mikään taho ole velvollinen järjestämään koulutusta tai ole vastuussa sen järjestämisestä eikä hammaslääkäri sen vuoksi ollut voinut hankkia täydennyskoulutusta ja hakea ammatinharjoittamisoikeuden palauttamista. Apulaisoikeuskansleri to-

tesi, että kuvatussa tilanteessa lainsäätäjän tahto ei asianmukaisella tavalla toteudu ja asia on ongelmallinen myös Suomen perustuslain 18 §:n kannalta, jossa säädetään elinkeinovapaudesta ja oikeudesta työhön.

Koska ongelma oli jo kantelun vireillä ollessa asianomaisten viranomaisten eli sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön tiedossa ja hoidettavana, kirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri toimitti jäljennöksen päätöksestä mainittuihin ministeriöihin ja pyysi näitä ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon 1.11.2004 mennessä asian edistymisestä.

Edellä mainitun päätöksen johdosta opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö antoivat selvityksen terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitaidon asianmukaisuuden selvittämistä ja ammattitaidon täydentämistä koskevien järjestelyiden etenemisestä 1.11.2004. Selvityksen mukaan asian hoidon jatkotoimina oli tarkoitettu sopia niistä yliopistoista, ammattikorkeakouluista ja ammatillisen koulutuksen yksiköistä, jotka tekevät sopimuksen Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen kanssa ammattitaidon selvittämisen toteuttamisesta ja tästä aiheutuvien kustannusten korvausperiaatteista. Selvityksen mukaan samassa yhteydessä selvitetäisiin myös muun muassa järjestelmästä aiheutuvat kustannukset ja mahdolliset säädöstarpeet. Maksupäätöksiin tarvittavat muutokset valmisteltaisiin opetusministeriössä vuoden 2005 alkupuolella.

Apulaisoikeuskansleri pyysi kirjeellään opetusministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon selvityksen asiasta, kun toimenpiteet ministeriöiden selvityksessä tarkoitetun täydennyskoulutusjärjestelmän toteuttamiseksi on saatu kuntoon ja viimeistään 28.2.2005.

Opetusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toimittivat oikeuskanslerinvirastoon 24.2.2005 päivätyn selvityksen. Sen mukaan kaikki lääkäri- ja hammaslääkärikoulutusta sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutusta antavat yliopistot ovat mukana ammattitoiminnan arviointijärjestelmässä. Lisäkoulutuksen osalta on 11.2.2005 sovittu yliopistojen kanssa, että ammattitietojen ja -taitojen arviointiraportissa kuvataan lisäkoulutuksen tarpeet selkeästi, jotta sekä turvaamistoimista päättävä viranomainen että ammattihenkilö saavat riittävän informaation korjattavista puutteista. Lisäkoulutuksen järjestämiseen osallistuvat selvityksen mukaan kaikki yliopistot. Selvityksen mu-

kaan tarkoitus on, että 1.9.2005 alkaen lisäkoulutusjärjestelyt toimivat niin, että kaikki lisäkoulutusta tarvitsevat pääsevät lisäkoulutukseen (1355/1/03).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet

Käsittelyn viivästyminen

Tuomioistuimissa ja tarkastuslautakunnassa

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Apulaisoikeuskansleri antoi rangaistustuomioiden tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella käräjätuomarille huomautuksen sen vuoksi, että tällä oli lopullisten valituskelpoisten tuomioiden antaminen kolmessa rikosasiassa viivästynyt kohtuuttoman pitkään. Katso myös sivu 63 (2/31/03).

Toisessa, kanteluna vireille tulleessa asiassa apulaisoikeuskansleri kiinnitti yleisesti hallinto-oikeuden huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen asianmukaiseen ja viivytyksettömään oikeudenkäyntiin, vaikka ko. tapauksessa valitusasioiden viivymistä ei voitu lukea hallinto-oikeuden virkamiesten syyksi moitittavana menettelyä. Katso myös sivu 67 (709/1/03).

Vakuutus-oikeuden käsittelyaikaa oli eräässä tapauksessa apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan vakuutus-oikeuden lausunnosta ja selvityksestä ilmenevät seikatkin huomioon ottaen pidettävä liian pitkänä. Katso myös sivu 66 (1301/1/03).

Työkyvyttömyyseläkeasiaan liittyneen valituksen käsittelyaika ei oikeuskanslerinvirastoon saadun selvityksen mukaan ollut olennaisesti ylittänyt valitusasioiden keskimääräistä käsittelyaikaa tarkastuslautakunnassa. Lautakunnan esittämällä seikoilla voitiin myös jossain määrin perustella valituksen käsittelyaikaa. Osa tarkastuslautakunnan esittämistä syistä, kuten lautakunnan jäsenten kesälomista aiheutuva käsittelyaikojen pidennys, oli kuitenkin sellaisia, joihin lautakunnan tulisi pyrkiä toiminnassaan varautumaan.

Tarkastuslautakunta on sosiaalivakuutuksen erikoistuomioistuimeen rinnastettava lautakuntatyyppinen muutoksenhakuelin, joka on ensimmäinen muutoksenhakuaste kansaneläkeasioissa (1117/1/03).

Rikostutkinnassa

Kertomusvuonna poliisilaitoksiin tehdyissä tarkastuksissa ilmeni, että esitutkinnan toimittaminen on monissa paikoissa ruuhkautunut. Esitutkinnan toimittamisen viivymiseen on jouduttu puuttumaan myös kanteluiden johdosta annetuissa ratkaisuissa. Poliisilaitos ei ollut apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan esimerkiksi kyennyt oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustelevaan esitutkinnan viivästyminen rikosasiassa, jonka syyte-oikeus oli syyttäjän mukaan vanhentunut esitutkinnan aikana. Katso myös sivu 81 (548/1/02).

Esitutkinnan viivymisen johdosta annetuista ratkaisuista merkittävin oli talousrikostutkinnan tilaa Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa koskenut apulaisoikeuskanslerin päätös. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä on saadun selvityksen perusteella Helsingin talousrikostutkinnassa pahoin uhattuna. Apulaisoikeuskansleri saattoi havaintonsa sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon ja pyysi sitä harkitsemaan, millaisin se käytettävissä olevin keinoin tilanne olisi saatettavissa vastaamaan perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen käsittelyn nopeudelle asettamia vaatimuksia. Apulaisoikeuskanslerin päätös on kokonaisuudessaan kohdassa 9, s. 144

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 17.1.2005 päivätyllä kirjeellään, että vuoden 2004 aikana oli tehty useita merkittäviä talousrikostorjunnan- ja tutkinnan tehostamiseen tähtäviä toimia ja että talousrikostutkinnan tulokset tulevat erityisesti juttujen tutkinta-aikojen osalta merkittävästi parantumaan vuoden 2005 loppuun mennessä (10/50/03).

Kunnan ja kaupungin lautakunnissa

Rakennuslautakunnalle 27.9.2002 esitetty vaatimus toimenpiteisiin ryhtymiseksi luvatta rakennettujen maakaapeleiden siirtämiseksi kiinteistön alueelta oli saatettu rakennuslautakunnan käsiteltäväksi 25.8.2004. Ensimmäinen ja ainoa valmistelutoimenpide, selvityspyyntö kaapelit omistavalta yhtiöltä, oli tapahtunut noin vuoden kuluttua vaatimuksen esittämisestä, sen jälkeen kun lautakunnalta oli pyydetty selvitys oikeuskanslerille tehdyn kantelun johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisusaan katsonut, että tätä aikaa on pidettävä hyvän

hallinnon kannalta liian pitkänä, koska vasta osapuolia kuultuaan asian valmistelijalla on ollut edellytykset harkita asian kiireellisyyttä ja mahdollista lisäselvitystarvetta. Asiassa ei ollut hankittu muuta selvitystä kuin maakaapelit omistavalta yhtiöltä, joka oli antanut selvityksen 24.10.2003. Koska asia näytti olleen jo tuolloin ratkaisukypsä, ei asian valmistelun kokonaisuudessaankaan ollut katsottu tapahtuneen ilman aiheutonta viivytystä. Rakennuslautakunta oli päätöksessään 25.8.2004 katsonut, että kantelijan maalle ei ollut ilman lupaa sijoitettu yhtiön omistamia maakaapeleita.

Toimenpidettä harkittaessa on otettu huomioon se, että kantelijan puoliso kiinteistön osanomistajana oli antanut vuonna 1994 suullisesti luvan lisäreitin rakentamiseksi jo vuosikymmeniä paikoillaan olleen kaapelien yhteyteen eikä tuolloin ollut saatettu kyseenalaiseksi kaapelien sijainnin luovallisuutta. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, ettei vuonna 2002 tuolla perusteella esitetty vaatimus kaapelien siirtämiseksi ole ollut siinä määrin kiireellisesti käsiteltävä asia, ottaen vielä huomioon rakennuslautakunnan selvityksessä esiin tuotu kunta-laisten tasapuolisen kohtelun ja palvelun vaatimus, että kantelijan oikeusturva olisi asian pitkähkön vireilläolon johdosta jollain tavoin vaarantunut.

Valmistelun etenemisestä vastanneen asian esittelijän, rakennusvalvontaviraston hallintopäällikön huomiota on kiinnitetty perustuslain 21 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n noudattamiseen asioiden valmistelussa (610/1/03).

Kaupungin opetustointia koskevassa kanteluasiassa apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti opetusvirastoa ja opetuslautakuntaa niiden laiminlyönnistä huolehtia kaupungin oppilaitosten rehtoreiden päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten riittävän joutuisasta käsittelystä. Oikaisuvaatimukset olivat tulleet kaupungin käsiteltäviksi 16.6.1998 ja 14.2.2000. Ne ratkaistiin opetuslautakunnassa vastaavasti 12.12.2000 ja 27.11.2001. Päätöksestä lisää sivuilla 112—113 (921/1/01).

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan sairauspäiväraha hakemuksen käsittelyyn oli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa kulunut 44 päivää hakemuksen saapumisesta lukien. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan ta-

vanomaista pidempi käsittelyaika oli johtunut asiantuntijalääkäreiden kesälomajärjestelyistä. Selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos pyrkii vastaisuudessa kiinnittämään huomiota asiantuntijalääkäreiden töiden järjestelyyn myös kesäaikaan, jotta päivärahahakemusten käsittely ei sen vuoksi pitenisä kohtuuttomasti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sairauspäiväraha on kysymys sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden aiheuttaman ansionmenetyksen korvaamisesta ja asia on siten merkityksellinen hakijan toimeentulon kannalta. Vuosilomajärjestelyt ja muut vastaavat viranomaisen toiminnan organisoimiseen liittyvät seikat on pyrittävä järjestämään siten, ettei yksittäisten asioiden käsittely niiden vuoksi viivästy. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettuun vaatimukseen asioiden joutuisasta käsittelemisestä (820/1/03).

Ympäristökeskuksessa

Kaava-asian käsittely alueellisessa ympäristökeskuksessa oli kestänyt noin seitsemän vuotta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että asian käsittelyn viipyminen viranomaisessa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi alueelliselle ympäristökeskukselle huomautuksen hallitusmuodon, nytemmin perustuslain asianmukaista ja joutuisaa käsittelyä koskevan säännöksen vastaisesta toiminnasta ja kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota siihen, että asioiden hoito tulisi järjestää niin, että viipymisiltä vältyttäisiin. Katso myös sivu 105 (1196/1/03).

Oikeus valita avustaja esitutkintaan

Ottaessaan kantelun johdosta antamassaan ratkaisussa kantaa esitutkintalain 31 §:n soveltamisalaan apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei mainittu lainkohta ollut tarkoitettu sovellettavaksi siten, että avustajalle annettava kielto olla läsnä päämiestänsä kuulusteltaessa esitutkinnassa kohdistuu tiettyyn asianajajaan ja hänen henkilöönsä. Kantansa apulaisoikeuskansleri perusteli esitutkintalain 31 §:n sanamuodolla, lain esitöistä ilmenevällä säännöksen suojeluintressillä sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohdan sanamuodosta johdettavissa olevalla periaatteella, jonka mukaan epäilyllä on oltava oikeus itse vapaasti valita avustajansa. Oli myös otettava huomioon, että

esitutkintalaissa on olemassa nimenomainen säännös (45 §), jolla voidaan tietyin edellytyksin rajata tietty asianajaja pois esitutinnan avustajantehtävistä sekä säännös (48 §), jonka perustella tutkinnanjohtaja voi kieltää avustajaa ilmaiseksi tiettyjä tutkintaan liittyviä seikkoja. Katso myös sivu 78 (710/1/02).

Ylimääräisten muutoksenhakuaineiden käyttäminen

Apulaisoikeuskansleri oli oikeusministeriölle toimittamassaan ratkaisussa 14.6.2002 (dnro 11/20/02) kiinnittänyt huomiota siihen, että riita-asioiden ylimääräisen muutoksenhaun määräjajat olivat varsin lyhyitä erityisesti niissä tapauksissa, joissa kansainvälinen ihmisoikeuksien valvontaelin toteaa ihmisoikeusloukkauksen oikeudenkäynnissä.

Apulaisoikeuskansleri oli esittänyt harkittavaksi, oliko aihetta lainsäädännön muuttamiseen. Asiaa on selostettu lähemmin oikeuskanslerin kertomuksessa 2002 sivuilla 60 ja 61.

Hallituksen esityksessä eräiden muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten muuttamiseksi onkin esitetty kantelun määräaikaissäännöstä muutettavaksi niin, että kantelu voitaisiin tietyin edellytyksin tehdä vielä kuuden kuukauden kuluessa valvontaelimen ratkaisun antamisesta (HE 9/2005 vp). Lakiehdotus on eduskunnan käsittelyssä.

Yliopiston velvollisuus antaa muutoksenhakuohjeet tai ilmoitus valituskiellosta

Yliopiston opiskelija oli anonut osittaista vapautusta tutkintoon kuuluvista kieliopinnoista. Tiedekunnan dekaani oli hylännyt anomuksen. Opiskelijalle ei päätöksen yhteydessä annettu valitusosoitusta tai ohjetta oikaisuvaatimuksen tekemiseksi, eikä päätöksessä myöskään ollut mainintaa valituskiellosta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että pääsääntöisesti yliopiston, sen hallintoelin-ten ja virkamiesten päätöksistä saa valittaa. Hallintolainkäyttölain 13 § ja sen taustalla oleva perustuslain 21 § edellyttävät, että valitusoikeuden rajoittamisesta on säädettävä lailla. Tällaista rajoitusta, joka koskisi muutoksenhakuoikeutta nyt kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, ei ole yliopistolaissa. Viranomaisen ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ole hyväksyttävää jättää noudattamatta hallintomenettelyä koskevia sään-

nöksiä sillä perusteella, että ohjeiden antamatta jättäminen olisi muodostunut käytännöksi, kuten saadusta selvityksestä ilmeni. Asianmukaisena perusteluna ei myöskään voida pitää sitä, että opiskelija olisi tosiasiallisesti tietoinen muutoksenhakuoikeudestaan.

Yliopiston rehtorin huomiota kiinnitettiin siihen, että yliopistolla on velvollisuus järjestää muutoksenhakua koskevat menettelytapansa ja käytäntönsä lain mukaisiksi. Opiskelijoiden oikeusturvan takaamiseksi yliopiston tulee huolehtia siitä, että sen päätöksiin liitetään asianmukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi taikka ilmoitus valituskiellosta, mihin tulee sisältyä viittaus siihen säännökseen, johon kielto perustuu (611/1/03).

Lääninhallitusten toimivalta

Kanteluasian selvityksessä ilmeni, että kahdelle lääninhallitukselle oli lähetetty sama asiakirja, jossa pyydettiin lääninhallitusten toimenpiteitä. Asian käsittelyä oli siirretty lääninhallitukselta toiselle ja molemmat lääninhallitukset olivat katsonneet, etteivät ne olleet toimivaltaisia ratkaisemaan asiaa. Apulaisoikeuskansleri piti tilannetta jutun asianosaisten kannalta kestävämmänä ja myöskin perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli lausunut asiassa käsityksensä toimivaltaisesta viranomaisesta. Lisäksi sisäasiainministeriö oli antanut asian selvityksen yhteydessä lausunnon, jossa ministeriö totesi liikenne- ja viestintäministeriön olevan toimivaltainen viranomainen antamaan ohjeita lääninhallitusten toimivallan osalta. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei hänellä ollut perusteita arvioida asiaa toisin kuin edellä mainitut ministeriöt.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä asiassa toimivaltaisesta viranomaisesta lääninhallitusten tietoon ja pyysi lääninhallituksia ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä mahdollisista toimenpiteistä asiassa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi asiassa lääninhallitusten huomiota käsitykseensä siitä, minkälaista tarkkuutta vaaditaan kun asianosaiselle vastataan vireillä olevassa asiassa.

Lapin lääninhallitus ilmoitti kirjeellään 10.9.2004 (F.84 B), että Lapin lääninhallitus oli samana päivänä antanut päätöksensä linjaliikenteen haittaamisasiassa. Lääninhallitus toimitti kirjeen liitteenä jäljennöksen mainitusta päätöksästään (568/1/03).

Lääninhallituksen poliisiosaston esittelijän esteellisyys

Kantelija katsoi lääninhallituksen poliisiosaston lääninpoliisiylitarkastajan olleen esteellinen toimimaan esittelijänä päätöksessä, jolla eräältä ylikonstaapelilta oli kielletty sivutoimen pitäminen elinkeinon harjoittamisesta annetun lain vastaisena, koska lääninpoliisiylitarkastaja oli toiminut esittelijänä myös aikaisemmassa päätöksessä, jolla ilmoitus kyseisestä sivutoimesta oli hyväksytty.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei lääninpoliisiylitarkastajan voitu ainakaan yksiselitteisesti katsoa olleen esteellinen esittelemään jälkimmäistä päätöstä. Oikeuskäytännössä on yleensä katsottu, ettei saman asian uudelleen käsittely aiheuta virkamiehen esteellisyyttä. Oikeuskanslerin mielestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi kuitenkin saattanut olla parempi menetellä niin, ettei lääninpoliisiylitarkastaja olisi esitelty sivutoimen kieltämisestä koskevaa päätöstä, koska lääninhallituksen poliisiosasto oli vielä ennen päätöksen antamista oikeusasiamiehelle antamassaan lääninpoliisiylitarkastajan esittelemässä lausunnossa katsonut, että ylikonstaapelin sivutoimia koskevissa ratkaisuisa oli toimittu ”kulloinkin voimassaolleiden lainsäädännön mukaisesti” (1317/1/02).

Valmisteluasiakirjat ja nimittäminen

Alueellisessa ympäristökeskuksessa oli nimetty kaksi suunnittelijaa määräaikaan virkasuhteeseen. Kummassakaan tapauksessa ennen nimitystä ei ollut laadittu valmisteluasiakirjoja, toisin sanoen yhteenvedoja hakijoiden ansioista ja nimitysmuistiota.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että vaikka sanottujen valmisteluasiakirjojen laatimisesta ei ollut säännöksiä, parhaiten Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon vaatimuksia vastaa, että päätöksenteon perusteet nimitysasioissakin kirjataan niin, että jälkepäinkin nämä perusteet voidaan todeta.

Nimitystapauksista toisessa oli nimityksen jälkeen laadittu kanssahakijan tiedustelun johdosta yhteenvedo tehtävään nimitetyin ansioista. Tältä osin oikeuskansleri on todennut, että hyvään hallintoon ei kuulu esittää hakijan ansioita koskevassa yhteenvedossa ennusteita hakijan tulevaisuudessa suorittamista korkeakoulututkinnoista (1064 ja 1065/1/02).

Päätösten perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri totesi Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspäätöstä koskevassa kanteluratkaisussaan, että koska asianomainen lainkohta jättää lainsoveltajalle paljon harkinnanvaraa, korostuu päätöksen perustelujen ja erityisesti niiden informatiivisuuden merkitys. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston päätös ei sisältänyt yksilöllisiä perusteita hakemuksen hylkäämiselle, joten apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston huomiota hallintopäätöksen perusteluille perustuslain 21 §:n 2 momentissa asetettuihin ja päätöksentekoaikana voimassa olleessa hallintomenettelylaisa säädettyihin vaatimuksiin. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisua on selostettu laajemmin sivulla (827/1/03).

Oikeuskansleri on ottanut kantaa Tullihallituksen autoverolain 50 §:n nojalla tekemän verohuojennuspäätöksen asianmukaiseen perusteleamiseen. Tätä päätöstä selostetaan lisäksi sivulla 95 (676/1/03).

Toimeentulotukihakemuksen käsittely

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin perusturvakeskuksen menettelyä, johon liittyen toimeentulotuen hakija ei ollut saanut hakemuksiinsa päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä todetaan, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Lainkohdan 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Apulaisoikeuskansleri lausui käsityksensä, että toimeentulotukea koskevat hakemukset olisi tullut ottaa käsiteltäviksi ja hakemuksiin olisi tullut antaa lainmukaiset kirjalliset päätökset muutoksenhakuohjeineen. Päätökset olisi pitänyt antaa, vaikka perusturvakeskuksen arvion mukaan sillä ei ollut velvollisuutta toimeentulotuen antamiseen (453/1/03).

Kirjeisiin ja kysymyksiin vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut opetushallituksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että viranomaiselle tullee esittää asialliseen kirjee-

seen vastataan. Periaate ei koske vain kantelukirjoituksia, vaan kirjeitä yleensä. Tutkitussa kantelutapauksessa mikään ei viitannut siihen, että kantelija olisi kirjeessään osoittanut siihen vastaamisen tarpeettomaksi. Pelkkä kirjeen sisällön arvioiminen ”mielipiteen ilmaisuksi” ei sellaisenaan oikeuta poikkeamaan edellä todetusta vastaamisperiaatteesta. Kun kirje lisäksi oli aiheuttanut suullisen selvityksen hankkimisen opetushallituksen taholta, opetushallituksen olisi tullut vastata siihen. — Tämänkaltaisen kirjeen asiallinen käsittely opetushallituksessa olisi myös edellyttänyt sen toimittamista kirjaamoon diarioitavaksi. Katso myös sivu 96 (1336/1/02).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn vastattaessa kysymyksiin kunnan järjestämissä informaatiotilaisuudessa. Tapausta on selostettu myös sivulla 111 (546/1/02).

Asiakirjojen asianmukainen säilyttäminen ja palauttaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen antaman päätöksen mukaan perustuslain 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon sisältyy se, että viranomaisten ulkopuolisilta pyytämiä asiakirjoja säilytetään ja palautetaan asianmukaisesti oikealle taholle. Katso myös sivu 94 (268/1/03).

4 Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta

Yleiskatsaus

Kantelut

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten laillisuutta tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Vuonna 2004 oikeuskanslerille tehtiin 246 sellaista kantelua, jotka joko kokonaan tai osaksi koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä. Hallintotuomioistuinten menettelystä tehtiin 41 ja erityistuomioistuinten osalta 26 kantelua. Kaikkia tuomioistuintyyppisiä koskeneiden kantelujen kokonaismäärä on hieman 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 muutoksenhakuohjauksen antaminen tai salassa pidettävien tietojen käsittelyyn oikeudenkäynnissä ja tuomiossa liittyvät kysymykset, ovat antaneet aiheutta toimenpiteisiin. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa on ollut kysymys pääasiassa tuomioistuinten ratkaisujen sisällöstä sekä oikeudenkäyntimenettelystä. Oikeuskansleri ei voi kuitenkaan vaikuttaa vireillä olevan asian käsittelyyn, eikä muuttaa tai poistaa annettuja tuomioita. Oikeuskansleri ei voi myöskään ryhtyä uudelleen arvioimaan ratkaisua tehtäessä käytettävissä olleen todistusaineiston näytötarvoa.

Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin 1.1.2004 voimaan tulleella lailla (515/2003). Uudistuksen tarkoituksena oli muun muassa koota ja uudistaa rikoslakiin rikosoikeuden yleisiä oppeja eli rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiä, vastuuvapausperusteita sekä yritystä ja osallisuutta koskevat säännökset. Lisäksi rikoslakiin otettiin muun muassa aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännökset rangaistuksen määrittämisestä.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen kielilain (423/2003), joka koskee perustuslain mukaisia kansalliskieliä suomea ja ruotsia, tavoitteena on turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen myös käytännössä. Viranomaisten on oma-aloitteisesti huolehdittava yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman, että hänen tarvitsee erikseen vedota niihin. Samassa yhteydessä myös tuomareiden kielitaitovaatimuksia muutettiin.

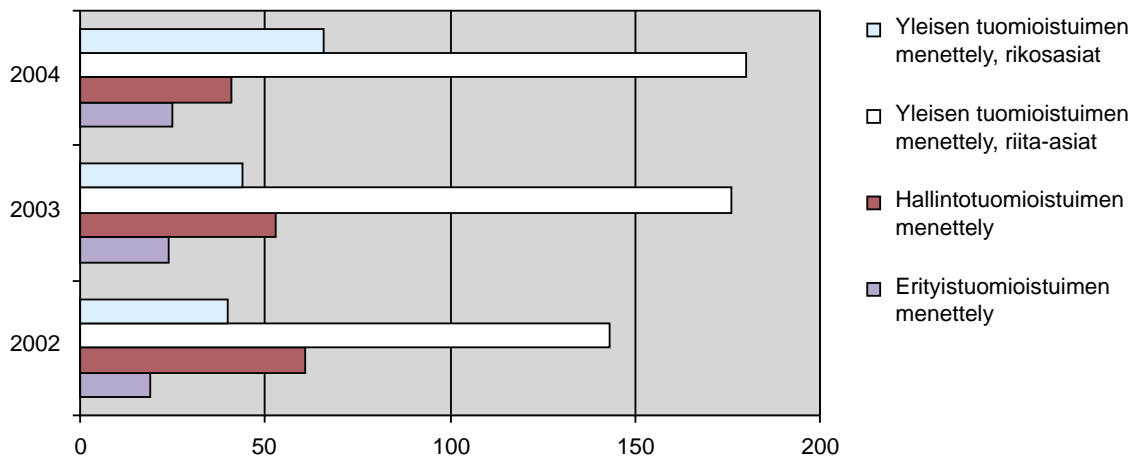
Ajankohtaisiksi tulleista lainsäädäntöhankkeista voidaan mainita vireillä oleva selvitystyö seurantamenettelyn laajentamiseksi. Samoin vireillä on hanke oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä kärkeäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta (HE 271/2004 vp).

Kuvasta seuraavalla sivulla ilmenee tuomioistuimiin kohdistuneiden kantelujen lukumäärien kehitys 2002—2004.

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. Apulaisoike-

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut 2002—2004



uskansleri on kirjeessään 12.1.2004 antanut oikeusrekisterikeskukselle ohjeen päätösilmoitusten lähettämisyjärjestyksestä vuoden 2004 osalta.

Vuonna 2004 oikeuskanslerinvirastoon toimitettiin tarkastettavaksi vankeusrangaistuksia koskevia päätösilmoituksia 7 661 kappaletta. Havaitut virheet ovat antaneet aiheita huomautuksiin ja käsitysten lausumisiin. Toimenpiteet ilmenevät tarkemmin sivulta 67.

Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeudet toimittavat oikeuskanslerille tiedoksi tarkastusviskaaliensa laatimat tarkastuskertomukset. Hovioikeudet ovat lähettäneet oikeuskanslerille kertomukset vuonna 2003 suoritetuista käräjäoikeuksien tarkastuksista. Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämässään vastauksissa todennut, että tarkastuksissa on edelleenkin perusteltua kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiseen tuomioistuinkäytännössä ja uuden lainsäädännön soveltamiseen (aineellisen lainsäädännön osalta erityisesti rikosoikeuden yleiset opit). Samoin on aiheellista kiinnittää huomiota tuomioiden perusteluihin mm. silmällä pitäen sitä, että hovioikeuden seulontamenettely on mahdollista toteuttaa tarkoitettulla tavalla, sekä siihen, kuinka käräjäoikeudessa päättyneiden asioiden seulonta ja valitusasiakirjojen lähettäminen hovioikeuteen on järjestetty. Myös aikaisemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottamista rangaistusta määrättäessä sääntelevän rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamista on aiheellista seurata.

Omina tarkastushavaintoinaan apulaisoikeuskansleri oli pannut merkille, että asian periaatteelliseen vakavuuteen nähden yllättävän usein tulee esiin syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista annettuja tuomioita. Tämänkin asia oli apulaisoikeuskanslerin mukaan syytä ottaa esille käräjäoikeuksiin tehtävillä tarkastuksilla. Samoin pakkokeinoasioiden käsittelyn asianmukaisuuteen olisi hyvä kiinnittää huomiota.

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnit Vaasan hovioikeuteen ja Vaasan hallinto-oikeuteen.

Tuomarin tekemäksi epäillyt virkarikokset

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoiminnassa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisistä syyttäjäistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syyteharkinnan suorittaminen epäiltyä tuomarin virkarikosta koskevassa asiassa kuuluu oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Valtakunnansyyttäjänviraston valtion-syyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjäistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella. Tuomareiden virkasyytteet käsitellään pääsääntöisesti hovioikeudessa. Menettelystä hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena käsittelemissä

rikosasioissa säädetään oikeudenkäymiskaaren 27 luvussa.

Tieto tuomarin epäilyistä virkarikoksesta voi tulla oikeuskanslerille kantelun lisäksi myös suoraan tuomioistuinlaitoksesta. Hovioikeuksien on hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Lisäksi poliisi on velvollinen ilmoittamaan oikeuskanslerille tuomareiden tekemiksi epäilyistä virkarikoksista. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon rikosilmoituksen jäljennös tai muu selostus asiasta telekopiona tai kirjeitse. Ilmoitus tulee tehdä heti, kun poliisi on saanut tiedon asiasta. (Apulaisoikeuskanslerin kirje 17.6.1999, jonka sisäasiainministeriö on 23.5.2000 päivätyllä kirjeellään lähettänyt poliisin lääninjohdolle tiedoksi ja noudatettavaksi). Oikeuskanslerinvirastosta on selvissä tapauksissa ilmoitettu puhelimitse asian tutkinnanjohtajalle, ettei oikeuskanslerinviraston puolesta ole estettä sille, että esitutkinta jätetään esitutkintalain 2 §:n 1 momentin nojalla toimittamatta. Tutkinnanjohtajan täytyy kuitenkin aina itsenäisesti harkita kysymys esitutkinnan päättämisestä. Jos esitutkintaa ei toimiteta, tulee päätös asiasta lähettää oikeuskanslerinvirastoon, jossa harkitaan tämän jälkeen vielä erikseen, onko asiassa aihetta epäillä tuomarin virkamiesoikeudellisesti moitittavaa menettelyä.

Apulaisoikeuskansleri määräsi kertomusvuonna nostettavaksi yhden virkarikossyytteen tuomaria vastaan. Seloste päätöksestä on jaksossa 9. sivulla 130.

Tuomioistuinvalvonnassa noudatettava menettely

Tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä noudatetaan pitkälti samaa menettelytapaa kuin yleensäkin virkamiehiin kohdistuvia kanteluja käsiteltäessä. Kanteluun perehtymisen ja mahdollisten asiakirjatilausten ja muun (esimerkiksi puhelimitse tapahtuvan) alustavan selvityksen hankkimisen jälkeen harkitaan, onko kantelun kohteelta pyydettävä selvitys. Selitys vaaditaan tuomarilta silloin, kun hänen voidaan epäillä menetelleen lain tai niin sanotun hyvän tuomioistuintavan vastaisesti taikka ylittäneen harkintavaltansa. Tämän jälkeen kantelijalle varataan ennen asian ratkaisemista pääsääntöisesti vielä tilaisuus antaa asiassa vastineensa. Jos asiassa on selvityksen hankkimisen jälkeen (tai poikkeuksellisesti jo ennen sitä) perusteita epäillä

tuomarin syyllistyneen virkatoimessaan rikokseen, pyydetään poliisia toimittamaan esitutkinta, minkä jälkeen asiassa suoritetaan syyteharjonta. Esitutkinnan toimittaa tavallisimmin keskusrikospoliisi.

Tuomioistuimiin kohdistuneet kantelut ja muut valvontatoimet

Virkasyyteasiat

Syyteharkinta käräjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta

Käräjätuomari oli laiminlyönyt haasteen antamisen ennen syyteoikeuden vanhentumista asiassa, jossa syyttäjä vaati kahden henkilön tuomitsemista työturvallisuusrikoksesta ja vammantuottamuksesta.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka määräsi syytteen nostettavaksi käräjätuomaria vastaan. Korkein oikeus määräsi tuomareiden nimittämistä annetun lain 19 a §:n 1 momentin nojalla asian (E04/1406) käsiteltäväksi Kouvolan hovioikeudessa. Seloste apulaisoikeuskanslerin päätöksestä on jaksossa 9 s. 130 (13/31/03).

Huomautukset

Viivyttely tuomioiden antamisessa

Käräjätuomarilla oli lopullisten valituskelpoisten tuomioiden antaminen kolmessa rikosasiassa viivästynyt huomattavasti ja kohtuuttoman pitkään. Viivästys oli pisin tapauksessa, jossa käräjätuomari oli saattanut lopullisen tuomion valmiiksi siten, että se oli saapunut hovioikeuteen runsaan vuoden ja yhdeksän kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta. Kahdessa muussa tapauksessa mainittu aika oli noin 10–11 kuukautta. Käräjätuomari oli syinä viivästyksiin lähinnä vedonnut sekä omaan vaikeaan työtilanteeseensa että koko käräjäoikeuden vaikeaan työtilanteeseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi käräjätuomarin menettelyä arvioidessaan, että käräjätuomari oli menetellyt lainvastaisesti virkatoimessaan. Se seikka, että käräjätuomarin työtilanne oli selvityksen perusteella todettavissa sinänsä suureksi, ei apulaisoikeuskanslerin mukaan poistanut käräjätuomarin menettelyn moitittavuutta. Käräjätuomarin menettely ei kuitenkaan, erityisesti

ottaen huomioon asiassa saadun selvityksen käräjäoikeuden tapahtuma-aikana vallinneesta työtilanteesta, antanut aiheita muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille vastaisen varalle huomautuksen virheellisen menettelyn johdosta (2/31/03).

Virheellinen muutoksenhakuohjaus

Käräjäoikeuden laamanni oli antanut muutoksenhakuohjauksen käräjäoikeuden päätökseen, jolla esteellisyyttä koskenut oikeudenkäyntiväite oli pääasian vielä vireillä ollessa hylätty. Hovioikeus oli poistanut käräjäoikeuden antaman muutoksenhakuosoituksen ja jättänyt vaatimukset tutkimatta, koska tuolloin voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 3 §:n mukaan käräjäoikeuden päätökseen, jolla oikeudenkäyntiväite oli tullut hylätyksi, sai hakea oikeusaa haettaessa muutosta oikeuden pääasiassa antamaan lopulliseen päätökseen.

Virheellisen menettelyn johdosta pääasiassa kantajana ollut yksityishenkilö oli tehnyt aiheetoman valituksen hovioikeudelle.

Selvityksen mukaan valittajalle oli myönnetty valitusta varten oikeusapua. Hovioikeuden päätöksen valittaja oli saanut maksutta. Selvitys osoitti, että pääasian käsitteleminen oli viivästynyt muusta kuin esteellisyyssasian muutoksenhakemuksen käsittelemisestä hovioikeudessa.

Oikeuskanslerin mukaan virhettä oli pidettävä tuottamuksellisen virkevelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Oikeuskansleri antoi laamannille valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n 1 momentin mukaisen huomautuksen virheellisestä muutoksenhakemuksesta (28/31/03).

Käsitykset

Salassa pidettävien tietojen käsittely oikeudenkäynnissä ja tuomioissa

Oikeustoimittajat ry katsoi kantelussaan käräjäoikeuden menetelleen virheellisesti määrätessään laitonta uhkausta koskevassa asiassa oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5b §:n 2 momentin perusteella koko asian käsiteltäväksi yleisön läsnä olematta ja koko oikeudenkäyntiaineiston salassapidettäväksi. Oikeustoimittajat ry:n mielestä säännöksen perusteella

on mahdollista suojata vain oikeudenkäynnissä esille tulevia yksittäisiä tietoja, ei määrätä koko käsittelyä pidettäväksi yleisön läsnä olematta. Asian olisi Oikeustoimittajat ry:n mielestä myös voinut hyvin käsitellä julkisesti niin, etteivät salassapidettävät asianomistajan puhelinnumeroa ja asuinpaikkaa koskevat tiedot olisi tulleet ilmi.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5b §:n 2 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja ei saa käsitellä julkisessa istunnossa eikä ottaa julkiseen ratkaisuun, jollei siihen ole erityisen painavaa syytä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta sekä tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja mistä yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Puheenjohtajana asiassa toiminut käräjätuomari perusteli selvityksessään menettelyään sillä, että käsittelyssä kuultiin vastaajaa todistelutarcoituksessa ja että selvittäviä asioita oli tässä yhteydessä muun muassa se, miten uhkaus saatettiin asianomistajan tietoon ja että ”*oli ennalta arvattavaa, että varsinkaan viimeksi mainittua asiaa ei voida istunnossa käsitellä suullisesti niin, ettei asianomistajan asuinpaikka tule istunnossa mahdollisesti olevan yleisön tietoon, vaikkakaan vastaajalle esitettävät yksittäiset kysymykset eivät olleet etukäteen oikeuden tiedossa*”.

Oikeuskansleri totesi kannanotossaan, että oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5b §:n tarkoituksena on säännellä ainoastaan sitä, miten eräitä salassa pidettäviä tietoja on käsiteltävä oikeudenkäynnissä, ei koko oikeudenkäynnin julkisuutta, mistä säädetään lain 5 §:ssä. Selvän rajan vetäminen näiden kahden säännöksen välille on kuitenkin joissakin tapauksissa vaikeaa. Oikeuskanslerin mielestä 5b §:n soveltaminen voi eräissä poikkeustapauksissa johtaa hyväksyttävästi käsittelyn julkisuuden osalta samaan lopputulokseen kuin harkinnanvaraista suljettua käsittelyä koskevan 5 §:n soveltaminen eli käytännössä koko käsittelyn toimittamiseen yleisön läsnä olematta. Oikeudenkäynnin kohteena olevan rikoksen tunnus-

merkistökelijät voivat joissakin yksittäistapa-uksissa liittyä hyvin kiinteästi esimerkiksi 5b §:n suojaamiin salassa pidettäviin puhelin- ja osoitetietoihin. Näissä tilanteissa voi olla hyvin vaikea käytännössä ennakoita oikeudenkäynnin kulkua niin hyvin, etteivät salassa pidettävät tiedot tulisi ”yllättäen” jossain vaiheessa esille. Oikeuskanslerin mielestä käräjäoikeus on tässä tapauksessa esittänyt asianmukaiset perusteet sille, että koko käsittely käräjäoikeudessa oli määrätty 5b §:n nojalla toimitettavaksi yleisön läsnä olematta, vaikka tällaista menettelyä onkin sinänsä pidettävä hyvin poikkeuksellisenä.

Sen sijaan siltä osin kun myös asiassa annettava tuomio on tuomiolauselmaa lukuun ottamatta määrätty salassa pidettäväksi, on käräjäoikeuden menettely oikeuskanslerin mielestä jossain määrin ongelmallinen. Tuomion kirjoittamiseen ei liity samanlaista ”yllätystekijää” kuin asian käsittelyyn istunnossa. Lain 5b §:n 2 momentin suojaamat puhelin- ja osoitetiedot olisi oikeuskanslerin mielestä pystytty melko helposti erottamaan ja määräämään tuomio vain niiltä osin salassa pidettäväksi.

Oikeuskansleri saattoi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5b §:n soveltamisen osalta esittämänsä näkökohdat käräjäoikeuden tietoon (1056/1/03).

Käräjätuomarin menettely

Kaksi henkilöä kanteli siitä, että käräjätuomari olisi kieltänyt heidän läsnäolonsa yleisönä riita-asian valmistelevalle käsittelyssä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian selvityksen perusteella ollut mahdollista arvioida sitä, mitä tarkalleen oli tapahtunut ennen käsittelyn alkamista. Asiassa saadun selvityksen mukaan käräjätuomari oli joka tapauksessa keskustellut kantelijoiden kanssa ennen käsittelyn alkamista ja jollakin tavalla antanut aiheen käsitykselle, että kantelijoiden läsnäoloa asian valmistelevalle käsittelyssä ei olisi sallittu. Asiassa ei käynyt ilmi, että yleisön läsnäoloa olisi voitu kieltää mainituksa tilanteessa.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan oikeuden puheenjohtajan tulisi olla varovainen keskustellessaan yleisöön kuuluvan henkilön kanssa asian käsittelyn julkisuudesta ennen käsittelyn alkamista, ettei asiassa millään tavalla jäisi epäselväksi se, miltä osin läsnäolo käsittelyssä on sallittu. Hän saattoi käräjätuomarin tietoon edellä mainitun käsityksensä oikeuden pu-

heenjohtajalta edellyttävästä varovaisuudesta keskusteltaessa yleisön läsnäolosta ennen asian käsittelyn alkamista (821/1/01).

Käsittelyn viipyminen

Viroon kaapatun lapsen huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskeneessa asiassa oli ensin käsitelty lapsen luvaton poisvientiä koskeva asia, jonka käsittely oli kestänyt käräjäoikeudessa yli neljä kuukautta. Toisen osapuolen uudelleen vireille laittama lapsen huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskeva asia oli ollut vireillä käräjäoikeudessa yli yhdeksän kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan, kun luvaton poisvientiä koskeneessa asiassa on ollut kysymyksessä nopeassa ja summaarisessa menettelyssä annettava päätös, jossa vahvistetaan, että lapsi on viety maasta luvatta tai jätetty palauttamatta, käsittelyaikaa voitiin pitää liian pitkänä. Toisaalta oli kuitenkin huomattava, että samaan aikaan asianosaisten kesken oli käyty neuvotteluja, joiden seurauksena vaatimukset huollon osalta oli peruutettu sekä sovittu lasten väliaikaisesta tapaamis-oikeudesta.

Lapsen huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskeneen asian kesto on vaikuttanut kuultavan vastauksen viipyminen. Kun kuultava ei ollut vastannut kirjeitse hänelle toimitettuun vastauspyyntöön, käräjäoikeus oli vasta yli neljän kuukauden kuluttua ensiksi mainitun kirjeen lähettämisestä lähettänyt lausumapyynnön virallista tietä. Tosin kuultavaa oli yritetty hakijan avustajan ehdottamin tavoin tavoittaa myös Suomesta. Kun kyseessä oli kansainvälisluonteinen lapsen huoltoa koskeva asia, jossa ajankulumisella oli erityistä merkitystä, käsittelyaikaa voitiin pitää pitkänä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjäoikeuden huomiota lausumaansa käsitykseen käsittelyaikojen pituudesta lapsen huoltoa sekä luvaton poisvientiä ja palauttamista koskevissa asioissa (145/1/02).

Äänittämisen epäonnistuminen

Käräjäoikeuden rikosasiassa vastaanottaman todistelun äänittäminen oli epäonnistunut. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että äänittäminen on oikeudenkäymiskäärän 22 luvun 6 §:n mukaisissa tilanteissa pääsäännön mukaan pakollinen tallentamiskeino ja

että todistelun tallentamisessa on viime kädessä kysymys tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä.

Asiassa annetun selvityksen mukaan epäonnistuminen oli johtunut tekniikan pettämisestä. Äänittäminen ei ollut onnistunut, vaikka merkivalo oli palanut ja nauha pyörinyt. Selvityksestä ilmeni, että käräjäoikeus oli ryhtynyt toimenpiteisiin vastaavanlaisten tilanteiden estämiseksi. Asiassa ei ollut ilmennyt, että äänittämisen epäonnistumisella olisi ollut vaikutusta asian ratkaisuun.

Mainitun vuoksi asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjäoikeuden huomiota äänittämisen onnistumisen tärkeyteen sekä siihen, että käräjäoikeuden tulee mahdollisuksiensa mukaan myös varmistua äänittämisen onnistumisesta (14/31/03).

Asianosaisen kutsuminen pääkäsittelyyn

Hovioikeus ei ollut kutsunut hovioikeuden pääkäsittelyyn asianosaista, joka oli tullut täysikäiseksi hovioikeuden kirjallisen valmistelun aikana. Hovioikeus oli sen sijaan erehdyksessä kutsunut ko. asianosaisen isän pääkäsittelyyn mainitun asianosaisen laillisena edustajana.

Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt hovioikeuden huomiota tuomioistuimen velvollisuuden varmistua ehdottomien prosessinedellytysten täyttymisestä kaikissa prosessin vaiheissa.

Apulaisoikeuskansleri on samassa päätöksessään lausunut käsityksen poliisin menettelystä. Asiasta enemmän sivulla 81 (664/1/03).

Päätöksen poistamista koskevan hakemuksen käsittely

Kantelijan hakemuksen käsittely vakuutusoidessa oli kestänyt vuoden ja 10 kuukautta ja ylittänyt siten selvästi keskimääräisen käsittelyajan sotilasvammalain mukaisissa päätöksen poistamista tarkoittavissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä liian pitkästä käsittelyajasta vakuutusoidessa tietoon. Koska vakuutusoidessa oli ilmoittanut jo ryhtyneensä toimenpiteisiin asioiden valmistelun seurannan ja valmistelun joutuisuuden parantamiseksi, kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin. Päätöstä on selostettu myös sivulla 56 (1301/1/03).

Päätöksen tiedoksianto

Asianosaisena oleva kantelija ei ollut saanut vesioikeuden lunastuspäätöksestä erityistiedoksiantoa, koska hänen osoitetietonsa vesioikeudessa olivat olleet virheelliset.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että vaikka erityistiedoksianto tapahtuu lain sanamuodon mukaan tiedossa olevalla osoitteella, niin vesioikeuden olisi tullut myös aktiivisesti selvittää kantelijan osoitetietoja. Lunastustapauksissa asianosaisilla on kysymyksessä huomattava taloudellinen intressi, joten erityistiedoksianto tulisi suorittaa mahdollisimman kattavasti.

Ympäristölupaviraston huomiota on kiinnitetty vesilain 16 luvun 8 §:n edellyttämien erityistiedoksiantovelvoitteiden mahdollisimman kattavaan täyttämiseen. Asianosaisille tulisi myös selvittää, että heidän etunsa mukaista on ilmoittaa muuttunut osoite tiedoksiantoa suorittaneelle viranomaiselle (142/1/03).

Maksukehotuksen tiedoksianto

Haastemies oli antanut konkurssiuhkaisen maksukehotuksen tiedoksi velallisen asiamiehelle, jolla oli ollut valtakirja ottaa vastaan mainittu tiedoksianto. Asiassa oli kanneltu siitä, että tiedoksiantotodistuksessa ei kuitenkaan ollut mainintaa kyseisestä valtakirjasta. Asiassa oli lisäksi kysymys siitä, oliko maksukehotuksen tiedoksiantamiseen kulunutta vajaan kolmen kuukauden aikaa pidättävä kohtuuttoman pitkänä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, ettei laissa ollut suoranaista määräystä siitä, että valtakirjasta tulisi olla merkintä tiedoksiantotodistuksessa. Toisaalta tiedoksiantotodistuksesta tulisi jollakin tavalla ilmetä valtakirjan olemassaolo, niin että voidaan varmistua tiedoksiannon oikeellisuudesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ottaen huomioon että valtakirja oli tiedoksiannon yhteydessä jäänyt asiamiehen haltuun johtuen inhimillisestä erehdyksestä, riittäväksi saattaa tiedoksiantotodistusta koskevat näkökohtansa haastemiehen tietoon.

Ottaen huomioon konkurssiuhkaisen maksukehotuksen luonteen apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että näissä tapauksissa haastemiehen tulisi kiinnittää erityistä huomiota tiedoksiantamiseen kuluvaan aikaan. Hän katsoi, että tapauksessa kulunutta vajaan kolmen kuukauden tiedoksiantoaikaa oli pidettävä siinä määrin pitkänä, että haastemies ei ollut

toiminut asiassa ilman aiheutonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisuuden varalle haastemiehen huomiota tiedoksi-antojen viivytyksettömään antamiseen (572/1/03).

Muut kannanotot

Valitusasioiden käsittelyminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus oli kantelijan mielestä perusteettomasti viivyttänyt hänen valitusasiansa käsittelyä antamalla hänelle tiedoksi useita kirjelmiä, jotka oli toimitettu hallinto-oikeuteen otettavaksi huomioon hänen asiansa käsittelyssä. Hallinto-oikeus oli ratkaisussaan katsonut, etteivät kirjelmien lähettäjät olleet olleet asianosaisen asemassa, eikä kirjelmiä ollut ratkaisussa huomioitu. Oikeudenkäynnin asianosaista, tässä tapauksessa valittajaa, on hallintolainkäyttölain 34 §:n mukaan kuultava muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Sen seikan arviointi, voiko aineistolla olla vaikutusta asian ratkaisuun, kuuluu lain esitöiden mukaan valitusviranomaiselle. Asianosaista voidaan jättää kuulematta mm. silloin, kun kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kuulemisen tarpeettomuuden tulee olla ilmeistä, jotta kuuleminen voitaisiin jättää suorittamatta. Asianosaisen kuuleminen on vahva pääsääntö, ja siitä poikkeamista on tulkittava suppeasti.

Asioiden ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat hallinto-oikeudessa olivat aiheutuneet useasta eri tekijästä. Tilannetta oli pyritty parantamaan hallinto-oikeuden oma-aloitteisilla toimenpiteillä ja myös valtakunnallisesti. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksestään ilmenevillä perusteilla, ettei kantelussa tarkoitettujen asioiden viipymistä voitu lukea hallinto-oikeuden virkamiesten syyksi moitittavana menettelynä. Hän kiinnitti kuitenkin yleisesti hallinto-oikeuden huomiota perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen asianmukaiseen ja viivytyksettömään oikeudenkäyntiin (709/1/03).

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Yleistä

Vuonna 2004 ratkaistiin yhteensä 102 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Yksi tapauksista oli tullut vireille vuonna 2002, 30 vuonna 2003 ja loput 71 vuonna 2004. Huomautuksen antamiseen johti 4 tapaus- ja 33 tapausa käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

	Syyte					Huomautus					Käsitys tai ohje				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Tuomarit	—	—	—	—	—	4	7	4	12	4	17	18	28	43	33

Huomautukset

Syyteoikeuden vanhentuminen

Ensimmäisessä tapauksessa käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan kahdesta eri rikoksesta yhteiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Toisen vastaajalle syyksi luetuista teoista syyteoikeus oli ehtinyt vanhentua ennen kuin haaste oli

annettu vastaajalle tiedoksi. Asia koski tapausa, jossa käräjäoikeus oli lukenut syyksi syytteessä tarkoitettua tekoa lievemman tekemuodon. Syytteen mukainen teko ei ollut haastetta tiedoksiannettaessa vanhentunut.

Saadun selvityksen mukaan käräjätuomari tarkasti rikosoikeudellisen vanhentumisen aina ennen istuntoon menoa syytekirjelmään tutustuessaan. Puheenjohtaja oli selvittänyt oikeuden-

käymiskaaren 23 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla lautamiehille asiassa esiin tulleet kysymykset ja niihin soveltuvat säännökset muutoin, mutta rikosoikeudellista vanhentumiskysymystä ja vastaajan haasteen tiedoksiantojankohdtaa tuskin oli otettu esille asian ratkaisua tehtäessä.

Virhe oli havaittu oikeuskanslerinvirastossa toimitetussa rangaistustuomioiden tarkastuksessa. Korkein oikeus on apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta antamallaan päätöksellä purkanut tuomion siltä osin kuin vastaaja oli tuomittu vanhentuneesta teosta. Virheellinen tuomio ei ollut jäänyt voimaan eikä virheellä siten kyseisessä tapauksessa ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Toisessa tapauksessa käräjäoikeus oli tuominut vastaajan rangaistukseen kahdesta teosta, joista toisen syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi.

Tapauksessa oikeus oli tuominut vastaajan syyttäjän esittämän toissijaisen rangaistusvaatimuksen mukaisesti. Ensijaisen rangaistusvaatimuksen mukainen teko ei ollut haastetta tiedoksi annettaessa vanhentunut.

Saadun selityksen mukaan virhe oli tapahtunut epähuomiossa, eikä oikeuden puheenjohtaja ollut kertonut lautamiehille vanhentumista koskevista säännöistä.

Korkein oikeus on sittemmin puheenjohtajan hakemuksesta purkanut ja oikaissut käräjäoikeuden tuomion virheen osalta. Virheellä ei ollut vastaajan kannalta haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Lautamiesten vastuun osalta molemmissa päätöksissä todettiin, että saadun selvityksen perusteella tiedossa ei ollut seikkoja, joitten perusteella heillä olisi jostain syystä ollut vastuun perustavaa aihetta nimenomaisesti kiinnittää huomiota vanhentumiskysymykseen.

Tapauksia arvioitaessa oli otettava kantaa tuottamuksellisen virkarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Päätöksissä kerrotuin perustein apulaisoikeuskansleri katsoi, että tekoja oli pidettävä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

Ensimmäisessä tapauksessa oikeuden puheenjohtajana toimineelle käräjätuomarille ja toisessa tapauksessa oikeuden puheenjohtajana toimineelle määräaikaiselle käräjätuomarille annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaiset huomautukset tuomioissa olleista virheistä (83/30/02 ja 89/30/03).

Tuomiolauselman kirjoittaminen

Ehdollisen rangaistuksen koeaika oli kahdessa tapauksessa määrätty rikoslain 2b luvun 3 §:n vastaisesti kolmen vuoden ja yhden päivän pituiseksi. Kun virheet olivat sattuneet kahdesti lyhyen ajan sisällä ja koituneet vastaajien vahingoksi, annettiin tuomioista vastuussa olevalle puheenjohtajalle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukainen huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta (27/30/04 ja 29/30/04).

Käsitykset

Rikoslain 2 luvun 2 §:n soveltaminen

Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin rikoslain 2 luvun 2 pykälän 1 momentin soveltamiseen kahdessa eri tapauksessa, kun vastaajalle tuomittu vankeusrangaistus alitti rikoslain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetyn vankeusrangaistuksen 14 päivän vähimmäisajan. Kummasakin tapauksessa tuomittua rangaistusta oli kohtuullistettu ottamalla huomioon aiempia vastaajan saamia rangaistuksia (9/30/03 ja 159/30/03).

Rikoslain 2 luvun 2 §:n 2 momenttia viidessätoista tapauksessa, joista yhdessä kolmen kuukauden vankeusrangaistus oli lainkohdan vastaisesti tuomittu täysin päivin (137/30/03) ja neljästätoista muussa kolmea kuukautta lyhyempi vankeusrangaistus oli tuomittu täysin kuukausin tai täysin kuukausin ja päivin (44/30/03 ja 11, 13, 24, 25, 37, 44, 47, 50, 53, 54, 65 ja 69/30/04).

Rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltaminen

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa ehdollisena tuomitun vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty lainkohdan vastaisesti vuotta lyhyemmäksi.

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Aikaisemmin tuomitun rangaistuksen huomioon ottamista koskevaa rikoslain 7 luvun 6 §:ää (751/1997) oli sovellettu virheellisesti, kun tuomiota oli kohtuullistettu ottamalla huomioon

tuomio, joka oli annettu ennen vastaajalle syyksi luettuja tekoja. Puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin lainkohdan soveltamiseen (38/30/03).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen vankeusrangaistukseksi

Yhdyskuntapalvelun muuntamiseen vankeusrangaistukseksi kiinnitettiin huomiota kahdessa tapauksessa, joista ensimmäisessä vastaajalle tuomittujen kolmen eri yhdyskuntapalvelun suorittamatta olleet osat oli muunnettu yhdeksi yhteiseksi vankeusrangaistukseksi. Yhdyskuntapalvelusta annetussa laissa ei ole säännöstä, joka sallisi eri tuomioiden yhdistämisen muunnettaessa yhdyskuntapalvelua ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi (85/30/03). Toisessa tapauksista suorittamatta olevaa yhdyskuntapalvelua takaisin ehdottomaksi vankeusrangaistukseksi muunnettaessa ei oltu noudatettu samaa muuntosuhdetta jota oli käytetty yhdyskuntapalvelua tuomittaessa. Eri muuntosuhteen vuoksi tuomio lyheni, vaikka yhdyskuntapalvelua ei ollut lainkaan suoritettu (114/30/03).

Tieliikennelain ajokieltoa koskevien määräysten soveltaminen

Tieliikennelain ajokieltoon määräämistä koskevan 75 §:n soveltamisessa oli menetelty virheellisesti, kun muun ohessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomittua ei ollut määrätty ajokieltoon, eikä oikeus ollut muutenkaan käsitelty ajokieltoon määräämistä (61/30/04).

Vapaudenmenetysajan vähentäminen

Vapaudenmenetysaikaa ei ollut kolmessa eri tuomiossa merkitty kuukausin ja päivin. Yhdessä tuomioista oli lisäksi tuomiolauselman rangaistusseuraamukset -kohtaan merkitty ”vankeusrangaistus” oikean ”yhteinen vankeusrangaistus” sijasta (36, 47 ja 66/30/03).

Kirjoitusvirhe

Tuomiosta vastuussa oleva puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa kahdeksassa tapauksessa tuomiolauselmassa olleen

kirjoitusvirheen johdosta. Selvä kirjoitusvirhe ei yleensä johda käsityksen lausumiseen. Nyt kyseessä olevissa tapauksissa virhe oli kuitenkin ollut tuomiolauselman kohdassa jossa se on ollut omiaan vaikuttamaan mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpanoon, eikä tuomioistuimien ollut oma-aloitteisesti havainnut ja korjannut virhetä.

Kahdessa tapauksista ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty päättymään vuotta tarkoitettua aikaisemmin, ja tuomiolauselman mukainen koeaika oli näin rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädettyä yhden vuoden vähimmäisaikaa lyhyempi (16/30/04 ja 26/30/04). Kolmessa muussa tapauksessa merkintä poikkesi tarkoitetusta kahdella vuodelta, ja tuomiolauselman mukainen koeaika päättyi kahdessa tapauksista tuomion antopäivänä (30/30/04 ja 38/30/04) ja kolmannessa jo ennen tuomion antamista (35/30/04).

Yhdessä tapauksista oli vankeusrangaistuksesta tehty kirjoitusvirheen johdosta tarkoitettua 19 päivän sijasta 12 päivän vähennys (68/30/04).

Kahdessa tapauksista vastaajalle määrätty ajokielto oli kirjoitusvirheen johdosta jäänyt merkitsemättä tuomiolauselmaan (31/30/04 ja 70/30/04). Yhdessä tapauksessa puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin edellä kerrotun virheen lisäksi vielä huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiossa olevan virheen korjaamisessa, kun tuomiolauselmassa olleen toisen virheen oli korjauksen oli merkinnyt muu kuin tuomioistuimen puheenjohtaja tai muu lainoppinut jäsen (14/30/03).

Eräitä yleisiä näkökohtia

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oikeusministeriön oikeusturvakeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan tuomioistuinten oikeusturvakeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa, 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, virheen johdosta lausuttu käsitys tai

määräys virkasyytteen nostamisesta. Virkasyyte voi tulla seuraamuksena kyseeseen, kun virhe täyttää virkarikoksen, esim. rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteeseen viimeksi vuonna 1994. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen, ettei syytteen nostamiseen ole aihetta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaisesta menettelystä,

joka ei ole rikos. Lievemmat virheellisyydet johtavat käsityksen lausumiseen. Käytännössä käsitys on yleisin seuraamus rangaistustuomioiden tarkastamisessa esille tulleista virheistä.

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

5 Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta

Yleiskatsaus

Kantelut

Oikeudenhoitoon laajemmassa mielessä luetaan tuomioistuinten lisäksi syyttäjä-, poliisi- ja ulosottotoimi. Myös syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisten toimenpiteet tulevat usein arvioidaviksi oikeuskanslerinvirastossa tutkittavina olevissa asioissa. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään tässä jaksossa.

Eräät oikeudenhoidon alaan kuuluvat kantelut siirretään eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäviksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (1224/1990) nojalla.

Oikeuskansleri on kyseisen lain mukaan vapautettu velvollisuudesta käsitellä mm. vankikanteluja ja sellaisia kanteluja, jotka koskevat pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa. Oikeuskansleri on vapautettu myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

Ylimmän syyttäjän tehtävien siirtäminen valtakunnansyyttäjälle on jo usean vuoden ajan vähentänyt oikeuskanslerin osuutta syyttäjätöiden valvonnassa. Koska syyttäjien valvonta on säädetty yhdeksi valtakunnansyyttäjän tehtävistä, paikallissyöttäjien menettelyyn tyytymättömät kohdistavat usein kantelunsa suoraan valtakunnansyyttäjälle. Vaikka myös oikeuskanslerilla on edelleen toimivalta valvoa syyttäjiä, on oikeuskanslerille osoitettuja paikallissyöttäjien toimintaa koskevia kanteluja 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 voi suorittaa uuden syyteharkinnan

vain valvontaansa kuuluvissa asioissa eli virkatoiminnassa tehdyksi epäiltyjen rikosten osalta. Näin ollen kantelun siirtämistä voidaan pitää kantelijan edun mukaisena. Valtakunnansyyttäjä lähettää asiassa tekemänsä ratkaisun tiedoksi oikeuskanslerille ja valtakunnansyyttäjän kanteluratkaisuun tyytymätön voi kannella asiasta oikeuskanslerille.

Kertomusvuoden aikana oikeuskanslerinvirastoon on tullut tutkittaviksi 67 sellaista kantelua (62 vuonna 2003), jotka ovat kohdistuneet syyttäjien toimintaan. Vuonna 2004 valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 11 asiaa (7 vuonna 2003).

Poliisiviranomaisiin kohdistuneita kanteluja on kertomusvuonna tullut tutkittaviksi 227 (193 vuonna 2003). Poliisiin kohdistuvien kanteluiden suuri määrä johtuu todennäköisesti pitkälti poliisin työn luonteesta. Poliisin työssä joudutaan toisaalta suojaamaan perusoikeutena turvattu arvoja, toisaalta puuttumaan niihin esimerkiksi epäillyn rikoksen selvittämiseksi. Kanteluiden suureen määrään saattaa vaikuttaa myös se, että monista poliisin ratkaisuista, kuten esitutkinnan toimittamiseen liittyvistä ratkaisuista, ei ole olemassa mitään varsinaista muutoksenhakukeinoja. Näin ollen poliisiorganisaation sisällä (esimerkiksi lääninhallituksen poliisiosastolle) tai ylimmille laillisuusvalvojille tehty kantelu on ainoa keino saada ratkaisun tehneen poliisiviranomaisen menettely tutkittavaksi. Kanteluissa onkin useimmiten ollut kysymys poliisin menettelystä epäillyn rikoksen tutkintaa suorittavana esitutkintaviranomaisena. Pakkokeinojen käyttämisenkin (esim. kotietsinnän toimittaminen) liittyvistä asioista kannellaan. Myös poliisimiesten käyttäytymisestä kannellaan jonkin verran. Samoin poliisin menettelystä lupahallintoviranomaisena.

Poliisin menettelyyn tyytymättömät tekevät oletettavasti vakavimmissa tapauksissa kantelun sijasta rikosilmoituksen. Poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä, lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistus-

määräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Valtakunnansyyttäjä on tätä varten määrännyt syyttäjät ja heidän toimialueensa. Järjestelmän tarkoituksena on ollut turvata, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön luottamus siihen säilyy. Valtakunnansyyttäjän antamissa ohjeissa on korostettu, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa asia tulee ohjata esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaiseen menettelyyn. Poliisiin tulee viipymättä tehdä ilmoitus tutkinnanjohtajan määräämistä varten toimivaltaiseen syyttäjyksikköön. Laillisuusvalvonnassa on toisinaan jouduttu tähdentämään tämän seikan tärkeyttä.

Rikostorjunnan kannalta merkittävä uudistus oli 1.1.2004 voimaan tulleet lukuisat muutokset esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin. Perusoikeusnäkökulmasta katsottuna ehkä merkittävimpinä näistä muutoksista voidaan pitää poliisin telekuuntelu- ja televalvontaoikeuksiin tehtyjä laajennuksia, jotka jo lain säätämisaikavaiheessa herättivät runsaasti julkista keskustelua.

Ulosottoviranomaisia koskevia kanteluita on tullut kertomusvuonna vireille 36 (48 vuonna 2003). Ne ovat koskeneet pääasiassa menettelyä ulosotossa.

Ulosottomenettelyä koskevat säännökset uudistettiin 1.3.2004 voimaan tulleella ulosottolain muutoksella. Samalla otettiin käyttöön ulosoton uusi valtakunnallinen tietojärjestelmä. Uudistuksessa korostetaan ulosoton asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimuksia ja menettelysäännöksiä on tarkennettu perusoikeuksien näkökulmasta.

Uudistus on tuonut mukanaan ulosoton määräraikaisuuden. Määräaika on saatavan syntyperusteesta riippuen 15 tai 20 vuotta. Määräaika koskee vain ulosottoa, ei velan vanhentumista. Uutta on myös velkojan mahdollisuus valita täytäntöönpanomuodoksi suppean ulosoton, jossa perintätoimet on rajoitettu eräistä rekistereistä ilmenevien tulolähteiden ja veronpalautusten ulosmittauksiin. Suppeassa ulosotossa ei ulosmitata omaisuutta, joka jouduttaisiin muuttamaan rahaksi. Uusi ulosoton palvelumuoto on velkojan mahdollisuus saada saatavansa rekisteröityä passiivirekisteriin, jollei ulosotto tuota tuloksia. Jos kaksi vuotta kestävä rekisteröinnin aikana tavataan velalliselle kuuluvaa omaisuutta, omaisuus ulosmitataan passiivisaatavan perimiseksi.

Ulosottouudistuksen myötä on tietojen antaminen ulosottoasiakirjoista yhdenmukaistettu. Tietojärjestelmästä voidaan jokaiselle halukkaalle tulostaa hänen nimeämänsä henkilöä koskeva todistus, josta ilmenee keskeisiä julkisia tie-

toja tämän ulosottoasioista yksityisyyden suojaa loukkaamatta. Todistuksen pyytäjät rekisteröidään tietojärjestelmään ja velallinen saa halutesaan tiedon siitä, kenelle häntä koskeva todistus on annettu.

Kuvassa X on esitelty lukumäärittäin syyttäjät-, poliisi- ja ulosottoviranomaisiin vuosina 2002—2004 kohdistuneet kantelut.

Tarkastukset

Apulaisoikeuskansleri teki vuoden aikana tarkastuksen Kangasalan, Nokian, Porin, Rauman, Rovaniemen, Vaasan ja Valkeakosken kihlakunnan poliisilaitoksiin ja keskusrikospoliisin läntisen osaston Vaasan yksikköön sekä Kangasalan, Nokian, Rauman, Rovaniemen ja Valkeakosken syyttäjäsastoihin ja Vaasan kihlakunnan syyttäjänvirastoon.

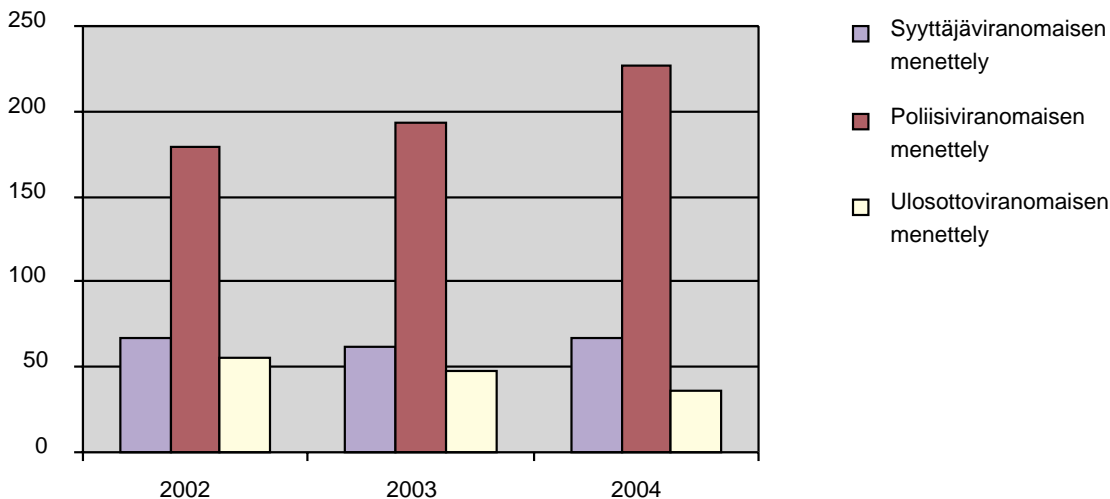
Poliisitarkastuksilla on erityisesti pyritty selvittämään poliisin turvapalveluiden saatavuutta (esimerkiksi toimintavalmiusajat kihlakuntien eri osissa), esitutkinnan joutuisuutta sekä poliisin yhteistyötä eri sidosryhmien (esim. sosiaaliviranomaisten) kanssa. Tarkastusten perusteella arvioiden esitutkintojen viipyminen näkyy olevan edelleenkin jonkinlainen ongelma maan eri puolilla ja myös eri kokoisissa poliisipiireissä. Poliisipiirikohtaisia eroja tosin on.

Syyttäjätarkastusten painopisteenä on ollut rikosprosessin sujuvuuden seuranta, ns. seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen käytännöt sekä syyteharkintojen joutuisuus ja yhtenäisyys. Huomiota on myös kiinnitetty poliisiin ja syyttäjän esitutkintayhteistyöhön, joka oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain myötä on tullut aikaisempaa tärkeämmäksi.

Apulaisoikeuskanslerin poliisitoimintaa koskeva selvitysmiestehtävä

Sisäasiainministeriö asetti apulaisoikeuskanslerin 1.6.2004 selvitysmieheksi toimikaudeksi 1.8—31.10.2004 selvittämään poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa. Tehtävänä oli selvittää, miten poliisin strateginen ohjaus ja tulosjohtaminen on järjestetty ja miten varmistetaan, että poliittinen ohjaus ja poliisin strateginen ohjaus kohtaavat toisensa ja että strategiset linjaukset toteutuvat käytännön poliisityössä. Huomiota tuli myös kiinnittää siihen, onko sisäasiainministeriön poliisiosaston suhde kenttään järjestetty asianmukaisesti sekä siihen,

Syyttäjä-, poliisi- ja ulosottoviranomaisia koskeneet kantelut 2002—2004



onko poliisin sisäinen laillisuusvalvontajärjestelmä asianmukainen siten, että sillä voidaan ennalta ehkäistä lain tai määräysten vastainen toiminta.

Saatuun selvitystyönsä valmiiksi apulaisoikeuskansleri luovutti siitä laatimansa raportin sisäasiainministeriölle 17.11.2004. Poliisin toiminnallisen tehokkuuden ja oikeusturvan yhteensovittamisen lähtökohdista raportissa esitetään ehdotuksia, jotka kohdistuvat osin poliisin toimintakäytäntöjen uudelleen arvioimiseen, säästöjen muuttamiseen tai jatkoselvitysten käynnistämiseen. Raportti on julkaistu sisäasiainministeriön julkaisusarjassa (Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004).

Syyttäjäntoimen laillisuusvalvonta

Käsitykset

Syyttämättäjättämispäätöksen laatiminen ruotsin kielellä

Kantelija oli arvostellut asiassa sitä, että kihlakunnansyyttäjä oli laatinut syyttämättäjättämispäätökset suomeksi vaikka hän itse oli ruotsinkielinen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan asiassa oli kyse kahdesta eri syyt-

tämättäjättämispäätöksestä ja siten kahdesta eri asiasta, joissa kantelija oli ensimmäisessä asiassa ollut asianomistaja ja toisessa epäilty. Ensimmäisessä asiassa ollut epäilty oli puolestaan ollut asianomistaja toisessa asiassa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan kihlakunnansyyttäjän on tullut kielilain (1.6.1922/148) säännökset huomioon ottaen laatia syyttämättäjättämispäätös ensimmäisessä asiassa suomeksi mutta toisessa asiassa päätös olisi tullut laatia ruotsiksi.

Ottaen huomioon sen, että kantelijalle oli hänen tekemän pyynnön jälkeen toimitettu käännös mainituista syyttämättäjättämispäätöksistä, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi kiinnittää kihlakunnansyyttäjän huomiota mainittuun virheelliseen menettelyyn syyttämättäjättämispäätöksen kielen osalta (529/1/03).

Muut kannanotot

Syyttäjän esteellisyys

Kantelija arvosteli valtiosyyttäjän menettelyä asiassa, jossa tasavallan presidentin entinen neuvonantaja oli epäiltynä virkasalaisuuden rikkomisesta ja kansanedustaja osallisuudesta entisen neuvonantajan tekoon (ns. Irak-vuotoasia). Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, ”onko (—) tullut syyttäjänä esteelliseksi,

kun hän on ottanut julkisuudessa kantaa jo ennen syyteharkinnan alkamista yhteen syyteharkinnan kannalta olennaiseen ja riidanalaiseen kysymykseen ja lausunut siitä ennakkokäsityksensä haastatteluihinsa, jotka on julkaistu lehdissä.” Syytteen nostamisen kannalta olennainen seikka oli kantelijan mukaan ollut julkisuuteen annettujen ulkoministeriön salaisiksi luokittelemien tietojen salassa pidettävyys eli se, olivatko ne tiedot, joita presidentin entisen neuvonantajan epäiltiin luovuttaneen kansanedustajalle, niin salaisia, että niiden luovuttaminen on rikos. Kantelija katsoi valtiosyyttäjän ilmoittaneen asiasta oman käsityksensä Helsingin Sanomissa 23.8.2003 julkaisussa haastattelussa. Lisäksi kantelija pyysi tutkimaan, oliko valtiosyyttäjä menettelyllään rikkonut esitutkinnasta tiedottamista koskevia säännöksiä.

Helsingin Sanomissa 23.8.2003 julkaistussa artikkelissa kerrottiin valtiosyyttäjän ottavan ulkoministeriön lausunnon huomioon harkitessaan, oliko tasavallan presidentin entisen neuvonantajan kansanedustajalle luovuttamissa tiedoissa niin salaisia tietoja, että niiden luovuttaminen olisi rikos. Artikkelin mukaan *”perjantaina näytti siltä, että (valtiosyyttäjän) mielestä oli”*. Artikkelissa kerrottiin valtiosyyttäjän lausuneen asiasta seuraavasti: *”Minulla ei ole siitä (tietojen salaisuudesta) muuta mielipidettä kuin mitä ulkoministeriö on todennut monta kertaa. Heidän mielestään se on salaista”* ja edelleen *”se, että niitä (asiakirjoja) julkisuudessakin on käsitelty, ei sitä salaisuutta vielä poista”*.

Oikeus tietojen antamiseen esitutkinnan vireillä ollessa

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 9 §:n mukaan oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehellään sekä esimiehen määräämällä muulla virkamiehellä.

Keskittämällä oikeus esitutkintaa koskevien tietojen antamiseen sitä johtavalle tutkinnanjohtajalle on pyritty varmistamaan se, ettei epäilyllisen rikoksen tutkinta tietojen antamisen takia vaarannu. Säännöksellä on haluttu varmistaa myös esitutkintalain mukaisen hienotunteisuusperiaatteen noudattaminen tietojen antamisessa. Esitutkintalain 8 §:n 2 momentin mukaan esitutkinta on toimitettava siten, ettei ketään aiheettomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.

Syyttäjän oikeudesta antaa julkisuuteen tietoja asian esitutkintavaiheessa ei ole säädetty erikseen. Poliisin ulkoisesta tiedottamisesta annetussa ohjeessa on korostettu poliisin ja syyttäjän yhteistyötä tiedottamisesta päätettäessä. Ohjeen mukaan *”kun tutkittavan rikosasian syyttäjä on poliisin tiedossa, tiedottamiseen liittyvistä sisältö- ja menettelytapakysymyksistä on hyödyllistä neuvotella syyttäjän kanssa etukäteen. Tiedotusvastuu asiassa säilyy kuitenkin poliisilla, ellei muuta sovita. Poliisin toimitettua esitutkintapöytäkirjan syyteharkintaan siirtyy tiedotusvastuu aina syyttäjälle”*.

Syyttäjän suorittamaa tiedottamista koskevien säännösten puuttumisesta ei oikeuskanslerin mielestä voida tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei syyttäjä saisi (ilman tutkinnanjohtajalta erikseen saatua lupaa) lausua mitään asiasta julkisuuteen esitutkinnan toimittamisen ollessa kesken. Tällainen tulkinta sopii huonosti syyttäjälle nykyisin asian esitutkintavaiheessa (muissa kuin yksinkertaisissa asioissa) kuuluvaan aktiiviseen rooliin. Esimerkiksi poliisin ilmoitusvelvollisuutta syyttäjälle sääntelevän esitutkintalain 15 §:n 1 momentin esitöissä (HE 82/1995 vp s.27) on korostettu syyttäjän aktiivisen roolin merkitystä esitutkintavaiheessa. Kyseisten esitöiden mukaan syyttäjän työn kannalta on *”olisi eduksi, jos hän jo esitutkintavaiheessa on tietoinen ratkaistavikseen tulevista asioista ja voi myös vaikuttaa tutkinnan suuntaamiseen”*. Kun syyttäjä on erityisesti julkisuutta kiinnostavissa asioissa ilmeisesti usein hyvin selvillä esitutkinnan toimittamisen tilanteesta ja voi myös tehdä esimerkiksi pakkokeinojen käyttämiseen liittyviä ratkaisuja jo esitutkinnan toimittamisen aikana, olisi jossain määrin epä johdonmukaista, jos syyttäjä ei saisi lausua mitään julkisuuteen esitutkinnan toimittamisen aikana.

Tällainen lausuntojen antamisen ehdottomasti kieltävä tulkinta sopii myös huonosti yhteen viranomaistoimintaa yleisesti sääntelevän julkisuusperiaatteen kanssa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa on korostettu viranomaisten velvollisuutta edistää tiedonsaantia. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Syyttäjän esitutkinnan toimittamisen aikana itsenäisesti julkisuuteen antamat lausunnot voidaan nähdä ongelmallisina lähinnä silloin, kun

niissä tuodaan esiin seikkoja, joilla vaarannetaan esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun ase-
tuksen 9 §:n suojaamien oikeushyvien toteutumisen eli jos tietojen antamisella esimerkiksi vaarannetaan esitutkinnan toimittamista tai loukataan hienotunteisuusperiaatetta. Tässä asiassa ei oikeuskanslerin mielestä ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella voisi katsoa valtiosyyttäjän haastattelulausunnollaan vaarantaneen kyseisen säännöksen suojaamia oikeushyviä.

Valtiosyyttäjän väitetty esteellisyys

Vaikka katsotaan, ettei valtiosyyttäjä ole menettelyllään loukannut esitutkinnasta tiedottamisesta annettuja säännöksiä, on vielä erikseen otettava kantaa siihen, onko valtiosyyttäjä tullut lausuntoja antamalla esteelliseksi toimimaan asiassa syyttäjänä.

Syyttäjän esteellisyydestä säädetään yleisistä syyttäjäistä annetun lain 12 §:ssä. Säännöksen 1 momentin 6) kohdan niin sanotun yleisen esteellisyyserusteiden mukaan syyttäjä on esteellinen myös, jos ”muu kuin 1—5 kohdassa tarkoitettu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa”.

Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 20/1996 vp s.5) mukaan ”*esteellisyyserustetta ei yksilöidä 6 kohdassa kuten momentin muissa kohdissa, jotka kattavat tavallisimmat esteellisyyserusteet. Muut kohdat (1—5) eivät kuitenkaan kata kaikkia tilanteita, joissa syyttäjän puolueettomuus voi vaarantua siinä määrin, että hän on esteellinen käsittelemään asiaa. Siksi tarvitaan yleissäännös tilanteisiin, joissa puolueettomuuden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuvan. Arvioinnissa on harkittava, minkälainen suhde syyttäjällä on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa muutoin esiintyviin henkilöihin*”.

Yleislausekkeen tarkoituksena on korostaa julkista valtaa edustavan syyttäjän puolueettomuusvaatimusta. Arvioitaessa sitä, onko syyttäjä menettänyt puolueettomuutensa ei lähtökohdaksi oteta syyttäjän tosiasiallista puolueellisuutta, vaan yleinen käsitys siitä, onko olemassa seikkoja joiden perusteella syyttäjän puolueettomuuden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuneen (Frände, Dan: Finsk straff-Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvonta Muun oikeudenhoidon laillisuusvalvontaprocessrätt I 1999, s.128—129). Oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannanoton mukaan ”*syyttäjän huomiota herättävistä lausunnoista tiedotusvälineissä voi*

seurata tällainen vaikutus, vaikkakaan tarkoitus ei ole, että syyttäjien pitäisi pidättyä osallistumasta julkiseen keskusteluun” (Jokela, Antti: Uudistuva rikosprosessi, s.56).

Oikeuskansleri tulkitsevaltiosyyttäjän antamaa selvitystä niin, että hän sinänsä myönsi ottaneensa Helsingin Sanomissa 23.8.2003 julkaisussa artikkelissa kantaa luovutettujen asiakirjojen salassa pidettävyyteen. Valtiosyyttäjä kertoi todenneensa, että kysymys on lain mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista. Valtiosyyttäjä kiisti tukeneensa tällä kannanotollaan jompaa kumpaa asianosaista. Valtiosyyttäjä oli mielestään ainoastaan tuonut esiin sen, ettei epäillyn rikoksen asianomistajalla ollut hänen omasta käsityksestä poikkeavaa mielipidettä asiakirjojen salassa pitämisestä.

Viranomaistoiminnassa tulisi oikeuskanslerin mielestä pääsääntöisesti suhtautua pidättyvästi asian sisällöllistä ratkaisua koskeviin kannanotoihin julkisuudessa ennen asian vireille tuloa ja asian käsittelyn ollessa vielä kesken. Tällaiset kannanotot saattavat olla ongelmallisia viranomaisten toiminnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Kannanotot ovat tässä suhteessa yleensä sitä arempia, mitä enemmän niissä otetaan kantaa yksittäisen tapauksen ratkaisuun, eikä esimerkiksi ainoastaan selosteta voimassa olevan lain sisältöä yleisesti. Tätä voidaan soveltaa ainakin lähtökohtaisesti myös syyttäjien toimintaan ennen syyteharkintaa ja syyteharkinnan aikana. On tosin todettava, että syyttäjän käsitys asiasta voi tulla asian vireillä ollessa julkisuuteen tai ainakin asianosaisen tietoon esimerkiksi sitä kautta, että syyttäjä ottaa pakkokeinoin nojalla jo esitutkinnan toimittamisen aikana päätettäväkseen kysymyksen vangitsemisvaatimuksen tekemisestä tai esittää vangitsemisvaatimuksen syyteharkinnan aikana. Täysin ehdottomana tätä sääntöä ei voida muutenkaan pitää. Asian sisällöllinen ratkaisu saattaa esimerkiksi joissakin tilanteissa olla niin selvä, ettei tällaisella kannanotolla käytännössä voida vaarantaa syyttäjän puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Sisällöllistä ratkaisua koskeva kannanotto tulisi kuitenkin aina tehdä niin, että siitä selvästi ilmenee, että kysymys on syyttäjän omasta käsityksestä, eikä siitä, että syyttäjä ”yhtymällä” asianosaisen mielipiteeseen asettuu tämän puolelle.

Saadun selvityksen perusteella valtiosyyttäjä on tässä tapauksessa pitänyt ilmoittamaansa kantaa asiakirjojen salassa pitämisestä jonkinlaisena suoraan laista seuraavana ”itsestäänselvyytenä”, eikä minään varsinaisena kannanottona

asian sisällölliseen ratkaisuun. Kysymys asiakirjojen salaisuudesta ratkaistaan oikeusharkintaisesti julkisuuslain nojalla. Pääasiassa tullaan arvioimaan myös asiakirjojen salassapitovelvollisuutta.

Helsingin Sanomissa 23.8.2003 julkaistusta artikkelista on oikeuskanslerin mielestä mahdollisesti saattanut syntyä sellainen käsitys, että valtiosyyttäjä on harkitessaan kannanottoaan asiakirjojen salassa pitämiseen pitänyt olennaisena seikkana asianomistajan käsitystä asiasta. Artikkelissa kerrottiin edellä todetuin tavoin valtiosyyttäjän ottavan ulkoministeriön lausunnon huomioon harkitessaan, oliko tasavallan presidentin entisen neuvonantajan kansanedustajalle luovuttamissa tiedoissa niin salaisia tietoja, että niiden luovuttaminen olisi rikos. Artikkelin mukaan valtiosyyttäjä myös viittasi mielipiteensä osalta siihen mitä asianomistaja on asiasta todennut.

Se, mitä valtiosyyttäjä on haastattelulausunnoillaan tarkkaan ottaen tarkoittanut, jää josain määrin epäselväksi. Haastattelulausunnot on mahdollista ymmärtää eri tavoin. Lausuntojen tulkinnanvaraisuuden vuoksi valtiosyyttäjän ei oikeuskanslerin mielestä voida ainakaan yksiselitteisesti katsoa menetelleen asiassa tavalla, joka olisi tehnyt hänet esteelliseksi. Kun esteellisyyskysymyksen arvioinnin kannalta merkittävät salassapitoon liittyvät seikat tulevat vielä tuomioistuimen ratkaistavaksi, hänellä ei ollut perusteita lausua asiassa enempää.

Oikeuskansleri saattoi edellä syyttäjien julkisuuteen antamien kannanottojen osalta esittämänsä näkökohdat valtiosyyttäjän tietoon (1083/1/03).

Poliisitoimen laillisuusvalvonta

Käsitykset

Hälytystehtävän tietojen tarkastaminen

Useissa lehdissä julkaistun uutisen mukaan poliisipartio oli, saatuaan hälytystehtävän eräissä kunnassa sijaitsevalle Kerviläntielle, ajanutkin toisessa kunnassa sijaitsevalle samannimiselle tielle. Hälytystehtävän syynä oli ollut se, että tiellä sijaitsevan kesämökin kohdalle oli ilmoitettu lentäneen luoteja. Väärään kuntaan ajamisen vuoksi poliisipartion tulo tapahtumapaikalle oli kestänyt noin kaksi tuntia. Paikalle saapuminen oli tapahtunut epäilyllä ammuskeluyön sijasta vasta seuraavan päivänä. Poliisin menettely otet-

tiin omana aloitteena tutkittavaksi oikeuskanslerinvirastossa.

Asian ollessa vielä vireillä oikeuskanslerinvirastossa läänin poliisijohto otti kanteluratkaisussaan kantaa poliisipartion menettelyyn. Läänin poliisijohto totesi ratkaisussaan muun muassa, että oli jäänyt luotettavasti selvittämättä, miksi poliisipartio ei varmistanut osoitetta ennen kuin partio lähti suorittamaan tehtävää. Kun ilmoituksen tekijät ja heidän lisäksi paikalla olleet muut henkilöt olivat ilmoitushetkellä konkreettisesti hengen ja terveyden vaarassa, oli tapahtumapaikan oikean osoitteen selvittämättä jättäminen läänin poliisijohdon mielestä vakava virhe. Poliisin lääninjohto katsoi poliisimiesten laiminlyöneen sen huolellisuuden ja ripeyden noudattamisen, jota tilanne olisi vaatinut, ja antoi tästä poliisimiehille vakavan huomautuksen.

Oikeuskansleri katsoi päätöksessään, ettei poliisimiesten menettely tilanteessa antanut hänelle enää aihetta toimenpiteisiin läänin poliisijohdon otettua jo kantaa asiaan. Oikeuskansleri totesi kuitenkin tapahtumapaikalle menon osalta, että olisi saattanut olla sisäasiainministeriön poliisi-osaston antamassa lausunnossa katsotuun tavoin perusteltua käydä vielä yöllä ampumapaikalla varmistumassa itse siitä, ettei ammunta enää jatku. Ammunnan aikainen tilanne, jossa luoteja oli ”vuhunut” naapureiden kesämökin ohi, oli ollut naapureiden hengen ja terveyden kannalta kuitenkin melko vakava. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon (3/50/04).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Kertomusvuoden aikana kaikkiaan kolme rikosilmoituksen kirjaamista koskenutta kanteluasiaa johti käsityksen tai ohjeen lausumiseen poliisiviranomaiselle.

Tapauksista ensimmäisessä kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä siitä, ettei hänen ”vastarikosilmoitustaan” kunnianloukkauksesta ollut hänen mielestään suostuttu ottamaan vastaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei rikosilmoituksen kirjaamista koskeva säännös jätä poliisille juurikaan harkinnanvaltaa rikosilmoituksen vastaanottamisen osalta. Ilmoituksen tekijän tahto ilmoitusvaiheessa ratkaisee hyvin pitkälti sen, mistä tapahtumasta on vastaanotettava ilmoitus. Apulaisoikeuskanslerin mielestä käytävissä olleen selvityksen perusteella jäi epäselväksi, mitä kantelijan kanssa tarkkaan ottaen oli keskusteltu kantelijan käydessä poliisiasemalla. Kes-

kustelussa riidattomasti esillä ollutta rikosilmoitusta ei ollut ainakaan kirjattu tuolloin. Apulaisoikeuskanslerin mielestä poliisin olisi keskustelussa pitänyt varmistua siitä, haluaako kantelija tehdä rikosilmoituksen. Tällainen varmistautuminen olisi pitänyt tehdä viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelija toimitti poliisilaitokselle kirjoituksen, jossa hän ”ihmetteli”, miksi poliisi ei ollut antanut hänen tehdä rikosilmoitusta kunnianloukkauksesta (500/1/03).

Toisessa tapauksessa kantelijan poliisilaitokselle osoittamaa, mm. porovahinkoja ja vahingontekoa koskevaa tutkintapyyntöä ei ollut kirjattu rikosilmoitukseksi. Poliisilaitoksen mukaan samanaikaisesti oli mennyt syyttäjälle kantelijaa koskeva rikostutkintailmoitus, jossa oli kyse metsärikkomuksesta ja metsänkäyttöilmoituksen laiminlyömisestä.

Oikeuskansleri totesi, ettei kantelijan tutkintapyyntöä ollut kirjattu rikosilmoituksena esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:ssä edellytetyllä tavalla. Pyynnön esittämisen aikaan kesken ollutta rikosasian käsittelyä ei voida pitää hyväksyttävänä syynä olla kirjaamatta ilmoitusta, koska syyttäjälle ilmoitetussa asiassa ei ollut kyse niistä vaatimuksista, joita kantelija oli esittänyt tutkintapyynnössään. Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin yleisesti ilmoituksen kirjaamisvelvoitteen noudattamisen tärkeyteen (420/1/03).

Eräaseen kanteluun liittyneessä asiassa kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle rikosilmoituksen, jossa hän epäili tilan vuokranneiden vuokramiesten vastoin vuokrasopimusta käyttäneen polttopuita tilan liiteristä. Sitä, koska rikosilmoitus tarkkaan ottaen oli saapunut poliisilaitokselle ei pystytty jälkikäteen selvittämään, koska saapuneisiin kirjeisiin ei ollut poliisilaitoksella tuohon aikaan noudatetun käytännön mukaan laitettu tuloleimoja. Saadun selvityksen perusteella vaikutti kuitenkin siltä, että ilmoitus asiasta oli kirjattu vasta noin 10 kuukauden kuluttua asian saapumisesta poliisilaitokselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti selvänä, ettei kirjaaminen ollut tapahtunut esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen edellyttämien tavoin ”viipymättä”. Viipymättä tarkoittaa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä tässä yhteydessä ainakin pääsääntöisesti samana päivänä tapahtuvaa kirjaamista. Kysymys ei missään tapauksessa voi olla usean kuukauden mittaisesta ajanjaksosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä rikosilmoituksen kirjaamisessa poliisilaitoksen tietoon.

Samassa asiakokonaisuudessa kanneltiin myös toiseen asiaan liittyneen esitutkinnan toimittamisesta, siitä enemmän sivulla 80 (226/1/04).

Tiedon antaminen rikosilmoituksesta

Suomen Asianajajaliitto oli pyytänyt faksilla tietoa Espoon kihlakunnan poliisilaitokselta asianajajan menettelyä koskevasta rikosilmoituksesta tai vahvistusta siitä, oliko kyseinen asianajaja epäiltynä rikoksesta. Liitto ei ollut saanut pyyntöönsä vastausta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiassa tutkinnanjohtajana ollut rikoskomisario olisi ollut asemansa ja tehtävänsä perusteella julkisuuslain 14 §:n 2 momentin perusteella vastuussa asiakirjan antamisesta. Kun rikoskomisario oli päättänyt kieltäytyä pyydetyn tiedon antamisesta, menettelysäännös olisi edellyttänyt, että hän olisi perustellut kieltäytymispäätöksensä asianmukaisesti ja antanut liitolle tiedon siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Lain menettelysäännösten noudattamiselle on oleellinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta, koska viranomaisen tekemä valituskelpoinen päätös on edellytys lain 33 §:n muutoksenhauille.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain menettelysäännösten noudattamiseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion vuosiloman aikana tapahtuneen Suomen Asianajajaliiton uuden yhteydenotto pyynnön johdosta poliisilaitoksella olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin, jotta liitto olisi saanut pyyntöönsä ratkaisun. Menettelysäännösten asianmukainen noudattaminen on turvattava myös vuosilomien tai muiden poissaolojen aikana (8/42/02).

Alaikäisen kuulusteleminen

Kantelijan alaikäistä lasta oli kuulusteltu vastoin esitutkintalain 30 §:n 1 momentin säännöstä rikoksesta epäiltynä ilman todistajaa. Kuulustelupöytäkirjoihin oli myös jäänyt tekemättä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 16 §:n edellyttämä merkintä siitä, että kuulustelusta oli ilmoitettu sosiaalilautakunnalle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota kyseisten säännösten noudattamiseen (546/1/03).

Avustajan läsnäolon kieltäminen

Tutkinnanjohtajana toimiva komisario oli kieltänyt asianajajaa olemasta läsnä päämiestänsä kuulusteltaessa vakavasta rikoksesta epäiltyinä. Komisario oli kuitenkin tarjonnut kuulusteltavalle mahdollisuuden hankkia itselleen toisen avustajan kuulusteluja varten. Menettelyään komisario perusteli esitutkintalain 31 §:n säännöksellä, jonka mukaan tutkinnanjohtaja voi painavista rikostutkinnallisista syistä evätä esitutkinta-avustajalta oikeuden olla läsnä kuulustelussa.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanotossaan, että esitutkintalain 31 §:n sanamuoto ja erityisesti esitöistä ilmenevä säännöksen suojeluintressi eivät ainakaan suoraan anna tukea sellaiselle tulkinnalle, että läsnäolokiello voitaisiin kohdistaa tiettyyn asianajajaan ja hänen henkilöönsä eli että voitaisiin rajata epäillyn haluama avustaja pois. Säännöksellä tahdottaneen suojata esitutkinnan kannalta kohtalokkaiden tietojen vuotaminen ulos erityisesti tutkinnan kriittisimmässä vaiheessa kieltämällä ylipäänsä avustajan käyttö kuulusteluissa.

Mainittua tulkintaa puoltaa myös ihmisoikeusnäkökulman sekä päämiehen ja avustajan välisen luottamuksellisuuden huomioon ottaminen. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 c kohdan sanamuodosta on johdettavissa periaate, jonka mukaan epäilyllä on oltava oikeus itse vapaasti valita avustajansa. Jos kuulusteltava joutuisi tutkinnanjohtajan tekemän päätöksen seurauksena korvaamaan valitsemansa avustajan kuulustelujen ajaksi toisella, vaikkakin hyväksymälläään avustajalla, merkitsi tämä sitä, että epäillyn tosiasiallinen mahdollisuus valita avustajansa ei toteutuisi.

Esitutkintalain 31 §:n soveltamisalaa tulkittaessa on myös otettava huomioon, että esitutkintalaista löytyy nimenomainen säännös (45 §), jolla voidaan lainkohdan ilmoittamin edellytyksin rajata tietty asianajaja pois esitutkinnan avustajantehtävistä sekä säännös (48 §), jonka perusteella tutkinnanjohtaja voi kieltää esitutkinnassa läsnä olevaa avustajaa ilmaisemasta tutkintaan liittyviä seikkoja, jotka eivät ennestään ole hänen tiedossaan (710/1/02).

Läsnäolo-oikeus kotietsinnässä

Kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta olla läsnä hänen kotonaan toimitetussa kotietsinnässä. Kantelija oli otettu kiinni, koska hänen oli epäilty syyllistyneen huumausaineiden myymiseen.

Hänelle oli tehty poliisilaitoksella henkilöntarkastus huumausaineiden löytämiseksi, minkä jälkeen tarkastuksen tehneet poliisimiehet olivat lähteneet hänen kotiinsa toimittamaan kotietsinnän. Kantelija oli laitettu ”sumppuun” odottamaan kotietsinnän toimittamista, eikä häneen ollut tänä aikana kohdistettu tutkintatoimenpiteitä.

Pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalle on varattava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta.

Laissa on siten annettu kotietsinnän kohteelle lähtökohtaisesti oikeus olla läsnä kotietsinnässä. Läsnäolo-oikeudella pyritään ylläpitämään luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen. Kotietsinnän toimittamisen avoimuudella voidaan osaltaan ennalta ehkäistä väitteitä poliisin väärinkäytöksistä toimituksen aikana. Selvää on, että säännöksen sallimaa poikkeusta kohteen läsnäololle toimituksessa on tulkittava ahtaasti, koska kysymys on viime kädessä perusoikeutena turvatuista yksityiselämän ja kotirauhan suojusta. Läsnäolo-oikeus on mahdollista evätä ainoastaan silloin, kun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen konkreettisesti viivyttäisi toimitusta ja vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Pelkkä mahdollisuus siihen, että toimitus saattaa viivästyä, ei vielä oikeuta eväämään kohteelta oikeutta olla läsnä toimituksessa.

Kotietsinnän toimittamisesta päättänyt rikoskomisario perusteli selvityksessään läsnäolo-oikeuden epäämistä kantelijalta sillä, että asian selvittäminen vaati hänen mielestään kotietsinnän nopeaa suorittamista ja että kantelijan läsnäolo etsinnässä tai hänen talonväkeensä kuuluvan etsiminen toimitukseen olisi viivyttänyt kotietsinnän toimittamista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti sinänsä ymmärrettävänä sitä, että kotietsintä on tällaisissa tilanteissa toimitettava nopeasti, koska on esimerkiksi mahdollista, että joku muu henkilö käy hakemassa epäilty huumausaineet kiinni otetun kotoa saatuaan tiedon kiinni otosta.

Vaikka kotietsinnän nopealle toimittamiselle sinänsä onkin asianmukaiset perusteet tällaisessa tilanteessa, jäi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä asiassa jossain määrin epäselväksi se, millä tavalla tilaisuuden varaaminen kantelijalle läsnäoloon kotietsinnässä olisi tässä tapauksessa todellisuudessa viivyttänyt kotietsinnän toimitamista. Käytössä olleen aineiston perusteella näytti siltä, ettei tilaisuuden varaaminen olisi to-

dellisuudessa välttämättä ainakaan oleellisesti hidastanut kotietsinnän toimittamista. Täysin selvänä tätä ei kuitenkaan voitu pitää. Näin ollen apulaisoikeuskanslerin sijainen tyytyi saattamaan läsnäolo-oikeutta kotietsintää toimitettaessa koskevan säännöksen soveltamisesta esittämänsä näkökohdat poliisilaitoksen tietoon (723/1/03).

Tarkastusten tekeminen huumekoirien avulla

Poliisi oli tehnyt kantelijalle turvallisuustarkastuksen huumausaineiden löytämiseksi kun hän oli menossa Kaapelitehtaalla järjestetyille Koneisto-festivaaleille.

Helsingin poliisilaitoksen antaman selvityksen mukaan turvallisuustarkastus oli tehty niille henkilöille, jotka paikalla olleet huumekoirat olivat ”merkanneet”.

Huumekoiran käyttäminen tarkastusten tekemiseen yleisellä paikalla

Saadun selvityksen perusteella poliisi oli antanut huumekoiran tarkastaa kaikki Ruoholahden metroasemalla tuolloin liikkuneet henkilöt riippumatta siitä, olivatko he olleet menossa Koneisto-festivaaleille. Tältä osin herää kysymys siitä, mihin säännöksiin tällainen kaikkien yleisellä paikalla liikkuvien henkilöiden ”tarkastaminen” koiran avulla perustuu. Jos asiasta ei ole olemassa säännöksiä, tulee arvioitavaksi se, voidaanko tällaista tarkastamista pitää asianmukaisena.

Tätä seikkaa arvioitaessa nousee ratkaisevaksi se kysymys, voidaanko tällä tarkastusmenetelyllä mahdollisesti katsoa puuttuvan perusoikeutena suojattuun oikeushyvään, ennen muuta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, vaikka siinä ei ainakaan välttämättä puututa fyysisesti tarkastettavaan henkilöön. Kysymys on siitä, miten on koiran avulla tapahtuvaa tarkastusta oikeudellisesti arvioitava. Ainakin eräissä tilanteissa se on rinnastettu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai yksityisyyteen puuttuvaan pakkokeinoon.

Oikeus koirien avulla tehtävien tarkastusten tekemiseen on ollut esillä rangaistuslaitoksissa suoritettavista turvatarkastuksista säädettyä. Voimassa olevan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 e §:n mukaan ”*rangaistuslaitoksessa tai sen alueella voidaan räjähdysaineiden ja päihdyttävien aineiden löytämiseksi tarkastaa siellä olevia henkilöitä käyttäen tähän*

tarkoitukseen soveltuvia apuvälineitä tai koulutettua koiraa”. Perustuslakivaliokunta totesi ottaessaan kantaa lain säätämistäjärjestykseen, että kyseinen säännös koskee kaikkia laitoksen alueella olevia henkilöitä eikä sen soveltamisen edellytyksenä ole esimerkiksi konkreettista epäilyä kyseisten aineiden olemassaolosta. Perustuslakivaliokunta piti sinänsä tällaisen tarkastamisen mahdollistamista melko lievänä puuttumisena laitokseen saapuvien perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että tämän seikan lisäksi ”*merkittävää on, että lain säätäminen tekee ennalta selväksi tällaisen tarkastusmahdollisuuden käytettävyyden*”. Näin ollen lakiehdotus voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. (PeVL 12/1998 vp) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 18.12.2003 asiassa 1634/4/01 antamassaan ratkaisussa katsonut, että koiran avulla tehtävällä tarkastuksella puututaan henkilön yksityisyyteen.

Myös sisäasiainministeriön poliisiosasto on lausunnossaan sinänsä myöntänyt yksityisyyden piirin kapenevan tällaisia tarkastuksia toimittamalla. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on lausunnossaan myös tuonut esiin mahdollisuuden tarvittaessa säätää koirien avulla tapahtuvasta tarkastustoiminnasta laissa. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan kysymys on kuitenkin niin pienestä loukkauksesta (”ei riko perustuslailla suojattua piiriä merkittäväällä tavalla”), että poliisilain 1 §:n ja toisaalta tavanomaisen oikeuden voidaan katsoa antavan mahdollisuuden tällaiseen ”ratsiatyyppiseen” toimintaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi kannanottonaan mm. seuraavan. On epäjohdonmukaista, jos katsotaan rangaistuslaitoksen alueella liikkuvien henkilöiden tarkastamisen koiran avulla edellyttävän yksityisyyden loukkauksen vuoksi tähän oikeuttavaa nimenomaista lainsäädäntöä, mutta yleisellä paikalla suoritettavien vastaavien kehen tahansa kohdistuvien tarkastusten katsottaisiin olevan mahdollisia ilman nimenomaista lainsäädäntöä. Tällaisen näkemyksen tueksi olisi vaikea löytää oikeudellisesti kestävä perustaa. Se seikka, että kysymys on kaikkiin tasapuolisesti kohdistuvasta ”ratsiatyyppisestä” valvonnasta, ei sellaisenaan oikeuta loukkaamaan yksityisyyttä ilman tähän oikeuttavaa normia.

Jos katsotaan koiran avulla tapahtuvan tarkastamisen kohdistuvan perusoikeutena suojattuun oikeushyvään, on tällaisen keinon oikeuttaminen poliisilain 1 §:n säännöksellä ja tavanomaisella oikeudella ongelmallista perustuslain

2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Poliisilain 1 §:ssä määritellään ainoastaan se tehtäväpiiri, jonka puitteissa poliisi voi käyttää sille poliisilaissa annettuja valtuuksia. Se, että joku asia on annettu poliisiin tehtäväksi ei vielä luo poliisille toimivaltaa tehtävän suorittamiseen. Sinänsä hyväksyttävä tavoitekaan, kuten huumerikollisuuden torjuminen, ei oikeuta poikkeamaan keskeisistä oikeusvaltioperiaatteista.

Yleisötilaisuuteen saapuvien tarkastaminen huumausaineiden löytämiseksi

Kantelija oli riidattomasti ollut matkalla poliisilain 22 §:n 3 momentissa tarkoitettuun yleisötilaisuuteen poliisin tehdessä hänelle kyseisen säännöksen perusteella turvallisuustarkastuksen. Asiassa on siten otettava kantaa myös siihen, mahdollistaako kyseinen säännös yleisötilaisuuteen saapuvien tarkastamisen huumausaineiden löytämiseksi niin kuin poliisi on toimenpidettä perustellut.

Poliisilain 22 §:n 3 momentin mukaisen turvallisuustarkastuksen tekemisellä yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tilaisuuteen saapuvalla ei ole säädetty mitään erityistä epäilykynnystä. Turvallisuustarkastuksen tekeminen on mahdollista tällaiseen tilaisuuteen osallistuvien ”turvallisuuden varmistamiseksi”. Poliisi on tullut kyseistä säännöstä niin, että huumausaineet ovat säännöksessä tarkoitettuja aineita, ”joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle” ja että turvallisuustarkastuksen tekeminen kyseisten aineiden löytämiseksi on siten ollut mahdollista.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä Helsingin poliisilaitoksen omaksuma tulkinta poliisilain 22 §:n 3 momentista on ongelmallinen. Säännöksen esitöiden perusteella aineilla, joilla voidaan aiheuttaa vaarantaa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle tarkoitetaan tässä yhteydessä ”räjähteitä” ja muita niitä käytettäessä *välittömästi* vaarallisia aineita (HE 34/1999 vp). Sisäasiainministeriön poliisiosastokin on lausunnonaan myöntänyt, ettei säännöksen tarkoitus ole selvä. Lausunnon mukaan ”*poliisilain esityöt antavat hieman tulkinnanvaraisen kuvan huumausaineiden luettavuudesta kuulumaan välittömästi turvallisuutta vaarantaviksi aineiksi*”.

Apulaisoikeuskansleri lausui, että kun kysymys on perusoikeuksia rajoittavasta säännöksestä, ei sen käyttöalaa tulisi tulkinnalla laajentaa. Näin ollen on kyseenalaista, voidaanko säännös-

tä hyväksyttävästi tulkita niin, että huumausaineiden katsotaan kuuluvan säännöksessä tarkoitettuihin vaarallisiin aineisiin ja että niiden etsimiseksi voitaisiin ryhtyä lainkohdassa säädettyyn turvallisuustarkastukseen.

Koska säännöstä kuitenkin on sen sanamuodon perusteella mahdollista tulkita niinkin, että myös huumausaineet ovat siinä tarkoitettuja aineita, Helsingin poliisilaitoksen ei apulaisoikeuskanslerin mielestä voida katsoa menetelleen suoranaisesti lain sanamuodon vastaisesti tai ylittäneen harkintavaltansa tulkittaessaan poliisilain 22 §:n 3 momenttia tällä tavalla. Lainkohdan esitöiden valossa tällainen tulkinta ei kuitenkaan vastaa lain tarkoitusta.

Apulaisoikeuskanslerin toimenpiteet

Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäasiainministeriön poliisiosastolle tiedoksi käsityksensä siitä, että yleisellä paikalla huumekoirien avulla tehtävät kehen tahansa kohdistuvat tarkastukset ovat voimassaolevien säännösten perusteella perusoikeusnäkökulmasta arveluttavia. Lisäksi hän saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon käsityksensä poliisilain 22 §:n 3 momentin tulkinnasta (1050/1/02).

Esitutkinta ja määräajoista huolehtiminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion ja tutkijana olleen rikosylikonstaapelin huomiota velvollisuuteen selvittää ennen tutkinnan aloittamista, onko syyttämispyyntö tehty asianomistajarikoksille säädettyssä vuoden määräajassa sekä huolehtia tutkinnan joutuisuudesta niin, ettei rikoksen syyteoikeus vanhene tutkinnan aikana (807/1/02).

Esitutinnan viivästyminen

Esitutkinnan viivästyminen liittyviä käsityksiä tai ohjeita lausuttiin kertomusvuoden aikana useita. Seuraavassa selostetaan kyseisiin toimenpiteisiin johtaneista tapauksista.

Erään kantelun mukaan poliisille oli tehty kaksi tutkintapyyntöä, joista toisen tutkinnan vireilletulosta oli kulunut jo yli viisi vuotta ja toisen yli neljä ja puoli vuotta. Tutkinta oli poliisissa edelleen kesken. Apulaisoikeuskansleri piti kyseisiä tutkinta-aikoja ongelmallisen pitkinä

poliisin esitutkintatoimintaa sääntelevien säännösten näkökulmasta.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri kiinnitti talousrikosyksikön johtajana toimineen rikosylikomisarion huomiota poliisin velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivästyistä. Apulaisoikeuskansleri lausui samassa päätöksessä käsityksen hovioikeuden menettelystä. Ks. myös sivu 66 (664/1/03).

Toisessa kantelussa kerrottiin tutkittavana olleiden, kahdessa vuodessa syyteoikeudeltaan vanhenevien rikosten tapahtuneen joulukuussa 1999. Esitutkinta oli aloitettu 8.3.2000 ja lopetettu 20.12.2001. Esitutkintapöytäkirja toimitettiin 21.12.2001 syyttäjälle, joka jätti syytteet nostamatta sillä perusteella, että epäillyt rikokset olivat vanhentuneet.

Tutkijana toiminut ylikonstaapeli ilmoitti tutkinnan viivästyksen johtuneen tuonaikaisesta liiallisesta työkuormituksestaan. Tutkinnanjohtajana toiminut komisario myönsi, että tutkinnan jatkoseuranta oli jäänyt muista työtehtävien aiheuttamista kiireistä johtuen hoitamatta huolella.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että poliisilaitos ei ollut kyennyt oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustelevaan tutkinnan viivästyistä. Poliisilain 3 §:ssä poliisille säädetty mahdollisuus asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen ei anna poliisille oikeutta jättää joitakin tehtäviä täysin suorittamatta. Poliisin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan apulaisoikeuskansleri otti kuitenkin lieventävänä seikkana huomioon selvityksissä ilmi tulleet tiedot rikostutkijoiden työkuormituksesta (548/1/02).

Eräs kantelija oli tehnyt poliisilaitokselle rikosilmoituksen, jossa pyydettiin tutkimaan onko henkilö syyllistynyt kavallukseen ohjaamalla kuolinpesän omistaman tilan vuokratuloja itselleen ja luovuttamalla vastoin vuokrasopimusta pilkottuja puita vuokralaiselle. Asiasta kirjattiin poliisilaitoksella heti ilmoitus ja esitutkinnan toimittaminen käynnistettiin. Tutkijan toimitettua esitutkintapöytäkirjaksi kootun aineiston tutkinnanjohtajalle oli asia yli kolmen vuoden ajan tutkinnanjohtajalla. Tämän jälkeen tutkinnanjohtaja teki päätöksen esitutkinnan päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjälle sillä perusteella, että kysymys oli riita-asiasta. Mitään varsinaisia tutkintatoimia ei saadun selvityksen mukaan tehty asian ollessa tutkinnanjohtajalla.

Esitutkintalain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei tutkinnanjohtajan ottamaa näin pitkää ”harkinta-aikaa” voitu mitenkään pitää esitutkintalain mukaisena me-

nettelynä, vaikka työtilanne poliisilaitoksessa siinänsä olikin saadun selvityksen perusteella ”äärimmäisen huono ja vastuujohtajan kannalta stressaava”. Aiheettoman viivyttelyn esitutkinnan toimittamisessa teki tutkinnanjohtajan kannalta moitittavammaksi se, että epäilty rikos oli ilmeisesti vanhentunut asian ollessa tutkinnanjohtajalla harkittavana.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä viivyttelystä esitutkinnan toimittamisessa kyseisen poliisilaitosten tietoon. Esitutkinnan viivymisen lisäksi kantelussa kirjoitettiin toiseen asiaan liittyneestä, rikosilmoituksen kirjaimista koskeneesta asiasta. Siitä enemmän, katso sivu 76 (226/1/04).

Vastuu erityisvanhentumisajan tarkastamisesta ja yleisen syyteoikeuden vanhenemisesta

Kantelijat olivat tehneet kihlakunnan poliisilaitokselle ilmoituksen, jossa he olivat katsoneet kahden ilmoituksessa mainitun henkilön syyllistyneen heihin kohdistuneeseen julkiseen herjaukseen tai julkiseen solvaukseen. Ilmoitusta oli sittemmin täydennetty kirjoituksella, jossa kyseiset henkilöt olivat esitutkintapyynnön lisäksi vaatineet syyttäjää nostamaan syytteen kahta muuta henkilöä vastaan osallisuudesta edellä mainittuihin tekoihin. Asiassa oli suoritettu esitutkinta ja esitutkintapöytäkirja oli toimitettu syyttäjälle.

Johtava kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättäjättämisspäätökset. Kihlakunnan syyttäjän mukaan syyteoikeus oli vanhentunut, koska rikosilmoitusta eikä syyttämispyyntöä ollut tehty rikoslain 8 luvun 6 §:n 1 momentissa asianomistajarikoksen erityisvanhentumisajaksi säädettyssä vuoden määräajassa.

Edelleen johtava kihlakunnansyyttäjä — oli ottamatta kantaa, oliko asiassa tapahtunut yleensä rikosta vai ei — todennut, että esitutkinnassa ilmenneiden olosuhteiden perusteella kysymyksessä ei saattanut olla törkeä kunnianloukkaaminen. Johtavan kihlakunnansyyttäjän mukaan ilmoitettu epäilty kunnianloukkaus oli rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4-kohdan mukaan rikoksena vanhentunut jo ennen kuin esitutkintapöytäkirja oli päivätty ja toimitettu syyttäjälle syyteharkintaan.

Hankitun selvityksen perusteella näytti siltä, että jutun mahdollinen vanheneminen erityisen ja yleisen vanhenemisajan puitteissa ei ollut tullut missään tutkinnan vaiheessa esille.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että esitutkinnan toimittaminen ilman

aiheetonta viivytystä on tärkeää niin syylliseksi epäillyn kuin rikoksen uhrinkin kannalta. Ylipäätään esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen on tärkeää koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta.

Johtava kihlakunnansyyttäjä oli syyttämättä jättämispäätöksessään katsonut asianomistajan syyteoikeuden vanhentuneen perustaan ratkaisunsa siihen ajankohtaan, jolloin epäilty kunnianloukkausrikokset oli väitetty tehdyiksi. Selvityksen mukaan poliisi ei ollut millään tavoin pyrkinyt selvittämään milloin kantelijat olivat saaneet tiedon heihin kohdistuneesta rikoksesta ja sen tekijöistä. Tämä on ollut apulaisoikeuskanslerin mukaan olennainen tieto, koska sillä on ollut merkitystä siihen, voitiinko tutkinta ylipäätänsä aloittaa. Koska asianomistajarikoksen erityisvanhentumisajan kulumisen loppuun on selvästi ollut käsillä ja poliisin on pitänyt tämä havaita, olisi tähän kohtaan ollut erityistä syytä kiinnittää huomiota. Vastuu sen selvittämisestä, onko esitutkinnan aloittamisen edellytyksiin kuuluva asianomistajan syyteoikeus edelleen avoinna, kuuluu paitsi esitutkinnan aloittamisesta päättävälle tutkinnanjohtajalle myös asiaan määrätylle tutkijalle.

Selvityksen mukaan tutkinnan viipyminen oli johtunut ainakin pääosin virka-apuna muualla suoritettujen kuulustelujen viipymisestä. Esitutkintapöytäkirja oli toimitettu syyttäjälle syyteharkintaan vasta sen jälkeen kun kunnianloukkausrikoksen yleinenkin vanhentumisaika oli kulunut loppuun.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion ja tutkijana toimineen rikosylikonstaapelin huomiota velvollisuuteen selvittää ennen tutkinnan aloittamista, onko syyttämispyyntö tehty asianomistajarikoksille säädettyssä vuoden määräajassa sekä huolehtia tutkinnan joutuisuudesta niin, ettei rikoksen syyteoikeus vanhene tutkinnan aikana (807/1/02).

Esitutkinnan päättämisestä ilmoittaminen

Kantelijan oli epäilty syyllistyneen raiskaukseen. Esitutkinnan toimittaminen asiassa oli päätetty ”ei rikosta” perusteella saattamatta asiaa syyttäjälle. Kantelija oli saanut tiedon ratkaisusta otettuaan noin neljän kuukauden kuluttua esitutkinnan päättämisestä oma-aloitteisesti yhteyttä poliisiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei esitutkintalaissa ole asetettu ilmoituksen te-

kemiselle mitään ehdotonta määräaikaa. Ilmoitus on esitutkintalain mukaan tehtävä ”viipymättä”. Apulaisoikeuskansleri piti selvänä, ettei ilmoitusta ollut tässä tapauksessa tehty lain edellyttämällä tavalla. Nopean ilmoittamisen merkitystä rikoksesta epäilylle on tässä tapauksessa ollut omiaan korostamaan se, että kysymys oli ollut varsin vakavasta rikosepäilystä. Apulaisoikeuskansleri korosti, että poliisin on tehtävä tarkoitettu ilmoitus oma-aloitteisesti odottamatta asianosaisen tiedustelua (600/1/02).

Toisessa tapauksessa tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli oli tehnyt koiran valvonnan laiminlyöntiä koskevassa asiassa päätöksen esitutkinnan päättämisestä sillä perusteella, että epäillyn rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut kun rikoksesta epäiltyä ei ollut määräajassa tavoitettu. Päätöksestä ei ollut ilmoitettu asianomistajina asiassa kuulusteluille henkilöille.

Esitutkintalain mukaan päätöksestä olla saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi on viipymättä ilmoitettava asianomistajalle ja esitutkinnassa asianosaisena kuulustelulle, jollei sitä ole pidettävä tarpeettomana.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti päätöksessään päättämistiedon merkitystä asianosaisten kannalta. Sen vuoksi päätös tulisi toimittaa kuulustelulle asianosaiselle lähes poikkeuksetta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi asiassa menetellyn esitutkintalain vastaisesti ja saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon (239/1/04).

Esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perustelevinen

Kantelija oli pyytänyt esitutkinnan aloittamista, koska hän epäili eläkevakuutusyhtiön työntekijöiden syyllistyneen virkarikokseen lähettämällä kantelijan eläkeasian käsittelyyn liittyen vakuutusosastolle kirjeen, jossa oli kantelijan mielestä häntä koskevaa virheellistä tietoa. Kantelijan mielestä eläkevakuutusyhtiön työntekijät käyttivät tehtävässään julkista valtaa, mikä vuoksi myös virkarikoksia koskevia säännöksiä tulisi soveltaa heihin.

Tutkinnanjohtaja oli perustellut tekemäänsä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa asiassa sillä, ettei eläkevakuutusyhtiön ”palkkalistoilla olevaa henkilöä” katsota virkamieheksi.

Pyydetyssä selvityksessä perusteltiin ratkaisua sillä, että vaikka eläkevakuutusyhtiön työntekijät sinänsä käyttävät julkista valtaa tehdessään eläkepäätöksiä, ei vakuutusosastolle lähetetty

eläkeasian käsittelyyn liittyvä kirje liittynyt eläkepäätöksen tekemiseen siten, että kysymys olisi ollut julkisen vallan käyttämisestä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei tutkinnanjohtaja ollut ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään olla toimittamatta esitutkintaa asiassa. Ratkaisulle esitetyt perustelut olivat kuitenkin apulaisoikeuskanslerin mielestä virheelliset tai ainakin puutteelliset ja huonosti muotoillut.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä ratkaisun perusteluista voi saada perustellusti sellaisen käsityksen, että rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä ei tutkinnanjohtajan mielestä voida soveltaa eläkevakuutusyhtiön työntekijöihin sen takia, ettei valtion virkamieslakia voida soveltaa heihin. Se tutkinnanjohtajan ratkaisun perusteena selvityksen mukaan varsinaisesti ollut seikka, että on epäselvää, onko eläkepäätökseen liittyvän kirjeen lähettäminen vakuutusosastolle ollut julkisen vallan käyttämisestä (vaikka eläkepäätöksiä tehtäessä sinänsä käytetäänkin julkista valtaa), ei ole ainakaan selvästi ilmennyt päätöksestä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota esitutkinnan päättämistä koskevien päätösten asianmukaiseen perustelemiseen (215/1/04).

Ehtojen asettaminen toimenpiteistä luopumiselle

Rangaistusvaatimuksen kantelijalle liikenne-rikkomuksesta antanut poliisimies oli ennen rangaistusvaatimuksen antamista ilmoittanut kantelijalle luopuvansa toimenpiteistä, mikäli kantelija myöntää syyllisyytensä rikkomukseen ja sopii asianomistajan kanssa korvauksista.

Poliisimies kiisti selvityksessään näin menetellessään ”käyneensä kauppaa” seuraamuksesta. Poliisimies katsoi ainoastaan esitellessään kantelijalle käytettävissään olleet vaihtoehdot asian ratkaisuksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi päätöksessään, että ehtojen asettamisessa toimenpiteistä luopumiselle tai niiden lieventämiselle voidaan nähdä piirteitä Yhdysvalloissa ja sen oikeusjärjestelmää lähellä olevissa maissa käytössä olevasta niin sanotusta Plea Bargaining-järjestelmästä eli syytteen sopimismenettelystä. Tällaisessa järjestelmässä syyttäjät ja rikoksesta epäilty tekevät sopimuksen, jossa rikoksesta epäilty tiettyä syyttäjän lupaamaa syytteesen tai rangaistusseuraamukseen liittyvää vastiketta vastaan myöntää häneen kohdistuneen vaatimuksen oikeaksi tai tunnustaa hänelle epäedullisen seikan, joka voi olla lievempi kuin, mitä syyttäjällä muu-

ten olisi perusteita vaatia. Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole tällaista menettelyä koskevia säännöksiä ja tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3, s.299) on suhtauduttu kielteisesti syytteesä sopimismenetelyn käyttöön ottamiseen, koska ”menettely ei arvolähtökohdiltaan ja käytännön toteutukseltaan sovellu suomalaisen rikosoikeudenhoitojärjestelmään”.

Jossain määrin syytteesä sopimismenettelyyn viittaavia piirteitä on kuitenkin myös voimassa olevassa rikosoikeudenhoitojärjestelmässämme. Rikoksen selvittämisen edistäminen hyväksytään lievennysperusteeksi rangaistusta mitatessa. Tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu tekijän toiminta rikoksensa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi voi olla peruste syyttämättä jättämiselle. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei lain mukaan ole estettä sille, että syyttäjä ilmoittaa jättävänsä syytteen nostamatta, jos asianosaiset pääsevät asiassaan sovintoon, koska ”laki ei kiellä syyttäjää ilmoittamasta epäillylle, että rikoksella aiheutettujen vahinkojen korvaaminen tai esimerkiksi rikoksella vältettyjen verojen maksaminen veronkorotuksineen tarjoaa syyttäjälle mahdollisuuden jättää syyte nostamatta”. (Tolvanen, Matti: Asianosaisten määräämistöimistä rikosprosessissa, Defensor Legis 6/2003, s.1022—1024).

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä poliisi voi hyväksyttävästi ilmoittaa asianosaisille, että heidän välillä mahdollisesti saavutettava sovinto asiasta ja suoritettavista korvauksista johtaa toimenpiteistä luopumiseen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa syyllisyyskysymyksestä ei ole epäselvyyttä tai joissa rikkomuksesta epäilty suoraan *tunnustaa syyllisyytensä* epäiltyyn rikkomukseen. Jos rikkomuksesta epäilty sen sijaan kokonaan *kiistää syyllisyytensä*, ei poliisi saa tarjota hänelle mahdollisuutta toimenpiteistä luopumiseen syyllisyyden tunnustamista (ja korvausten maksamista) vastaan. Tällainen menettely ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä ainakaan riidattomasti sovellu voimassa olevaan rikosoikeusjärjestelmäämme ja sitä voidaan periaatteessakin pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arveluttavana (779/1/03).

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä Ulkomaalaisviraston tekemän käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanossa. Hän katsoi, että ulkomaalaislain 34 a §:n nojalla tehty

päätös käännyttämisestä oli pantu täytäntöön liian aikaisin.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan Ulkomaalaisviraston käännyttämisestä koskeva päätös, joka oli tehty 34a §:n nojalla, oli täytäntöön pantavissa aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun päätös oli annettu hakijalle tiedoksi. Käännyttämisspätös oli tässä tapauksessa annettu tiedoksi hakijalle 29.7.2003 ja maasta poistaminen oli tapahtunut 5.8.2003. Kantelijan mielestä ensimmäinen mahdollinen käännytyspäivä olisi ollut 6.8.2003.

Asiaa poliisilaitoksessa hoitanut poliisimies perusteli menettelyään asiassa sillä, ”*ulkomaalaisia koskevissa maasta poistamisissa on toiminta keskitetty valtakunnallisesti Helsingin poliisilaitokselle*” ja että poliisilaitos oli ennen käännyttämisspätöksen täytäntöönpanoa neuvotellut Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin kanssa. Sieltä saadun ohjeen mukaan laskettaessa ensimmäistä mahdollista käännytyspäivää päivien laskeminen aloitetaan tiedoksiantopäivästä sitä pois lukematta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti poliisilaitoksen menettelyä asiassa kritiikille alttiina. Tapahtuma-aikana voimassa olleen ulkomaalaisasetuksen 32 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaislain nojalla tehdyn päätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon toimittaminen kuului ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisille. Se seikka, että maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon valtakunnallinen koordinointi oli sisäasiainministeriön päätöksellä annettu Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle, ei poistanut oleskelupaikkakunnan poliisin vastuuta tiedoksiannon ja täytäntöönpanon toimittamisesta.

Kun tapahtuma-aikana voimassa olleessa ulkomaalaislaissa ei ollut omia säännöksiä määräaikojen laskemisesta, tuli määräaikojen laskemisessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä soveltaa yleislakia eli lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta. Tiedoksiantopäivää ei määräaikojen laskemisesta annetun lain mukaan oteta huomioon määräaika laskettaessa. Näin ollen tiedoksiantopäivää ei olisi saanut ottaa huomioon myöskään laskettaessa ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentissa säädettyä määräaika. Ensimmäinen mahdollinen käännytyspäivä olisi siten tässä tapauksessa ollut kantelussa todetu tavoin 6.8.2003, eikä 5.8.2003. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta käännyttämisspätöksen täytäntöönpanossa poliisilaitoksen tietoon (894/1/03).

Muistion asianosaisjulkisuus ja virkakielen asianmukaisuus

Ulkomaalainen henkilö oli hakenut jatko-oleskelulupaa sillä perusteella, että hän on avio-oliitossa Suomen kansalaisen kanssa. Ulkomaalaisvirasto oli hakemuksen johdosta pyytänyt ulkomaalaispoliisia kuulemaan hakijaa ja tämän vaimoa. Kuulemisen suorittanut poliisivirkamies oli kuulemisen jälkeen laatinut pöytäkirjoista erillisen asiakirjan, johon hän oli kirjannut omia havaintojaan ja tulkintojaan kuultavista ja kuulemistilanteesta ”taustatiedoksi” Ulkomaalaisvirastolle, josta se oli valituksen johdosta siirtynyt hallinto-oikeudelle ja edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Asiakirjaa ei sen päällä olevan erillisen paperin merkintöjen mukaan ollut tarkoitettu asianosaisten nähtäväksi vaan ainoastaan viranomaiskäyttöön.

Asianosaiset olivat saaneet tiedon muistiosta vasta käydessään tutustumassa asiakirjoihin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa oleskelulupa-asiaa koskeva valituslupahakemus oli vireillä. Kantelijan näkemyksen mukaan kyseinen muistio oli kirjoitettu epäasialliseen ja loukkaavaan sävyyn, ja se oli vaikuttanut päätöksenteossa kielteisesti.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kyse oli ns. tutkintamuistiosta, joka ei ole viranomaisen asiakirja eikä siinä olevat tiedot ole julkisia. Luonteensa johdosta tutkintamuistion tiedot eivät poliisilaitoksen mukaan ole normaalisti myöskään asianosaisjulkisia.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ko. muistion tekstistä ilmenee sen olleen tarkoitettu Ulkomaalaisviraston virkamiesten tietoon asian käsittelyn taustatiedoksi. Tarkoitus ei ole ollut, että se jäisi poliisin sisäiseen käyttöön muistiinpanoksi tai muuksi valmisteluaineistoksi, kun se on toimitettu eteenpäin hakemusta käsittelevälle ja asiassa päätöksen tekeväälle viranomaiselle. Kyseistä muistiota on näin ollen pidettävä viranomaisen asiakirjana, joka on asianosaisjulkinen.

Muistion sisällön osalta oikeuskansleri totesi asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen sitovan virkamiestä riippumatta siitä, missä ja kenen kanssa tietoja käsitellään tai vaihdetaan ja onko asiakirja tarkoitettu asianosaisten nähtäväksi vai ei. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan muistiossa esitetyt havainnot, tulkinnat ja käsitykset oli ilmaistu enimmäkseen asianmukaisuuden rajoissa pysyvästi. Asianmukaista ja hyvien tapojen mukaista ei sen sijaan ollut se, että muistioon oli kirjattu ylös tulkin saama vaikutelma hakijan henkisestä terveydentilasta.

Muistion laatinut poliisivirkamies näytti asiassa saadun selvityksen perusteella toimineen poliisilaitoksen tavan mukaisesti ja siinä käsityksessä, etteivät kyseisenlaiset muistiinpanot ole asianosaisjulkisia. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä virkamiehen tahallisesti halunneen toimia virkavelvollisuuskiensä tai ohjeiden vastaisesti. Sisäasiainministeriön kantelun johdosta antaman lausunnon mukaan ohjeistus julkisuuslain soveltamisesta poliisitoiminnasta on valmisteilla. Ottaen huomioon nykyisen ohjeistuksen puutteellisuuden oikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteekseen tässä tapauksessa ilmoittaa käsityksensä noudatetun käytännön oikeellisuudesta sisäasiainministeriön poliisiosastolle, kyseiselle poliisilaitokselle ja ulkomaalaispoliisille sekä asianomaiselle poliisivirkamiehelle (332/1/04).

Virantäyttö

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut muun muassa useita poliisilaitoksen tekemiä nimityspäätöksiä ja katsonut tulleen niissä syrjityksi.

Asiassa pyydettiin poliisilaitokselta selvitystä kolmesta nimitysratkaisusta. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, että nimityksistä olisi tehty nimitysmuistioita. Nimityksiä ei oltu perusteltu myöskään nimityspäätöksissä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi tutkimiensä nimitysratkaisujen osalta, että nimitysratkaisut on paitsi asiaan liittyvän oikeusturvanäkökohdan myös niihin kiinteästi kuuluvan objektiivisuuden ja tasavertaisuuden varmistamiseksi valmisteltava huolellisesti. Nimitysharkinnan perusteellisuuden ja oikeellisuuden varmistamisessa ja perusteiden jälkikäisessä varmistamisessa nimitysmuistio on tärkeässä asemassa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan hyvin tehty ja informatiivinen nimitysmuistio antaa hakijoille tärkeää tietoa nimitysratkaisusta ja luo osaltaan luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan sekä vähentää tarvetta jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan turvaantumiseen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitoksen tietoon päätöksessä nimitysmuistiosta esitetyt huomiot. Kirjoitus ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (78/1/04).

Muut kannanotot

Tutkinnanjohtajan toimenpiteet

Tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli tehdyt tutkintapyynnön johdosta soittanut

epäillylle ja puhelinkeskustelun perusteella katsonut, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta ja ettei myöskään esitutkintakynnys ylittynyt.

Tutkinnanjohtaja ei apulaisoikeuskanslerin mielestä kyennyt selvityksissään riittävästi perustelemaan sitä, minkä vuoksi asian käsittelyssä oli tyydytty pelkästään epäillyn kanssa käytyyn puhelinkeskusteluun ilman, että asiaa olisi edes yritetty saada muullakin tavoin selvitettyksi. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että tutkintapyynnössä oli ollut kysymys sellaisista väitetyistä virheistä, joita sinänsä oli pidettävä sangen vakavina. Mitä vakavampiin virheisiin epäillyn väitetään syllistyneen, sitä suuremmalla huolellisuudella ja perusteellisuudella on arvioitava, onko asiassa aihetta esitutkinnan käynnistämiseen tai muunlaisiin tutkintatoimenpiteisiin (625/1/01).

Poliisin lehtikirjoituksen asianmukaisuus

Eräässä lehdessä julkaistiin seksikauppaa käsittelevä artikkeli, jossa haastateltiin rikoskomisarioita. Rikoskomisario kertoi haastattelussa poliisin toimenpiteistä joilla pyritään estämään seksikauppaa. Kantelija katsoi rikoskomisarion loukanneen hänen kunniaansa lehtikirjoituksellaan.

Kantelija kirjoitti artikkeliin vastineen, jossa hän kertoi tehneensä kyseiselle rikoskomisariolle aikanaan ilmoituksen siitä, että mahdollisesti erästä venäläistä nuorta naista kiristetään prostituutioon Suomeen. Rikoskomisario oli kantelijan mukaan ilmoittanut tuolloin, ”ettei heillä ole aikaa seurata ketään, se on jokaisen oma asia jos käy täällä huoraamassa ja etteihän heillä ole täällä muuta mahdollisuutta kun tämä on niin kallis maa, eikä ole aihetta käynnistää tutkintaa”.

Tämän jälkeen lehdessä julkaistiin rikoskomisarion kommentti kantelijan vastineeseen. Rikoskomisario kirjoitti siinä mm., että käyntisi ”poliisilaitoksella noin kaksi vuotta sitten muistetaan hyvin. Suoranaiset asiavirheet ja valheet on syytä kirjoituksesi johdosta kuitenkin oikaisua: Käyntisi syy oli se, että olit käynyt etsimässä Sortavalasta tyttöystävänä pitämäsi venäläistä naista, joka oli sinut omien puheittesi mukaan jättänyt ja ryhtynyt sen jälkeen prostituutiksi Sortavalassa. Lisäksi kerroit, että tämä tyttöystäväsi käyttää suonensisäisesti huumeita. Pyysit, että poliisi ryhtyy etsimään tätä tyttöystävääsi Sortavalasta, jotta saisit yhteyden häneen. Sinulle ilmoitettiin täysin yksiselitteisesti ja selvästi, että poliisi ei tule käyttämään verorahoja tällai-

seen toimintaan eikä se lain mukaan ole myöskään mahdollista. Olen edelleen sitä mieltä, että poliisin ei tule käyttää verovaroja siihen, että se ryhtyy etsimään lemmenkipeälle poikamiehelle morsianta ylipäättään mistään”.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että rikoskomisarion kirjoituksen osalta herää kysymys ennen kaikkea siitä, onko kantelija kirjoituksessa asiattomalla tavalla — lähinnä käytämällä ilmausta ”lemmenkipeä poikamies” — leimattu lehden lukioiden silmissä. Selvää on, ettei poliisin tiedottamisella saa leimata ketään ihmistä tai ihmisryhmää. Jos kysymys olisi ollut kommentista omalla nimellä julkaistuun kirjoitukseen, voitaisiin tällaisen ilmauksen käyttämistä apulaisoikeuskanslerin mielestä pitää asiattomana leimaamisena ja siten sopimattomana menettelynä poliisitoiminnassa. Tässä tapauksessa kysymys on kuitenkin ollut kommentista nimimerkillä julkaistuun vastineeseen, eikä kantelija ole edes väittänyt, että hänet olisi kirjoituksen johdosta voitu tunnistaa. Rikoskomisarion kirjoituksessaan käyttämää kieltä voidaan apulaisoikeuskanslerin mielestä sinänsä pitää melko värikkäänä ottaen erityisesti huomioon se, että kysymys on ollut poliisilaitoksen nimissä tehdystä kirjoituksesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä ole kuitenkaan oikeudellisia perusteita katsoa rikoskomisarion kirjoituksellaan menetelleen lainvastaisesti tai ylipäänsä tavalla, joka antaisi hänelle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin. Kysymys on lähinnä sellaisesta asiasta, jonka arvioiminen luontuu parhaiten rikoskomisarion esimiehille; esimerkiksi sen seikan arviointi, miten kirjoitus on omiaan vaikuttamaan poliisia kohtaan tunnettavaan arvostukseen paikkakunnalla (525/1/03).

Ulosottotoimen laillisuusvalvonta

Käsitykset

Oikeudenkäyntimaksun perimättäjättäminen

Kanteluasiassa antamassaan vastauksessa oikeuskansleri on katsonut, että tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 7 §:n 3 momentin säännös siitä, milloin maksu voidaan jättää kohtuussyistä perimättä, jättää soveltajalleen verraten laajan harkintavallan. Vaikkakaan tietoon ei ole tullut, että säännöksen soveltaminen koettaisiin ongelmalliseksi, ei voida pitää mah-

dottomana sitä, että soveltamiskäytäntö kante- lussa esitetyin tavoin voisi poiketa eri viranomaisten kesken ja jopa samassakin viranomaisessa.

Todeten, että oikeusministeriö, jossa laki aikanaan oli valmisteltu, seuraa oman hallinnonalansa lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta sekä harkitsee tarvittaessa lainmuutosten tarpeellisuutta, oikeuskansleri on harkinnut riittäväksi toimenpiteeksi asiassa saattaa se oikeusministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennös kanteluvastauksesta ja kantelukirjoituksesta (1031/1/03).

Etsintäkuuluttaminen muuntorangaistusmenettelyyn

Kantelija oli käydessään kihlakunnanviraston poliisilaitoksella passiasiassa joutunut poliisin kiinnittämäksi oman kertomansa mukaan puoleksitoista tunniksi, kun hänen havaittiin olleen etsintäkuulutettu sakon muuntorangaistusmenettelyn tiedoksiantamista varten.

Asiaa tutkittaessa oikeuskanslerinvirastossa ilmeni, että kantelija oli kirjoittanut oikeusministeriölle saman kihlakunnanviraston kihlakunnanvoudin menettelystä, kun tämä oli etsintäkuuluttanut kantelijaa sakon muuntorangaistusmenettelyä varten. Oikeusministeriö oli siirtänyt asian käsittelyn lääninhallitukselle, joka ratkaisussaan muun muassa totesi, että etsintäkuuluttamisella saatetaan puuttua loukkaavalla tavalla velallisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, minkä vuoksi menettelylle on asetettava varsin korkeat vaatimukset. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa kantelijaa olisi lääninhallituksen käsityksen mukaan tullut etsiä kotoaan ja työpaikaltaan ennen etsintäkuuluttamista. Kantelijalle lähettämässään vastauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi lääninhallituksen käsitykseen ja lähetti ratkaisunsa tiedoksi kihlakunnanvoudille.

Sen johdosta, että tiedoksianto muuntorangaistusmenettelyyn oli poliisilaitoksella vienyt suhteellisen pitkän ajan, mikä hankitun selvityksen mukaan johtui siitä, että kyseinen päivä oli maanantai, jolloin poliisilaitoksella purettiin viikonlopun ruuhkia, apulaisoikeuskanslerin sijainen lähettämällä jäljennöksen ratkaisusta poliisilaitoksen päällikkönä toimivalle kihlakunnanimismiehelle, muistutti tätä siitä, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä (897/1/02).

Avustavan ulosottomiehen menettely asiakaspalvelussa

Lääninhallituksen asettamaan rikosyhödyn jäljentämisyhmään kuulunut avustava ulosottomies oli työskennellessään keskusrikospoliisin toimitiloissa lähettänyt asiakkailleen viestejä keskusrikospoliisin telefax-laitteella ja kirjekuorissa.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että avustavan ulosottomiehen menettely oli omiaan aiheuttamaan ulkopuolisille väärän mielikuvan siitä, missä roolissa faksin tai kirjeen lähettäjä toimi (461/1/02).

Lomasijaisen opastaminen

Kantelija oli pyytänyt ulosottomieheltä tietoja erään henkilön ulosotossa olevasta velasta. Ulosottomiehenä toimivan nimismiehen lomasijainen oli tietoja antaessaan jättänyt ilmoittamatta, että täytäntöönpanavana olevan yksipuolisen tuomion mukaan velallinen vastasi velastaan ainoastaan kiinteällä omaisuudella, jolloin häneen ei voitu kohdistaa muita tavanomaisia perintäkeinoja kuten esimerkiksi palkan ulosmittausta. Puutteellisia tietoja saanut kantelija sai aiheen epäillä, että ulosottomies oli laiminlyönyt perintätehtävänsä ja kirjoitti asiasta oikeuskanslerille.

Perinnän laiminlyöntiä ei voitu kerrotussa tapauksessa osoittaa. Ei voitu myöskään osoittaa, että nimismiehen lomasijainen olisi tahallisesti jättänyt tietoja antamatta kantelijalle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuitenkin nimismiehen huomiota siihen, että hänen tulisi mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että hänen sijaisensa saavat tarvitsemaansa asianmukaista opastusta virkatehtävien hoitamisessa, niin ettei ulosotto-osaston asiakaspalvelun laatu ja sitä kautta asiakkaiden oikeusturva heikkene nimismiehen vuosi- ja muiden lomien aikana (793/1/02).

Muu kannanotto*Muutoksenhakuohjauksen lainmukaisuus*

Kantelija arvosteli valitusosoitusta, jonka ulosottoviranomaiset liittävät ulosottovelallisille lähettämiinsä ennakkoilmoituksiin veronpalautuksen ulosmittauksesta. Kantelijan mukaan valitusosoituksen perustevalitusta koskeva kohta ei sisältänyt hallintolainkäyttölain edellyttämiä tietoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että ulosotto ei ole hallintolainkäyttöä vaan lainkäyttöä. Valitusosoituksen sisältö ei määräytynyt hallintolainkäyttölain vaan veronpalautuksen ulosmittauksessa verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain mukaan. Ulosottoviranomaisten käyttämä valitusosoituskaava täytti apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan viimeksi mainitun lain asettamat edellytyksen ja oli siten lainmukainen (1248/1/02).

Muu oikeudenhoito ja oikeushallinto**Käsitykset***Vaaliohjeiden täydentämisen tarpeellisuudesta*

Äänestyspaikalla oli äänestyskoppi sijoitettu noin 10 metrin päähän vaalitoimitsijoista, jotka vastaanottivat äänestäjiä. Matkalla oli muodostunut noin 30 äänestäjän ruuhka näiden odottaessa pääsyä toimitsijoiden luo.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskanslerin sijainen on lausunut, että vaalisalaisuuden säilyttämisen kannalta on matka äänestyskopista äänestyslipun jättämiseen ratkaisevan tärkeä. Vaaliohjeissa ei suoranaisesti käsitellä toimenpiteitä, joilla tällaisen tilanteen syntyminen voitaisiin ehkäistä, eivätkä vaalitoimitsijat olleet puuttuneet tilanteeseen muutoinkaan. Tämän vuoksi olisi aiheellista harkita, olisiko vaaliohjeita tältä osin syytä tarkentaa niin, että jo äänestäneiden, mutta vielä äänestyslippunsa jättämistä odottavien äänestäjien jonon muodostumista voitaisiin sopia toimenpitein ehkäistä. Käsityksensä apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut oikeusministeriön tietoon (363/1/03).

Nimityksestä ilmoittaminen tuomarin virkaa hakeneille

Kantelija oli kertonut, että hänelle ei ollut ilmoitettu nimityksistä muun ohella hänen hakeמינסä hallinto-oikeustuomarin virkoihin. Asiassa antamassaan lausunnossa oikeusministeriö totesi, että sen käytäntönä ei ollut ilmoittaa tuomarin virkaa hakeneille tapahtuneesta nimityksestä.

Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, ettei hankitusta selvityksestä käynyt ilmi sellaisia vakinaisen hallinto-oikeustuomarin viran täyttämistapauksia, joissa kantelijalle ei olisi

ilmoitettu nimittämisestä. Oikeusministeriö ei kuitenkaan ollut lausunnossaan kertonut, mihin säännökseen se valtion virkamiesasetuksen 14 §:stä poikkeavan käytäntönsä perusti, eikä ollut hyväksyttävästi perustellut sanotun säännöksen vastaista menettelyään. Apulaisoikeuskansleri on kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota ministeriölle asetuksessa säädettyyn veloitteeseen ilmoittaa vakinaisen tuomarin nimitystä koskevasta päätöksestä virkaa hakeneille (250/1/02).

Muut kannanotot

Hallituksen esityksen muuttamisesta valiokuntakäsittelyssä ja asiakirjajulkisuudesta

1) Hallitus oli esittänyt ulosottolain muuttamista niin, että tuomio tai muu ulosottooperuste olisi voimassa määräajan — 15 tai 20 vuotta — laskettuna ulosottooperusteen syntymisestä. Voimaantulosäännöksen mukaan määräaikoja sovellettaisiin taannehtivasti enintään 10 vuoden ajalta ennen lain voimaan tuloa. Kun lain arvioitiin tulevan voimaan 1.3.2003, ulosottooperuste menettäisi täytäntöönpanokelpoisuutensa aikaisintaan 1.3.2008.

Oikeusministeriö oli esitystä eduskunnan lakivaliokunnassa käsiteltäessä esittänyt lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen muuttamista niin, että määräaikaisen ulosoton aikaisin päättymisajankohta olisi vuonna 2011.

Oikeuskansleri on kanteluun antamassaan päätöksessä lausunut, että hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle on poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys. Hallitus voi harkintansa mukaan täydentää esitystä perustuslain 71 §:n mukaisesti tai peruuttaa sen. Asiassa saadun selvityksen mukaan lakivaliokunnassa tehty muutosesitys ei perustunut hallituksen päätökseen, vaan oikeusministeriön omaan harkintaan siitä, miten ulkoisissa olosuhteissa tapahtunut muutos eli vapaaehtoisen velkasovinto-ohjelman läpivieminen tulisi ottaa huomioon lakiehdotuksen käsittelyssä. Käsiteltäessä hallituksen lakiesityksiä eduskunnan valiokunnassa tulee usein tilanteista, joissa esityksen valmistellut ministeriö ottaa kantaa siihen, tulisiko esitystä muuttaa. Ministeriön harkinnassa ensi sijassa myös on, tehdäänkö muutosesitys täydentävällä hallituksen esityksellä vai ministeriön toimesta. Ministeriön valiokunnassa tekemä muutosesitys on oikeudelliselta luonteeltaan rinnastettavissa lähinnä valiokunnalle annettuun lausuntoon, jonka

valiokunta voi ottaa omassa valmistelussaan asianmukaisesti huomioon (HE 1/1998 vp, s. 121-122). Asiassa saadun selvityksen perusteella oikeuskansleri katsoi, että ministeriö tehdessään muutosesityksensä oli käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa.

2) Vapaaehtoisen velkasovinto-ohjelman seurantaryhmän puheenjohtaja oli vastannut seurantaryhmän asiakirjojen saamista koskevaan pyyntöön kirjallisesti ilmoittamalla kieltäytymisestä ja sen perusteesta.

Seurantaryhmän työskentelyä varten laaditut kokousmuistiinpanot ovat sisäiseen käyttöön tarkoitettuja pöytäkirjoja, jotka eivät tule julkiksi ennen kuin asia on käsitelty loppuun (HE 30/1998 julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus, s. 61).

Oikeuskansleri on todennut, että kantelijalle toimitetussa vastauksessa ei, kun otetaan huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n säännös, ollut tarkemmin kosketeltu muutoksenhakumahdollisuutta. Julkisuuslain soveltamisen kyseessä ollen olisi ollut paikallaan ilmoittaa, millaisiin toimenpiteisiin kantelijan olisi mahdollista ryhtyä saadakseen kysymyksen oikeudestaan asiakirjoihin julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla ratkaistuksi. Osaltaan vastauksen sisältö on saattanut johtua siitä, että kantelijan sähköpostitse lähettämään pyyntöön oli vastattu sähköpostilla, ja mahdollisesti siitä, että vastaus oli välitetty kantelijalle. Todeten, että kantelu on tältä osin kohdistunut seurantaryhmän toimintaan, oikeuskansleri on katsonut, ettei asia antanut aihetta muuhun kuin että hän on saattanut edellä lausutun oikeusministeriön tietoon (37/1/03).

Oikeudenkäyntimaksusta tiedottaminen

Joulukuun 1 päivästä 1996 lähtien on valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin tullut liittää valitusosoitus. Valitusosoituksen liittämistä ja sisällöstä sisältyy säännökset hallintolainkäyttölain 14 ja 15 §:iin sekä hallintolain 47 §:ään.

Säännöksissä ei — kuten ei vastaavissa säännöksissä aikaisemminkaan — ole otettu huomioon oikeudenkäyntimaksusta tiedottamista. Eri ministeriöiden edustajien toimesta oli aikanaan valmisteltu valitusosoituksen malli, jossa oli otettu huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa perittävä oikeudenkäyntimaksu. Saadun selvityksen mukaan malli ei kuitenkaan ole yleisesti käytössä.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri on katsonut, että oikeudenkäyntimaksusta tiedottaminen on hyödyllistä ja kannatettavaa. Tämä tulee kuitenkin tehdä mahdollisimman neutraalisti niin, jotta välttyttäisiin siltä, että maksuvelvollisuuden mainitseminen koettaisiin yritykseksi rajoittaa muutoksenhakua. Tietoon ei ollut tullut, että valtioneuvoston päätöksiin liitetyt valitusosoitukset olisi koettu oikeudenkäyntimaksun tiedottamisen osalta yleisesti puutteellisiksi.

Ministeriön asianomaiset esittelijät vastaavat asianmukaisen valitusosoituksen laatimisesta myös valtioneuvoston pöytäkirjanotteisiin. Samat ministeriön päätökseen liitettävää valitusosoitusta koskevat näkökohdat soveltuvat valtioneuvoston päätöstä koskevaa valitusosoitusta laadittaessa, myös oikeudenkäyntimaksua koskevan maininnan osalta.

Kun asia koskee kaikkia ministeriöitä, asian käsittely enemmälti soveltuu parhaiten valtioneuvoston kanslialle. Eräänä mahdollisuutena on, että Valtioneuvoston esittelijän opasta aikanaan tarkistettaessa otettaisiin harkittavaksi, olisiko opasta täydennettävä tältä osin. Tässä tarkoituksessa oikeuskansleri on lähettänyt valtioneuvoston kanslialle jäljennöksen kanteluvastauksesta (1031/1/03).

Esitutkinna viivästyminen tullissa

Tulliviranomaiset olivat tutkineet epäiltyä törkeää kätkemisrikosta asiassa, jossa ajoneuvo oli tutkinnan yhteydessä ollut takavarikoituna yli vuoden ja yhdeksän kuukautta. Tutkinnan yhteydessä oli muun muassa tehty yhteensä viisi virka-apupyynnöitä ulkomaisille viranomaisille. Kantelija oli katsonut, että tulliviranomaiset olivat viivytelleet tutkintaa muun muassa tekemällä mainittuja virka-apupyynnöitä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, etteivät tulliviranomaiset olleet sinänsä menelleet virheellisesti tehdessään virka-apupyynnöitä. Hän katsoi kuitenkin, etteivät tulliviranomaiset olleet

esittäneet mitään hyväksyttäviä syitä sille, ettei sisällöltään vastaavaa virka-apupyynnöitä ollut voitu lähettää toiselle viranomaiselle yli neljää kuukautta nopeammin ja ettei tarkentavaa virka-apupyynnöitä ollut voitu lähettää lähes kahta kuukautta nopeammin. Hän katsoi, että näiltä osin oli laiminlyöty velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi kiinnittää tulliviranomaisen huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä (374/1/03).

Viran täyttäminen

Kantelija oli kirjoittanut tutkintavankilan avovankilaosastossa avoinna olleen vanhemman vartijan viran täyttämistä, jossa hän mielestään oli tullut ikänsä vuoksi syrjityksi.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei esitetystä selvityksestä ollut pääteltävissä, että kantelija olisi ikänsä vuoksi virkanimitysmenettelyssä asetettu eri asemaan kuin muut hakijat. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin yhtyi Rikosseuraamusviraston lausunnossaan esille tuomaan, että virkaa koskevassa nimitysmuistiossa olisi voitu paremmin tuoda esille haettavana olleen viran tehtäviä ja niiden edellyttämiä kykyjä ja taitoja, jotta lukijan olisi helpompi arvioida nimityksen oikeellisuutta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että nimitysharkinnan perusteellisuuden ja oikeellisuuden varmistamisessa ja perusteiden jälkikäteisessä selvittämisessä nimitysmuistio on tärkeässä asemassa. Edelleen apulaisoikeuskansleri toi esille, että nimitysmuistioon kirjattujen asioiden osalta on varmistuttava niiden oikeellisuudesta ja muistiossa on olosuhteiden mukaan mainittava kaikki päätöksen perusteena olevat seikat. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessä esitetyt nimitysmuistiot koskevat seikat Rikosseuraamusviraston tietoon ja sieltä edelleen selvityksensä antaneiden tahojen tietoon toimittamista varten (463/1/02).

6 Valtionhallinnon laillisuusvalvonta

Yleiskatsaus

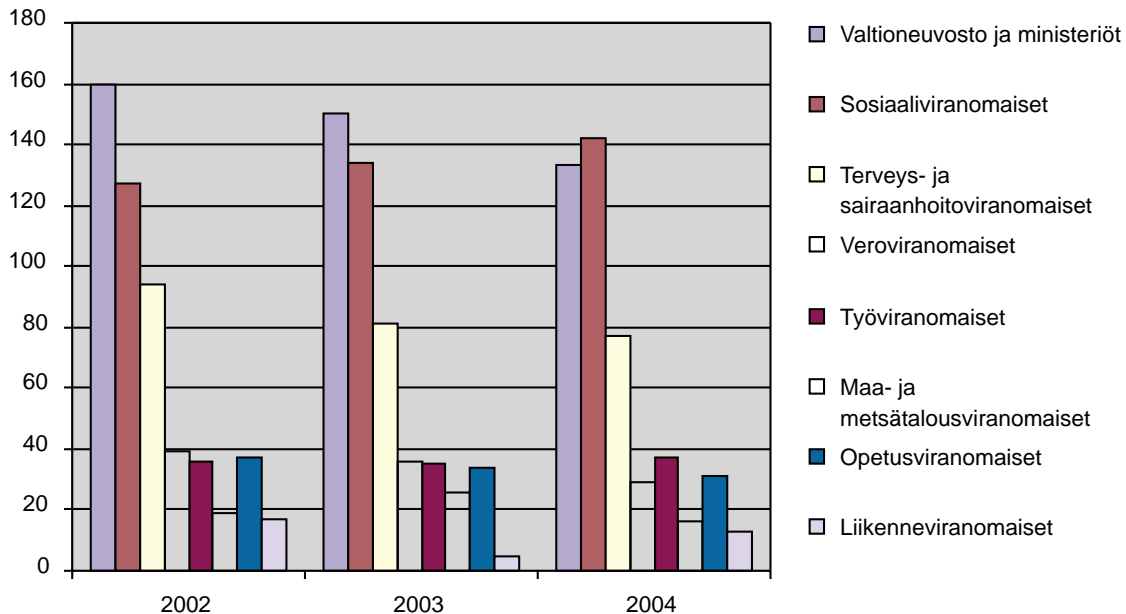
Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muuhun valtionhallintoon kuin edellä jaksoissa 4 ja 5 käsiteltyihin oikeudenhoitoviranomaisiin.

Oikeuskanslerin tehtävänä on kaikkien valtionhallintoon kuuluvien viranomaisten ja virkamiesten, myös valtionhallinnon laitosten sekä johto-, lauta- ja neuvottelukuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Oikeuskansleri valvoo, että myös muut kuin viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtävää, jos julkinen hallintotehtävä poikkeuksellisesti on annettu muulle kuin viranomaiselle.

Ylimmän laillisuusvalvonnan rajat eivät kaikissa tapauksissa ole yksiselitteiset. Silloin joudutaan käyttämään tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi valtionyhtiöt ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joihin laillisuusvalvonnan keinot eivät pääsääntöisesti ulotu. Merkittävä osa opetus-, sosiaali-, terveys- ja ympäristöhallinnosta kuuluu kunnille. Niihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa selostetaan seuraavan jakson kohdassa xx.

Kuvassa on nähtävissä valtionhallintoon vuosina 2002–2004 kohdistuneiden kantelujen lukumäärät toimialoittain. Viranomaiskanteluja koskevat pylväät kuvaavat niiden kantelujen lukumääriä, jotka kohdistuivat muihin viranomaisiin kuin ministeriöihin.

Valtionhallintoon kohdistuneet kantelut hallinnonaloittain 2002–2004



Valtioneuvoston kanslian hallinto

Muu kannanotto

Virkanimitysasian esittelyasiakirjojen täsmällisyys

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ohjelmajohtajan virantäyttöä koskevan valtioneuvoston yleisistunnon esittelymuistiossa oli todettu, että kaikilla ilmoittautuneilla oli virkamiehiltä vaadittava kotimaisten kielten taito ja hakukuluksessa edellytetty hyvä englannin kielen taito. Esittelylistan liitteenä olleeseen ansioyhdistelmäasiakirjaan ei ollut kuitenkaan tarkemmin kirjattu kantelun tekijän englannin kielen taitoa eikä kantelukirjoituksessa mainitun toisen hakijan ruotsinkielen taitoa. Ansioyhdistelmä on valtioneuvoston yleisistunnon esittelyasiakirjana samassa asemassa kuin esittelylistan liitteenä niin ikään oleva esittelymuistio. Sen vuoksi myös ansioyhdistelmän tulee olla tiedoiltaan riittävä ja eri hakijoiden samaa asiaa koskevien tietojen osalta johdonmukainen ja selkeä. Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian huomiota valtioneuvoston virkanimitysasioissa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmällisyyteen (834/1/03).

Sisäasiainhallinto

Käsitykset

Lääninhallitusten toimivalta

Kanteluasian selvityksessä ilmeni, että kahdelle lääninhallitukselle oli lähetetty sama asiakirja, jossa pyydettiin lääninhallitusten toimenpiteitä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä asiassa toimivaltaisesta viranomaisesta lääninhallitusten tietoon ja pyysi lääninhallituksia ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä mahdollisista toimenpiteistä asiassa.

Lapin lääninhallitus ilmoitti toimenpiteestään kirjeellään 10.9.2004. Asiasta lähemmin sivulla 58 (568/1/03).

Tuomioistuimen ratkaisun huomioon ottaminen

Kantelija kanteli siitä, että vuokrahuoneiston välitysluokkia valvovan lääninhallituksen edus-

taja oli lehtihaastattelussa ilmoittanut, että ”lääninhallitus ei hovioikeuden päätöksen nojalla muuta oikeuden päätöksestä poikkeavaa linjaustaan korotettujen vuokrien hyväksymisen suhteen”. Kantelija piti lääninhallituksen menettelyä tuomioistuimen ratkaisun huomiotta jättämisessä perustuslain vastaisena.

Korotetun vuokran perimisessä on kysymys siitä, voiko välittäjä sopia kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain 20 §:n 2 momentin estämättä vuokranantajan kanssa tehtävässä toimeksiantosopimuksessa, että vuokranantajan vuokrapyyntö on määräajan eli noin 3–6 kuukautta suurempi kuin lopullinen vuokra, jolloin vuokralainen tosiasialisesti joutuu maksamaan vuokranantajalle välityspalkkion verran ”ylimääräistä”. Kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan välityspalkkio voidaan periä vain toimeksiantajalta.

Hovioikeus oli vuokran perimistä koskevassa tuomiossaan katsonut selvitettyksi, että vuokranantaja oli siirtänyt vuokrahuoneiston välityksestä aiheutuneen välityspalkkionsa vuokraan ja perinyt sen kuuden kuukauden korotettuna vuokrana, vaikka kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan välityspalkkio voidaan periä vain toimeksiantajalta. Kuluttajanvalituslautakunta oli puolestaan ratkaisussaan katsonut kerrotunlaisen korotettua vuokraa koskevan sopimuksen tarkoituksena olevan kiertää mainittua 20 §:n 2 momentin säännöstä, minkä vuoksi kysymyksessä on lautakunnan mielestä hyvän välitystavan vastainen sopimus.

Lääninhallitus katsoi antamassaan selvityksessä, että kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetussa laissa ei ole nimenomaisesti kielletty välittäjää osallistumasta menettelyyn, jossa vuokralaiselta peritään määräaika korotettua vuokraa. Hovioikeuden asiasta antaman tuomion osalta selvityksessä todettiin, että ”pätös on saanut osakseen voimakasta kritiikkiä. Mahdollisesti hovioikeus on soveltanut lakia väärin. Päätöksen perustelut ovat liian suppeat, jotta päätöksellä olisi laajempaa käyttöä” ja ettei ”pätöksessä ole otettu suoraan kantaa hyvään välitystapaan, minkä vuoksi se ei ole vaikuttanut lääninhallituksen suhtautumiseen korotetun vuokran käyttöön.”

Oikeuskansleri piti päätöksessään lääninhallituksen menettelyä ongelmallisena. Oikeuskanslerin mielestä viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti noudattaa riippumattomien tuomioistuimen oikeuskysymysten osalta omaksumia tulkin-

toja, ellei muunlaiseen menettelyyn ole hyvin painavia vastasyitä. Kysymys on tältä osin viime kädessä viranomaisten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä. Tässä tapauksessa kysymys on vielä ollut ylioikeuden ratkaisusta. Tuomiossa on varsin selvästi todettu, että korotetun vuokran perimisellä välityksestä aiheutunut palkkio on tosiasiallisesti siirretty vuokraan ja että menettely on siten ollut kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä annetun lain 20 §:n 2 momentin vastaista. Jos tällaista menettelyä pidetään vuokralaisen ja vuokranantajan välisessä menettelyssä lainvastaisena, on vaikea perustella, että menettely voisi kuitenkin olla ”hyvän välitystavan mukaista”, vaikka tätä ei olekaan nimenomaan todettu tuomion perusteluissa (koska välittäjän menettelystä ei ole ollut edes suoranaisesti kysymys). Tämä oli sen sijaan nimenomaisesti todettu kuluttajanvalituslautakunnan asuntokauppaosaston täysistuntoratkaisussa. Se seikka, että hovioikeuden tuomio on lääninhallituksen mukaan saanut osakseen voimakasta kritiikkiä, ei oikeuskanslerin mielestä ole vielä hyväksyttävä peruste sen huomiotta jättämiselle, yhtä vähän kuin yleisluontoinen väite tuomion perustelujen niukkuudesta.

Kysymys tuomioistuinten oikeuskysymysten osalta omaksujen tulkintojen huomioon ottamisesta viranomaistoiminnassa on kuitenkin oikeuskanslerin mielestä jossain määrin epäselvä. Mitään selvää säännöstä asiasta ei ollut ainakaan ennen kuin hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä luottamuksen suojaperiaate sisältää velvollisuuden noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa. Kuitenkin on pidetty kiistanalaisena, missä määrin oikeusvoimavaikeus voi ulottua esimerkiksi riita-asian oikeudenkäynnistä hallintomenettelyyn. Lääninhallituksesta saadun lisäselvityksen mukaan lääninhallitus on myös nyttemmin täsmentänyt linjaansa koskien niin sanottua korotettua vuokraa. Lääninhallituksen mukaan vuokratvälittäjä ei saa hyvän välitystavan mukaan aktiivisesti markkinoida korotettuun vuokraan tähtääviä sopimuksia ja välityskohteita ja edesauttaa korotetun vuokrahdon sisältävien sopimusten syntyä. Näin ollen oikeuskansleri katsoi, ettei kantelu antanut hänelle aihetta muuhun kuin, että hän saattoi käsityksensä tuomioistuinten ratkaisujen huomioon ottamisesta viranomaistoiminnassa lääninhallituksen tietoon (959/1/03).

Lääninhallituksen poliisiosaston esittelijän esteellisyys

Kantelija katsoi lääninhallituksen poliisiosaston lääninpoliisiylitarkastajan olleen esteellinen toimimaan esittelijänä päätöksessä, jolla eräältä ylikonstaapelilta oli kielletty sivutoimen pitäminen elinkeinon harjoittamisesta annetun lain vastaisena.

Oikeuskanslerin mielestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi saattanut olla parempi menetellä niin, ettei lääninpoliisiylitarkastaja olisi esitelty kyseistä päätöstä. Ks. myös sivu 59 (1317/1/02).

Vuoromestarin virkojen täyttäminen

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut Häätäkeskuslaitoksen Etelä-Savon hätäkeskuksen vuoromestareiden virkojen täyttämistä ja pyytänyt oikeuskansleria selvittämään niiden lainmukaisuuden. Kantelijan mukaan myös virkanimityksistä ilmoitettaessa oli tarpeettomasti viivytelty.

Oikeuskansleri totesi, että nimityspäätöksissä ei hakumenettelyn tai nimitystoimivallan osalta ollut havaittavissa lainvastaisuutta tai virheellisyttä. Virkoja koskeva nimitysmuistio ei kuitenkaan kaikilta osin täyttänyt sille asetettavia vaatimuksia. Nimitysmuistiosta ei muun muassa saanut kattavaa käsitystä hakijoiden ansioista. Oikeuskansleri totesi, että nimitysratkaisut on paitsi asiaan liittyvän oikeusturvanäkökohdan, myös valtion tehtävien tuloksellisen ja virkojen menestyksellisen hoitamisen turvaamiseksi sekä nimitysratkaisuihin kiinteästi kuuluvan objektiivisuuden ja tasavertaisuuden varmistamiseksi valmisteltava huolellisesti. Oikeuskansleri kiinnitti nimitysasian esittelijän ja ratkaisijan huomiota päätöksessä nimitysmuistiosta esitettyihin näkökohtiin.

Valtion virkamiesasetuksen 14 §:n 1 momentin mukaan nimityspäätöksestä on ilmoitettava viivytyksettä virkaa hakeneille. Nimitysratkaisut oli tehty 22.4.2003 ja niistä oli ilmoitettu hakijoille 2.9.2003 päivätyllä kirjeellä. Oikeuskansleri katsoi, ettei keskuksen toiminta tältä osin ollut virkamiesasetuksen 14 §:n 1 momentin asettaman viivytyksettömän toiminnan vaatimuksen mukaista. Oikeuskansleri kiinnitti hätäkeskuksen huomiota myös mainittuun vaatimukseen (1226/1/03).

Muut kannanotot

Hallintokantelun käsittelyn viipyminen

Kantelussa oli pyydetty oikeuskansleria tutkimaan hallintokantelun käsittelyn viipymistä lääninhallituksessa.

Asiassa ilmeni, että kantelun käsittely oli ollut yli puolitoista vuotta kokonaan keskeytyneenä. Lääninhallituksen selvityksen mukaan keskeytyksen syynä olivat olleet virkajärjestelyt.

Apulaisoikeuskansleri on kanteluun antamassaan ratkaisussa katsonut, että asiaa hoitavan viranhaltijan vaihtuminen ei ole oikeudellisesti kestävä perustelu sille, että asian käsittely täysin keskeytyy niin pitkäksi ajaksi kuin mitä kantelun kohteena olevassa tapauksessa oli ollut. Hyvän hallinnon mukaista olisi ollut, että asiaa olisi kaikesta huolimatta pyritty saattamaan eteenpäin, esimerkiksi tarpeellisiksi arvoituille välitoimille/selvityspyynnöille. Hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn apulaisoikeuskansleri on katsonut kuuluvan myös sen, että — mikäli mahdollista — selvityspyynnöt eri viranomaistahoille lähetettäisiin samanaikaisesti, jolloin asian käsittelyaika saadaan lyhenemään. Näkemyksensä hyvästä hallinnosta apulaisoikeuskansleri on saattanut asianomaisen lääninhallituksen tietoon (846/1/03).

Patruunatarkastuksen asianmukaisuus

Sisäasiainministeriön kihlakunnan poliisilaitokselle antamaa lausuntoa varten suoritettu tarkastus luvattomasti valmistettujen ja ilman hyväksymistarkastusta kaupiteltujen patruunoiden käyttöturvallisuuden selvittämiseksi oli tehty standardiolosuhteista (lämpötila ja kosteus) poikkeavissa olosuhteissa. Mittausten perusteella todettiin, että patruunaerän keskimääräinen paine ylitti tälle patruunalle sallitun suurimman paineen. Lausunnon mukaan näitä patruunoita oli käyttöturvallisuuden kannalta pidettävä erityisen vaarallisina niiden korkean paineen vuoksi.

Päätöksessä on katsottu, että mittaaminen standardiolosuhteista poikkeavissa olosuhteissa oli tapahtunut harkitsematta riittävästi mittauksen tarkoitusta ja siten osittain epäonnistunut sen vuoksi, että mittaustulokset ja niihin perustuvat johtopäätökset oli voitu asettaa kyseenalaisiksi. Asiakirjaselvityksestä ei ilmennyt, oliko jokin seikka estänyt mittausten tekemisen standar-

diolosuhteissa. Sillä seikalla, että tarkastus mittaustuloksineen oli suoritettu virka-apuasiana, ei ollut merkitystä, koska tarkastus oli tältä osin muutoin tehty samalla tavalla kuin se olisi tehty jos laillisesti valmistetut patruunat olisi asianmukaisesti toimitettu tarkastettaviksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt ministeriön huomiota siihen, että mittaukset on tehtävä asianmukaisesti mittausten tarkoitus huomioon ottaen ja että mittaustulokset tulee ilmaista yksiselitteisesti (724/1/03).

Valtiovarainhallinto

Esitys

Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry:n kanteluun antamassaan ratkaisussa oikeuskansleri totesi, että eläkesäännön mainittu määräys poikkesi olennaisella tavalla valtion eläkelain ja muiden ansioeläkelakien säännöksistä. Eläkesäännön mainittu määräys koski sen piiriin kuuluvien Suomen Pankin virkamiesten eläkeoikeuden perusteita. Tämän vuoksi kyseistä eläkeoikeuden rajoitusta ei voitu antaa perustuslain 80 § huomioon ottaen eläkesäännöllä, vaan lailla. Mahdollista lainsäädäntöesitystä harkittaessa muusta eläkelainsäädännöstä poikkeavaa säännöstä tuli arvioida perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi säännöksessä olisi kysymys perustuslain 15 §:ssä turvatusta ansioeläkkeen koskemattomuudesta. Oikeuskanslerin päätöstä on selostettu perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa sivulla 50 ja päätös on kokonaisuudessaan kohdassa 9, s. 132 (535/1/01).

Käsitykset

Verojen kanto ja perintä

Verovelvollinen oli ilmoittanut asianmukaisesti tulonsa veroviranomaisille. Verotoimiston virheellisen menettelyn johdosta osa tuloista oli jäänyt verottamatta ja pidätetyt ennakot palautettu. Erehdyksen johdosta verotoimisto oli joutunut tekemään veronoikaisun verovelvollisen vahingoksi. Kantelijalle oli tehty maksusuunnitelma verojen maksamiseksi. Maksusuunnitelmalomakkeessa oli viittaus verovelvollisen rikos-

lain 29 luvun 4 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Kantelija oli pyytänyt veroviranomaisilta selvitystä mainitusta rikosoikeudellisesta uhkauksesta. Veroviranomaiset olivat jättäneet vastauksensa kantelijan kirjeeseen.

Huolimatta siitä, että kysymyksessä oli lomakkeessa oleva vakiolauseke, apulaisoikeuskanslerin sijainen on katsonut, että viittaus rikosoikeudelliseen vastuuseen ei mainitussa tapauksessa täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Veroviraston huomiota on kiinnitetty hyvän hallinnon noudattamisen tärkeyteen (331/1/03).

Verotusasian käsittelyn viipyminen

Verotusasian käsittely oli kestänyt pitkään olematta kuitenkaan perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla lainvastainen. Viivästymiselle oli esitetty viranomaisen näkökulmasta hyväksyttäviä syitä. Käsittelyn viipyminen vaarantaa jo sinänsä asianosaisten oikeusturvaa. Tämän vuoksi oikeuskansleri on kiinnittänyt veroviraston ja verotoimiston huomiota asioiden hoidon ja viranomaisten yhteistoiminnan järjestämiseen siten, että verotarkastukset ja niistä aiheutuvat toimenpiteet hoidetaan joutuisasti (1002/1/03).

Asiakirjojen palauttaminen

Veroviraston tarkastajat olivat paikallisen verotoimiston toimitiloissa suorittaneet verotarkastuksen, jota varten olivat pyytäneet erään yhtiön kirjanpitoaineiston nähtäväksi. Tarkastuksen päätyttyä tarkastajat olivat ilmoittaneet yhtiön kirjanpitoa hoitaneelle kirjanpitotoimistolle, että kirjanpitoaineisto oli noudettavissa verotoimistosta.

Kantelijan mukaan kirjanpitoaineisto oli verotoimistosta sittemmin luovutettu muulle kuin yhtiötä edustavalle taholle ja oli joutunut kateisiin joksikin aikaa ja oli löytynyt vasta poliisille tehdyn ilmoituksen jälkeen. Verotoimisto ei ollut jälkeensä kyennyt selvittämään kenelle kirjanpitoaineisto oli luovutettu, koska sitä noutamaan tulleen henkilön henkilöllisyyttä ei ollut varmistettu.

Veroviraston antaman selvityksen mukaan käytäntö verotoimistossa on nyttemmin muutettu siten, että asiakirjoja noutamaan tulleelta henkilöltä pyydetään aina kuittaus.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi päätöksessään perustuslain 21 §:n säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisissa ja totesi, että, asianmukaiseen käsittelyyn sisältyy se, että viranomaisten ulkopuolisilta pyytämiä asiakirjoja säilytetään ja palautetaan asianmukaisesti oikealle taholle.

Huomioon ottaen, että veroviranomaisten menettely käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei voitu osoittaa tapahtuneen kuin enintään huolimattomuudesta, poliisi oli tutkimuksissaan päätenyt siihen, että kysymyksessä ei ollut rikos ja verotoimisto oli ottanut käyttöön uuden kuittauskäytännön, kantelu ei antanut aihetta muuhun, kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti veroviraston ja verotoimiston huomiota viranomaisten huolellisuusvelvoitteeseen säilytettäessä ja palautettaessa veroviranomaisille jätettyjä asiakirjoja (268/1/03).

Asiakirjojen huolellinen käsittely

Verohallituksen huomiota kiinnitetty asiakirjojen kirjaamisessa ja asiakirjaliikenteen järjestämisessä noudatettavaan huolellisuuteen ja siihen, että viranomaisille lähetettyihin tiedusteluihin tulee vastata. Verotoimiston työntekijä oli lähettänyt verohallitukselle kohteluaan verotoimistossa koskevan kirjeen. Kirje oli verohallituksessa kadonnut eikä siihen oltu vastattu (1121/1/03).

Vanhentunut merkintä rekisterissä

Oikeuskansleri on kiinnittänyt veroviranomaisten huomiota tarpeellisen huolellisuuden noudattamiseen verohallinnon huoneistorekisterin merkintöjä tehtäessä. Omistusoikeuden vaihdos oli jäänyt merkitsemättä huoneistorekisteriin. Asia oli oikaistu verovelvollisen antaman selvityksen perusteella. Oikeuskanslerin päätös on toimitettu veroviraston välityksellä verotoimistolle saatettavaksi huoneistorekisterin pitämisestä huolehtivien ja niistä vastaavien virkamiesten tietoon (334/1/04).

Verohuojennuspäätöksen perusteleva

Tullihallituksen autoverolain 50 §:n nojalla tekemän veronhuojennuspäätöksen asianmukainen perusteleva olisi edellyttänyt hakijan hakemuksessaan esittämien seikkojen arviointia ja

myös Tullihallituksen selvityksestä ilmenevän ratkaisulinjan ja noudatetun käytännön ilmoittamista hakijalle. Koska Tullihallitus oli antamassaan lausunnossa ilmoittanut ryhtyneensä noudattamaan apulaisoikeusasiamiehen 31.3.2003 antamassa ratkaisussa lausuttuja periaatteita, asia ei enää tässä vaiheessa antanut oikeuskanslerille aihetta muihin toimenpiteisiin. Tullihallituksen huomiota kiinnitettiin päätöksen perustelemisesta ratkaisussa todettuun. Katso myös sivu 59 (676/1/03).

Tullin ilmoitusvelvollisuus

Liikkuva poliisi oli toimittanut luvatta liikenteessä tavatun, ulkomailta Suomeen tuodun moottoripyörän tullin varastoon säilytettäväksi siksi aikaa, kunnes pyörän autoverotustilanne oli selvitetty. Poliisi oli ilmoittanut asiakkaalle moottoripyörän haltuunoton yhteydessä suullisesti, että pyörä toimitetaan tullin varastoon. Tullissa ei ollut tehty tullin tuolloisessa ohjeistuksessa tarkoitettua haltuunotto- tai käytönnestämispäätöstä, josta olisi annettu todistus, eikä pyörälle ollut tehty vastaanotto- eikä luovutuskatselmusta. Ohjeen mukaan menettelyä tuli noudattaa aina, kun ajoneuvo jäi tulliin säilytettäväksi siitä riippumatta, kuuluiko varsinaisen toimenpiteen suorittaminen tullille tai muulle viranomaiselle.

Tullista oli vielä samana päivänä ilmoitettu poliisille, ettei pyörää ollut tarpeen pitää tullin varastossa. Asiakkaalle ei ollut tästä ilmoitettu, ja hän sai tiedon asiasta seuraavana päivänä asi miehensä kautta, joka oli soittamalla saanut asian selville.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan tilanteeseen olisi ollut perusteltua soveltaa samaa menettelyä kuin yleensäkin tullin haltuunottotapauksissa. Hän totesi, ettei tapahtuman aikaan voimassa olleissa tullin ohjeissa ollut nimenomaisesti määrätty siitä, kenen tehtävä on ilmoittaa asiakkaalle ajoneuvon takaisin luovuttamisesta. Käytännössä ilmoittamisen oli tullissa yleensä hoitanut luovuttamispäätöksen tehnyt yksikkö tai virkamies. Kun otettiin huomioon tilanteen erityiset olosuhteet ja se, että Eteläinen tullipiiri oli selvityksessään ilmoittanut kiinnittävänsä jatkossa huomiota tiedon kulkuun asiakkaalle vastaavanlaisissa tapauksissa, ei asia antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin muihin toimenpiteisiin kuin edellä mainitun käsityksen saattamiseen tullipiirin tietoon (1070/1/01).

Opetushallinto

Käsitykset

Yliopiston ja sairaanhoitopiirin sopimus virantäyttömenettelystä

Oikeuskansleri on 24.2.2003 antanut päätöksensä Helsingin yliopiston lastenneurologian professorin virantäyttöä koskevan kantelun johdosta. Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että kyseessä olleen Helsingin yliopiston professorin virantäyttömenettelystä oli aiheutunut menettely- ja oikeusturvaongelmia. Erikoissairaanhoidolain 28 ja 29 §:ssä on säädetty mm., että yliopiston lääketieteellisen koulutusyksikön professorit voivat suostumuksensa mukaisesti toimia yliopistollisen sairaalan ylilääkärin sivuviran tai -toimen haltijoina. Tästä sovitaan kuntayhtymän ja yliopiston kesken erikseen.

Oikeuskansleri esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi, oliko tarvetta erityissäänönsiin Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) kuntayhtymän kesken solmitun sopimuksen tarkoittaman lääketieteellisen tiedekunnan osa-aikaisen professorin liittämistä yliopistollisen keskussairaalan seniorilääkärin virkaan. Samalla ministeriön tuli harkita ne lainsäädäntömuutokset, jotka olivat tarpeen asianomaisen virantäyttömenettelyssä.

Oikeuskansleri katsoi 24.2.2003 antamassaan päätöksessään, että erikoissairaanhoidolain viitatuja säännöksiä oli sanamuotonsa mukaisesti tulkittava siten, että ensin tapahtuu nimittäminen yliopiston professorin virkaan ja tämän jälkeen sovitaan erikseen viranhaltijan toimiminen kuntayhtymän sairaalalääkärinä. Sosiaali- ja terveysministeriön hankkimien useimpien viranomaislausuntojen mukaan näin oli myös käytännössä menetelty. Professuurin ja sairaalaviran osalta nimitysasian valmistelun oli suorittanut ja päätösvaltaa siinä käyttänyt toimivaltainen sairaalaviranomainen ja yliopistoviranomainen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että erikoissairaanhoidolain 29 §:n tarkoituksena ei ollut ohjata virantäyttömenettelyä eikä virkoihin nimityksen järjestystä tai siitä sopimista. Koska erikoissairaanhoidolain 29 §:ssä tarkoitettu sopimus ei koskenut virantäyttömenettelyä, ei kyseinen säännös ministeriön näkemyksen mukaan tarkoittanut, että professorin ja sairaalalääkärin virat kytketään yhteen siten kuin Helsingin yliopisto ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) ovat keskenään sopineet.

Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) sopimuksen liitteen 6 kohdan mukaan professorin virat täytetään ”kutsumismenettelyä käyttäen ja silloin voidaan soveltaa 5–7 vuoden määräaika”. Oikeuskansleri on katsonut, että kutsumismenettelyn asettaminen pääsäännöksi on vähintään ongelmallista kun virantäyttölain esitöissä sanotaan menettelyä poikkeukselliseksi. Tätä lainsäätäjän tahtoa ei voine horjuttaa sekään, että lain säännöksen mukaan kutsumismenettely on mahdollinen määräaikaisessa professuurissa. Näissäkin tapauksissa voidaan puoltaa tulkintaa, että pääsääntö on avoin haku ja siinä pätevimmäksi todetun valinta.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli pitänyt tarpeettomana esitettyä lainsäädäntöä. Ministeriön saamat lausunnot osoittavat, että suuressa osassa maata ei esillä olevassa asiakokonaisuudessa ollut ilmennyt käytännön ongelmia, vaan yhtäältä yliopisto ja toisaalta sairaalahallinto olivat tehneet nimityspäätöksensä itsenäisesti säännösten mukaan. Ongelmia oli ilmennyt Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) osalta sekä käytännössä että sopimusjärjestelyjen taholta.

Ottaen huomioon perustuslaissa taattu yliopistojen itsehallinto, oikeuskansleri pidättäytyi kiinnittämään Helsingin yliopiston huomiota siihen, mitä hän oli lausunut professorinviran täyttölain noudattamisesta ja kutsumismenettelystä sekä minkälaisia arvioita hän oli esittänyt Helsingin yliopiston ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) välisestä sopimuksesta samoin kuin siihen, miten muualla yliopistoissa on voitu noudattaa kahden eri viran erillisiä täyttömenettelyjä ja nimitysvaltaa voimassa olevien säännösten mukaisesti (2/50/04).

Yliopiston velvollisuus antaa muutoksenhakuohjeet

Yliopiston rehtorin huomiota kiinnitettiin siihen, että yliopistolla on velvollisuus järjestää muutoksenhakua koskevat menettelytapansa ja käytäntönsä lain mukaisiksi. Opiskelijoiden oikeusturvan takaamiseksi yliopiston tulee huolehtia siitä, että sen päätöksiin liitetään asianmukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi taikka ilmoitus valituskiellosta, mihin tulee sisältyä viittaus siihen säännökseen, johon kielto perustuu. Apulaisoikeuskanslerin päätöksestä enemmän, ks. sivu 58 (611/1/03).

Kuuleminen esimiestehtävästä erotettaessa

Korkeakoulun osastonjohtaja oli määräämällä toisen virkamiehen hoitamaan osaston erään vastualueen esimiestehtäviä samalla erottanut tehtävää aikaisemmin hoitaneen virkamiehen. Kysymys oli virkamiehen virka-aseman ja virkatehtävien muuttamisesta ja myös hänen taloudellisesta edustaan, koska esimiestehtävästä maksettiin erillinen palkkio. Asiassa ei käynyt ilmi, että tehtävästä erotetulle virkamiehelle olisi varattu tilaisuus tulla kuulluksi hallintomenettelylain 15 §:n tarkoittamalla tavalla ennen ratkaisun tekemistä nimenomaisesti hänen erottamisestaan koskevasta asiasta, vaikka virkamiehen kanssa muuten olikin keskusteltu hänen vastualueensa toiminnasta. Kuulemista ei voitu pitää ilmeisen tarpeettomana eikä asiassa ollut tullut ilmi, etteikö asian ratkaisemista olisi kuulemisen suorittamiseksi voitu lykätä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään huomiota siihen, että tapauksessa olisi ollut perusteltua kuulla virkamiestä hallintomenettelylain 15 §:n tarkoittamalla tavalla ennen ratkaisun tekemistä ja siten, että hänellä olisi ollut mahdollisuus tuoda esille näkemyksensä nimen omaan erottamista koskevasta asiasta (1156/1/02).

Valtuus yhteishakulomakkeen allekirjoittamiseen

Erityisopettaja oli allekirjoittanut alaikäisen oppilaan yhteishakulomakkeen huoltaja-kohtaan ”psta AA, erityisopettaja”. Lapsen huoltaja kanteli menettelystä.

Erityisopettaja oli selvityksensä mukaan pyrkinyt toimimaan lapsen edun mukaisesti tilanteessa, jossa lapsen jatko-opiskeluun hakeutumisesta ei ollut pystytty sopimaan yhteistyössä huoltajan kanssa. Kuitenkin lain mukaan vajaa-valtaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa. Näin ollen erityisopettajan ei olisi tullut allekirjoittaa kyseistä yhteishakulomaketta lapsen huoltajan puolesta. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa kiinnitettiin opettajan huomiota virheelliseen menettelyyn (922/1/03).

Kirjeeseen vastaaminen

Kirjoituksessa oli kanneltu siitä, että opetushallitus ei ollut vastannut kantelijan pyyntöön tutkia nimetyn oppilaitoksen toimintaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on asian tutkittuaan saattanut opetushallituksen tietoon kä-

sityksensä hyvän hallinnon vaatimuksista kirjeisiin vastaamisessa ja niiden käsittelyssä.

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että viranomaiselle tulleeeseen asialliseen kirjeeseen vastataan. Periaate ei koske vain kantelukirjoituksia, vaan kirjeitä yleensä. Kirjoittaja voi kuitenkin kirjeessään osoittaa, että kysymys on sellaisesta mielipiteen ilmaisusta, johon hän ei odotakaan vastausta. Kantelijan kirjeen luonne oli jäänyt jossakin määrin epäselväksi. Mikään ei kuitenkaan viitannut siihen, että kantelija olisi kirjeessään osoittanut siihen vastaamisen tarpeettomaksi. Pelkkä kirjeen sisällön arvioiminen ”mielipiteen ilmaisuksi” ei sellaisenaan oikeuta poikkeamaan edellä todetusta vastaamisperiaatteesta. Kun kirje lisäksi oli aiheuttanut suullisen selvityksen hankkimisen opetushallituksen taholta, opetushallituksen olisi tullut vastata siihen.

Tämänkaltaisen kirjeen asiallinen käsittely opetushallituksessa olisi myös edellyttänyt sen toimittamista kirjaamoon diarioidtavaksi (1336/102).

Kirjastopalvelujen maksuttomuutta koskevasta säännöksestä

Kantelija oli varannut kaupunginkirjastossa kirjastoaineistoa ja maksanut siinä yhteydessä niin sanotun varausmaksun. Aineiston saapumisesta hän ei ollut saanut tietoa postin välityksellä vaan muulla tavoin. Varausmaksua ei kuitenkaan ollut palautettu hänelle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan todennut perussäännökseksi kirjastolain 5 §:n. Sen mukaan kirjaston omien kokoelmien käyttö kirjastossa ja niiden lainaus on maksutonta. Myös 2 momentissa säädetty kaukolainat ovat maksuttomia. Muista kirjaston suoritteista kunta voi 3 momentin mukaan periä enintään suoritteiden omakustannusarvoa vastaavan maksun.

Lainsäädäntöaineisto huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätenyt perusoikeusmyönteisyyden kannalta luontevimmin siihen laintulkintaan, että säännöstä ”kirjaston omien kokoelmien — lainaus on maksutonta” olisi tulkittava niin, että sillä tarkoitetaan myös sanotun aineiston varaamista.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ole ollut perusteita toimenpiteisiin kaupunginkirjaston suhteen. Hän on kuitenkin pitänyt kysymystä varausten maksullisuudesta/maksuttomuudesta kirjastolain 5 §:n valossa siinä määrin epäselvä-

nä, että hän on saattanut ratkaisussa esittämänsä näkökohdat opetusministeriön tietoon ja harkittavaksi, mitkä toimenpiteet ovat tarpeen tilanteen selkiyttämiseksi.

Opetusministeriö on ilmoittanut 21.12.2004, että kun kirjastolaki seuraavan kerran tulee tarkastettavaksi, siinä yhteydessä selvitetään myös kirjastolain 5 §:n muutostarpeet (973/102).

Muut kannanotot

Nimitysmuistion sisällöstä

Nuorisoasiain neuvottelukunnan suunnittelijan määräaikaista virkasuhdetta koskevan opetusministeriön hakuilmoituksen mukaan tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellytti korkeakoulututkintoa tai hyvää perehtyneisyyttä nuorisotyöhön, erityisesti nuorisojärjestöjen toimintaan ja talouteen sekä suomen ja ruotsin kielien taitoa.

Nimitysasiaa koskevan muistion vertailujakso oli hyvin suppea ja toteava päätyen suoraan kahteen kärkihakijaan. Muistiossa todettiin, että myös viidellä muulla hakijalla oli hyvä perehtyneisyys nuorisotyöhön. Kärkiehdokkaidenkaan välillä ei ollut suoritettu yksityiskohtaisempaa vertailua.

Oikeuskansleri on katsonut, että nimitysmuistia laadittaessa sen vertailujaksossa olisi ollut paikallaan monipuolisemmin ja tarkemmin esittää sekä ottaa huomioon hakuilmoituksessa ilmoitettujen edellytysten täyttävien hakijoiden ansiot, semminkin kun näistä hakijoista kolme täytti myös toisen, hakuilmoituksessa ensimmäisenä vaihtoehtona olevan edellytyksen korkeakoulututkinnosta. Kärkihakijat täyttivät jälkimmäisenä vaihtoehtona olevan vaatimuksen hyvästä perehtyneisyydestä nuorisotyöhön. Nyt vertailujaksossa huomio kiinnittyi vain kärkiehdokkaisiin, mutta heidänkään välillään muistio ei sisältänyt yksityiskohtaisempaa ansioiden vertailua. Nimitysmuistiosta sai sellaisen vaikutelman, että siinä oli lähinnä keskitytty perustelemaan nimitysesitystä (1228/103).

Virkasuhteiden täyttäminen

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut yliopiston ja sen hypermedialaboratorion johtajan menettelyä kahden laboratoriossa avoinna oleen määräaikaisen ja osa-aikaisen lehtorin virkasuhteen täyttömenettelyssä. Kantelija oli ar-

vostellut virkasuhteiden täyttämistä määräaikaikaisina, täytöstä tehtyä nimitysmuistiota, hakijoiden arvioinnissa käytettyä pisteytysjärjestelmää, opetusnäytteen arviointia ja sitä, että kaikkia hakijoita oli pidetty virkasuhteisiin muodollisesti pätevinä.

Oikeuskansleri totesi, että hänen käsityksensä mukaan viranomaisen ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa täyttäessään lehtorin virat määräaikaikaisina virkasuhteina ja nimityspäätökset tehnyt virkamies oli toiminut toimivaltansa puitteissa.

Hakijoiden arvioinnissa apuna käytetyn pisteytysjärjestelmän osalta oikeuskansleri totesi, että mikäli mainitunkaltaista apuvälinettä käytetään, olisi asianmukaista, että sen periaatteet ja käyttäminen selostettaisiin nimitysmuistiossa, jotta hakijat voisivat varmistua menetelmän asianmukaisuudesta. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, ettei nimitysmuistioon liitteineen ollut kohdistettavissa oikeudellista arvostelua.

Ansovertailun osalta oikeuskansleri totesi, ettei hakijoiden välisessä ansiovertailussa olisi tullut ottaa huomioon muodollisesti epäpäteviä hakijoita, koska virkasuhteitakin täytettäessä lähtökohtana on, että epäpätevä henkilö voidaan nimittää vain silloin, jos pätevää henkilöä ei ole saatavissa. Kirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa hakijoiden joukossa oli myös koulutuksensa puolesta päteviä hakijoita.

Opetusnäytteiden arvioinnin osalta kirjoituksessa oli tuotu esille, että virkasuhteisiin hakeneiden henkilöiden opetusnäytteitä ei ollut arvioinut yliopiston johtosäännön 16 §:n 1 momentin 15) kohdan mukaisesti tiedekuntaneuvosto. Yliopiston selvityksen mukaan määräaikaisten virkasuhteiden osalta opetusnäytteiden arvioinnista ei ollut erityistä säännöstä, minkä vuoksi hakijoiden arvioinnin opetustaidon osalta on yliopiston käytännön mukaan ilman eri päätöstä katsottu kuuluvan laitoksen johtajan nimitystoimivaltaan. Laboratorion johtajan selvityksen mukaan hän oli asettanut valintaesityksiä valmistelemaan kolmihenkinen työryhmän, joka arvioi myös opetusnäytteet. Oikeuskansleri totesi, että yliopiston johtosäännön 16 §:n 1 momentin 15) kohdasta ei käy ilmi, että kohtaa sovellettaisiin vain vakituisten virkojen täyttämisen yhteydessä annettaviin opinnäytteisiin. Oikeuskansleri katsoi, että yliopiston johtosäännön määräykset opetusnäytteen arvioinnista olivat ristiriidassa noudatetun käytännön kanssa eikä tilannetta voinut pitää tyydyttävänä etenkin, kun johtosääntö antoi mahdollisuuden tarvittavien kirjallisten määräysten tekemiseen toimivallan jakamiseksi halutulla tavalla.

Oikeuskansleri saattoi edellä esitetyt näkökohdat yliopiston tietoon (767/1/03).

Työharjoittelutuen maksaminen ammattikoulussa

Ammattikorkeakoulu oli myöntänyt opiskelijalle taloudellista tukea pakollisen työharjoittelun suorittamiseksi. Työharjoittelutuki oli opetusministeriön asiaa koskevan päätöksen mukaisesti tarkoitettu maksettavaksi työnantajalle harjoittelijasta aiheutuvien palkkakustannusten katteeksi. Kysymys oli valtioneuvostonlakiin 7 §:n 2 momentin mukaisesta avustuksesta, joka myönnettiin ammattikorkeakoululle siirrettäväksi työnantajalle. Yrityksen työllisyystilanteesta johtuen harjoittelija oli joutunut suorittamaan työharjoittelunsa palkatta, jolloin työharjoittelutukea ei ollut maksettu yritykselle eikä siten harjoittelijallekaan. Kantelussa pyydettiin työharjoittelutuen maksamista jälkikäteen suoraan harjoittelijalle.

Ratkaisussaan oikeuskansleri on katsonut, että opetusministeriön menettely kytkeä valtionavustus työnantajalle työharjoittelusta aiheutuviin palkkauskustannuksiin on ollut perustettavissa tuolloin voimassa olleisiin ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995) säännöksiin ja valtion vuoden 2003 talousarvion perusteluihin. Näin ollen ilmeistä ei ollut, että ministeriö olisi menettänyt lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti.

Tarkasteltuaan talousarvion sisältyvän määrärahan perusteluita ja pakollisen työharjoitteluun liittyviä näkökohtia ammattikorkeakouluopiskelijan kannalta oikeuskansleri on lisäksi todennut, että työharjoittelun järjestämiseen ja siis myös työharjoittelun tukemiseen liittyvien seikkojen kehittäminen kuuluu opetusministeriölle. Kun järjestelmän arviointiin ja sen kehittämiseen liittyy muitakin kuin kanteluasiassa esille tulleita näkökohtia, oikeuskansleri on lähettänyt jäljennöksen ratkaisusta tiedoksi opetusministeriölle siitä, mitä edellä on lausuttu (1034/1/03).

Maa- ja metsätaloushallinto

Esitys

Saamelaiskäräjien kuuleminen lohiasetuksen valmistelussa

Lohiasetuksen muutosta valmisteltassa oli kanteluasiassa saadun selvityksen mukaan pyrit-

ty hankkimaan lausunnot mahdollisimman kattavasti viranomaisilta ja järjestöiltä, joita asetusmuutos suoranaisesti koskee. Lausuntoja oli saatu kaikkiaan 33 taholta.

Asiaa käsitellessään oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että lohi nousee Tornionjokialueella Enontekiön kunnan alueelle eli siis saamelaisten kotiseutualueelle, jossa sitä myös kalastetaan. Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä asetetun neuvotteluvuorituksen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella mm. saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta.

Päätöksessään oikeuskansleri on lausunut, että asiaa käsiteltäessä ei ollut ilmennyt, että lohiasetuksen muutos tarkoittaisi sellaista saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan kalastuselinkeinoon laajakantoista ja merkittävää lainsäädännöllistä muutosta, jonka johdosta saamelaiskäräjiä olisi tullut kuulla. Näin ollen ei ollut aihetta epäillä, että neuvotteluvuoro olisi syrjäytetty ja menetetty saamelaiskäräjälain 9 §:n vastaisesti. Estettä asetusmuutoksen antamiselle ei ollut.

Koska selvityksistä ei ilmennyt, miten asetusmuutos suoranaisesti koskee eri lausunnonantajia, eikä se ilmennyt lausunnonantajia ulkopuolisesti tarkasteltaessakaan, oikeuskansleri on päätöksessään esittänyt maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, olisiko saamelaiskäräjiä vielä kuultava sen selvittämiseksi, mikä vaikutus asetusmuutoksella ja mahdollisella saalismäärän muutoksella jokialueen loppupuolella on saamelaisten harjoittamaan kalastukseen. Koska kysymys oli väliaikaisesta asetusmuutoksesta, jonka tarkoituksena on kerätä tutkimusaineistoa muutoksen mukaisten rajoitusten vaikutuksista, kuuleminen on mahdollista myöhemmässäkin vaiheessa (539/1/04).

Käsitykset

Säädösten täytäntöönpano

Kantelija oli pyytänyt kahdesta TE-keskuksesta tietoja lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoista, mutta oli käynyt ilmi, että paikoista ei ole karttoja eikä niitä ole merkitty maastoon kalastusasetuksen 51 b §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Kantelija oli kirjoituk-

sessaan pyytänyt tukimaan täyttääkö viranomaisen kalastusasetuksessa määritellyt tehtävänsä lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikkojen merkitsemisessä.

TE-keskukset olivat tuoneet selvityksissään esille resurssiehinsa ja luonnonolosuhteisiin liittyvät rajoitukset ja ongelmat kalastusasetuksen 51 b §:n 2 momentin määräysten täytäntöönpanossa. Esitetystä selvityksestä kävi ilmi, ettei säännöksen täytäntöönpano ollut aiheuttanut systemaattisesti ongelmia eikä ongelma ollut suhteellisesti merkittävä. Edelleen TE-keskukset toivat esille, ettei millekään viranomaiselle ole annettu lain tasolla toimivaltaa määrittää koski- ja virtapaikkoja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei säädöksillä ole syytä määrätä viranomaisille tehtäviä, joiden käytännön toteuttaminen ei ole mahdollista tai joiden toteuttaminen asian merkitykseen nähden vaatii suhteettoman suuria resursseja. Mainitunlaiset säännökset luovat apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kansalaisille turhia odotuksia viranomaistoimintaa kohtaan ja voivat jäädessään täytäntöönpanematta vaikuttaa myös yleiseen käsitykseen säännösten velvoittavuudesta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tilannetta ei tältä osin voitu pitää tyydyttävänä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi myös ilmi käsityksensä, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin tarkoitusta vastaisi nykytilaa paremmin se, että koski- ja virtapaikan määrittävästä viranomaisesta ja sen toimivallasta säädettäisiin lain tasolla.

Edelleen apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esille käsityksensä, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön olisi syytä harkita yhteisten säännösten tarvetta koski- ja virtapaikkojen määrittelemiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi edellä esitetyt seikat maa- ja metsätalousministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestä (783/1/03).

Menettely maidon lisäkiintiötä koskevien hakemusten käsittelyssä

Kantelija oli hakenut 23.4.2001 maidon lisäkiintiötä. Kantelijan asiamiehen tiedusteluun marraskuussa 2001 työvoima- ja elinkeinokeskus oli ilmoittanut, että ostotarjousta ei ollut hyväksytty. Työvoima- ja elinkeinokeskus oli antanut asiassa kirjallisen päätöksen vasta 19.12.2001 asiamiehen erillisestä pyynnöstä. Päätöstä oli sit-

temmin asiamiehen erillisestä pyynnöstä täydennetty 8.1.2002.

Asian käsittelyn yhteydessä saaduista selvityksistä on käynyt ilmi, että maidon lisäkiintiöiden kysyntä oli ollut kaksinkertainen tarjontaan nähden. Kun tarjonta ei kata kysyntää, jaetaan kiintiöt kolmen eri kategorian perusteella tasapuolisin perustein, joita ei ollut yksilöity lainsäädännössä. Maa- ja metsätalousministeriö oli esittänyt, että kun jaon perusteet ovat olleet niin epämääräiset, työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat periaatteessa voineet valita kenelle tuottajille määrät myydään.

Oikeuskansleri on todennut, että oikeuskanslerin virastolle toimitetuista ministeriön hankkimista työvoima- ja elinkeinokeskusten selvityksistä on käynyt ilmi, että ratkaisukäytäntö ja perusteet eri keskusten välillä ovat vaihdelleet. Perusteita kiintiöiden jaolle ei kuitenkaan ollut selkeästi yksilöity lainsäädännössä. Viime kädessä asian ratkaisee muutoksenhakuviranomainen, jos asia sen käsiteltäväksi saatetaan. Näissä oloissa asian menettelyllinen puoli ja oikeusturvapäätökset sekä säännöksen edellyttämä tasapuolisuus korostuvat.

Oikeuskansleri on lisäksi todennut, että hakemuksia käsiteltäessä ja päätöksiä tehtäessä on toimittava siten, että hakijan oikeusturva ja muutoksenhakuoikeus turvataan. Asianosaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta menettely kantelijan hakemuksen käsittelyssä oli ollut puutteellinen. Hakemuksen lopputulosta ei ollut ilman erillistä yhteydenottoa ilmoitettu hakijalle ja päätös valitusosoituksen oli tehty vasta erikseen pyydettyä. Myös päätöksen perustelut olivat olleet puutteelliset (168/1/02).

Vastaaminen tiedusteluihin

Metsänhoitoyhdistys ei ollut vastannut sille kirjallisena 12.11.2002 lähetettyyn tiedusteluun, jossa kysyttiin mm. hinta-arviota peltojen täydennysistutukselle.

Hyvän hallinnon periaatteita oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan sovellettava julkista tehtävää hoidettaessa riippumatta siitä, oliko asiasta olemassa nimenomaista lain säännöstä. Kun otetaan huomioon metsänhoitoyhdistyksen erityinen asema ja sen hoitama julkinen tehtävä, olisi sen asioiden hoidossa tullut pyrkiä noudattamaan viranomaiselta edellytettävää menettelyä siitä huolimatta, ettei suoranaista säännöstä ollut olemassa siitä, miten metsänhoitoyhdistyk-

sen tulee menetellä sen hoitaessa lain mukaista julkista tehtäväänsä. Oikeuskansleri totesi, että parhaiten hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti olisi ollut, että metsänhoitoyhdistys asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä olisi vastannut sille tehtyyn tiedusteluun.

Kun tilanne metsänhoitoyhdistystä koskevien menettelytapasäännösten olemassaolon ja soveltuvuuden suhteen oli ollut jossain määrin epäselvä ennen uuden hallintolain voimaantuloa, ei kantelu antanut aihetta muuhun kuin että oikeuskanslerin näkemys saatettiin metsänhoitoyhdistyksen tietoon (420/1/03).

Toisessa tapauksessa kantelija oli saanut elintarvikeviranomaiselle elokuussa 2000 lähettämänsä kirjeeseen ensimmäiset vastaukset sähköpostiviesteinä alkuvuodesta 2003. Vasta maaliskuussa 2004 virasto oli kirjeellä vastannut kantelijan kirjeisiin ja samalla tarkentanut antamiinsa ohjeita paikalliselle valvontaviranomaiselle.

Apulaisoikeuskansleri lausui kantelussa antamassaan ratkaisussa, että hyvään hallintoon kuuluu asiakkaiden kirjeisiin vastaaminen. Viraston menettely ei tältä osin täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia.

Asiaa selvitettäessä oli käynyt lisäksi ilmi, että käsittelyn alkuvaiheiden jäljittäminen oli tapahtunut pääasiallisesti viranhaltijoiden ja kantelijan lähettämistä sähköpostiviesteistä, mikä vaikeutti tapahtumia koskevien toiseikkojen luotettavaa ja kattavaa selvittämistä. Tämä puolestaan vaikeutti viraston ja sen virkamiesten menettelyn oikeudellista arviointia.

Apulaisoikeuskansleri jätti tämän vuoksi viraston harkittavaksi olisiko sen aihetta ryhtyä erityisesti asiakkaiden kanssa käymien viestien vaihdon osalta tarkempaan dokumentointiin (1101/1/03).

Muu kannanotto

Oikeuskanslerin toimivalta työsuhteiden täyttämisen osalta ja asiakirjajulkisuus

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut Metsähallituksen menettelyä työsuhteisten työntekijöiden valintaa koskevassa asiassa. Lisäksi kantelija oli pyytänyt oikeuskanslerin kannanottoa siihen, että Metsähallitus ei luovuta muiden hakijoiden hakemusasiakirjoja kanssahakijalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että koska Metsähallitus on valtion liikelaitos, oikeuskanslerin valvontavalta ulottuu sen toimintaan ainoastaan siltä osin kuin kysymys on

viranomaistehtävästä tai muutoin julkisen tehtävän hoitamisesta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan työsuhteen täyttämistä koskeissa ratkaisuissa ei ollut kysymys sellaisesta julkisen tehtävän hoitamisesta, minkä perusteella Metsähallituksen toiminta olisi näiltä osin kuulunut oikeuskanslerin toimivallan piiriin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 33 §:n mukaan viranomaisen kyseisen lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, mikä on lainsäätäjän tarkoittama keino päätöksen oikeellisuuden tutkimiseksi. Kyseisessä tapauksessa Metsähallituksen julkisuuslain nojalla tekemää päätöstä ei ollut saatettu muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi, vaikka päätöksessä oli ollut muutoksenhakuohjaus. Apulaisoikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvojan tehtävänä ei ole toimia muutoksenhakuinstanssina. Koska kirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa ei ollut perusteita katsoa, että Metsähallitus olisi asiassa ylittänyt harkintavaltansa, ei apulaisoikeuskansleri tutkinut asiaa päätöksessä lausuttua enempää (817/1/03).

Liikennehallinto

Käsitys

Lentoaseman päällikön tehtävistä

Lentoaseman henkilöstölle julistetun ideakilpailun oli voittanut lennonjohdon päällikkö. Lentoaseman päällikkö oli muuttanut palkintona olleen lentomatkan Kreikkaan ”työ-/opintomatkaksi” ja se oli toteutettu lentoaseman päällikön vahvistaman matkaohjelman mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että Ilmailulaitoksen työjärjestyksen mukaan lentoaseman päällikön tehtäviin kuului päättäminen lentoaseman kaikkien eri yksiköiden henkilöstön palkitsemisesta ja kouluttamisesta. Työsopimussuhteessa ollut lentoaseman päällikkö oli ollut toimivaltainen muuttamaan palkintomatkan ”työ-/opintomatkaksi”. Kun kilpailun voittajana oli virkasuhteessa oleva lennonjohdon päällikkö, lentoaseman päällikön toimintaa tältä osin oli pidettävä julkisen tehtävän hoitamisenä ja siten oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvana. Kun Ilmailulaitoksen työjärjestyksen mukaan Ilmailulaitoksen toimitusjohtaja päätti Pohjoismaiden ja Baltian maiden ulkopuolelle suuntautuvista työmatkoista, lentoaseman päällikkö oli toiminut Ilmailulaitoksen työjärjestyk-

sen vastaisesti hyväksyessään kysymyksessä olevan ainakin osaksi työmatkan luontaisen matkan Kreikkaan (1121/1/02).

Muu kannanotto

Pakettien välityspalvelun suhteesta postipalvelulakiin

Kantelija oli epäillyt, että Yhdysvalloista Suomeen lähetettyjen postipakettien kuljetuksessa ja jakelussa tapahtuneet muutokset eivät olleet kansainvälisen postisopimuksen ja Suomen postilainsäädännön mukaisia.

Oikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että Yhdysvaltain postilaitos toimittaa vuoden 2001 lopulla tehtyjen sopimusten perusteella Suomeen osoitetut paketit lentopostitse Saksaan. Sieltä ne kuljetetaan tavallisena rahtina Suomeen (Turkuun) yksityiselle yhtiölle. Se huolehtii pakettien jakelusta Suomessa, pääasiassa toimittamalla ne vastaanottajalle kotiin.

Oikeuskansleri on päätenyt siihen johtopäätökseen, että tälle menettelylle ei ole ollut lainsäädännöllistä estettä. Menettelyyn on pikemminkin nimenomainen peruste postipalvelulain soveltamisalaa rajaavassa 2 §:n 2 momentin 5 kohdassa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muut kuin yleispalvelun määritelmän mukaiset niin hyvin kotimaiset kuin ulkomaisetkin paketit. Valtioneuvoston vuoden 2003 valtiopäiville antamasta postipalvelulain vaikutuksia ja soveltamista koskevasta selonteosta ilmenevien tilastotietojen nojalla on pidettävä selvänä, että kokonaisuudessaan postipalvelulain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien pakettien välitystoiminnassa kyse on merkittävästä palveluelinkeinosta, jolla on olennainen merkitys ihmisten kanssakäymiselle. — Tästä syystä oikeuskansleri on saattanut kanteluvastauksessaan esille tulleet seikat liikenne- ja viestintäministeriön tietoon (125/1/02).

Kauppa- ja teollisuushallinto

Käsitykset

Kaivosylitarkastajan viran täyttäminen

Kaivosylitarkastajan viran täyttämistä varten laaditussa muistiossa oli todettu kantelijana olevan hakijan vahva tutkijatausta, mutta sivuutettu hänen työskentelynsä erään tutkimuskeskuk-

sen palveluksessa. Muistiossa ei kuitenkaan enemmälti perusteltu tai edes mainittu, että tämä hakija olisi, kun otetaan huomioon perustuslain 125 §:n säännös, pätevin virkaan.

Käsityksenään oikeuskansleri on todennut, että nimitysmuistion laatimisessa ei ollut riittävästi kiinnitetty huomiota sen tarkoitukseen, mistä syystä muistion sisältö oli jäänyt osaksi puutteelliseksi ja nimitysesityksen perustelu osaksi epäonnistunut. Tapauksesta lähemmin, ks. sivu 50 (161/1/03).

Neuvontavelvollisuus ja päätöksen perustelevminen

Kantelija oli hakenut yritykselleen käynnistystukea TE-keskukselta. Keskus oli käynnistystuen myöntämisestä tekemänsä yleisen linjauksen mukaisesti hylännyt hakemuksen. Kantelija arvosteli kirjoituksessaan hakemuksen pitkää käsittelyaikaa ja kritisoi sitä, että häntä ei ollut informoitu tuen saamisen edellytyksenä olevasta TE-keskuksen linjaukseen liittyvästä seikasta.

Esitetyn selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri ei katsonut olevan perusteita katsoa, että tukihakemuksen käsittely olisi oikeudellisesti arvioiden viipynyt aiheettoman pitkään.

Selvityksen mukaan kantelijan hakemukseen liittyvät laskelmat oli ennen asian ratkaisemista palautettu kertaalleen laskelmissa todettujen virheiden vuoksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan neuvominen TE-keskuksen käynnistystukea koskevasta linjauksesta ja hakemuksen hyväksymiseen keskeisesti vaikuttavasta seikasta oli rinnastettavissa hallintomenettelylain 4 §:ssä säädettyyn menettelyä koskevaan neuvontaan, koska kysymys oli myös asian vireillepanoon liittyvästä ja siihen vaikuttavasta seikasta. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan olisi hallinnossa noudatettavan palveluperiaatteen ja hallintomenettelylain 4 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden perusteella ollut asianmukaista informoida kantelijaa mainitusta seikasta samassa yhteydessä, kun laskelmat palautettiin korjausta varten.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että asian ratkaisijalla oli tuen myöntämistä koskevissa säännöksissä jätetty paljon harkintavaltaa, minkä vuoksi päätöksen perustelujen merkitys oli korostunut. Tukihakemukseen annettu päätös antoi hyvin vähän tietoa päätöksen perusteista eikä siinä ollut mainittu myöskään säännöksiä, joihin ratkaisu tai ratkaisijan ratkaisu- ja harkintavalta perustui. Sen vuoksi apulaisoikeuskans-

leri kiinnitti TE-keskuksen huomiota myös päätösten perustelemiseen (493/1/03).

Sosiaali- ja terveyshallinto

Käsitykset

Hallintopäätöksen perustelevminen

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston hänen kuntoutushakemukseensa antamaa päätöstä, koska hakemus oli hylätty sillä perusteella, että hakemuksia oli liian paljon.

Kysymys oli Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua kuntoutuksesta, jonka järjestämiseen kaikille kuntoutukseen pääsemisen kriteerit täyttävälle Kansaneläkelaitoksella ei ole lakisääteistä velvollisuutta ja johon kuntoutukseen hakijalla ei ole subjektiivista oikeutta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että lainkohta jättää asian ratkaisijalle paljon harkintavaltaa, minkä vuoksi päätöksen perustelujen merkitys ja niiden informatiivisuuden vaatimus oli tapauksessa korostunut. Toimiston päätös ei sisältänyt hakijan hakemukseen liittyviä yksilöllisiä perusteita hakemuksen hylkäämiselle. Päätös ei siten täyttänyt hallintopäätöksen perusteluille perustuslain 21 §:n 2 momentissa asetettuja ja päätöksentekoaajankohtana voimassa olleessa hallintomenettelylaissa säädettyjä vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston huomiota päätöksen perustelemiselle asetettaviin vaatimuksiin (827/1/03).

Ratkaisusta ilmoittaminen

Kantelija kanteli Terveysturvakeskuksen menettelystä asiansa käsittelyssä. Asiassa ei sinänsä ilmennyt oikeusturvakeskuksen antamien ratkaisujen osalta sellaista, johon laillisuusvalvojalla olisi ollut perusteita puuttua. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi kuitenkin ollut, että oikeusturvakeskus olisi lääninhallituksen sille siirtämän asian osalta pelkän ad acta -merkinnän sijasta ilmoittanut kantelijalle, että kantelukirjoitus ei ollut antanut Terveysturvakeskukselle aihetta toimenpiteisiin. Apulaisoikeus-

kanslerin sijainen lähetti jäljennöksen kantelijalle antamastaan vastauksesta tiedoksi Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle (822/1/04).

Muut kannanotot

Lääkekustannusten jakoa koskevasta sääntelystä ja ohjeista

Terveydenhuollon kentällä oli syntynyt eräisiä tilanteissa epätietoisuutta siitä, kuuluvatko eräät lääkekustannukset kunnalliseen terveydenhuoltoon vai korvataanko ne sairausvakuutuksesta. Tämä oli johtanut muun muassa terveyskeskuksissa erilaisiin tulkintoihin ja käytäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriö oli koettanut saada selvyyttä asiaan antamalla asiassa ohjeita kahdella kirjeellä. Vain yksi kolmasosa terveyskeskuksista ilmoitti noudattavansa ohjeita.

Vastauksessaan oikeuskansleri on todennut, että terveydenhuoltoalan erityislainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisemmin otettu huomioon lääkehoidon kustannusvastuuta esillä olevan kaltaisissa eikä mahdollisesti muissakaan ristiriitaista tulkintaa aiheuttaneissa tapauksissa. Tähän nähden voidaan aiheellisesti epäillä, täyttääkö voimassa oleva sääntely perustuslain 19 §:n 3 momentista johtuvaa vaatimusta, että erityislainsäädännössä tulisi säätää riittävän tarkasti, mihin etuuksiin potilas on oikeutettu (PeVM 25/1993 vp — HE 309/1993 vp), jolloin merkitystä on myös ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumisella, josta säädetään perustuslain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuus edellyttää muun muassa sitä, ettei ihmisiä saa ilman hyväksyttävää perustetta kohdella erilailta muun muassa asuinpaikasta riippuen.

Ministeriön kirjeistä ja ohjeista oikeuskansleri on todennut, että ne eivät olleet sitovia, kuten ministeriö itsekin oli ilmoittanut. Asiassa ei siten ollut kysymys perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetun siirretyn lainsäädäntövallan käyttämisestä. Ottaen huomioon ministeriön toimialaa ja tehtäviä koskevat säännökset, lähinnä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 22 §:n ja ministeriöasetuksen (759/2003) 1 §:n, perusteltua aiheutta epäillä, että ministeriö olisi ylittänyt toimivaltansa ilmoittaessaan kantansa siitä, miten eräissä tulkintatilanteissa tulisi menetellä, ei käynyt ilmi. Ohjeita ei sisältönsä puolesta voitane pitää epäselvinä, vaan niitä koskeva epäselvyys johtuu lähinnä ohjeiden taustalla olevasta lainsäädännöstä ja siitä, voiko sen perusteella antaa tällaisia ohjeita.

Edelleen oikeuskansleri on todennut, että on ilmeisen kiistatonta, että epäselvyydet eivät ole ratkenneet ministeriön antamalla ohjeilla. Kysymys lääkehoidon kustannusvastuun jaosta tulisi tarkemmin säädellä lain tasolla. Ratkaisemiseen liittyy paitsi oikeudellisia, myös terveydenhuoltopoliittisia periaatteellisia kysymyksiä. Tähän liittyen vastauksessa on todettu, että ministeriössä oli valmisteltu kaksi hallituksen esitystä, joissa on kosketeltu julkisen terveydenhuollon ja sairausvakuutusjärjestelmän välistä rajaa. Esitykset on annettu eduskunnalle, jossa vakiintuneen käytännön mukaan kuullaan asiantuntijoita ja tahoja, joita asia koskee. Asian tässä vaiheessa oikeuskanslerilla ei ollut aihetta tarkemmin puuttua voimassa oleviin säännöksiin tai ryhtyä toimenpiteisiin niiden muuttamiseksi (1099/1/03).

Ammatinharjoittamisoikeuden palauttaminen

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus oli päätöksellään poistanut hammaslääkärin ammatinharjoittamisoikeuden toistaiseksi täydennyskoulutus tarpeen vuoksi. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 32 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö voi hakea ammatinharjoittamisoikeuden palauttamista oikeusturvakeskukselta sitten, kun poistamisen aiheuttanut syy on lakannut. Pykälän 2 momentin mukaan hakemuksen yhteydessä on esitettävä selvitys syyn lakkaamisesta, joka tässä tapauksessa olisi ollut selvitys suoritetusta lisäkoulutuksesta.

Esitetystä selvityksestä kävi ilmi, ettei mikään taho ole velvollinen järjestämään koulutusta tai ole vastuussa sen järjestämisestä eikä hammaslääkäri sen vuoksi ollut voinut hankkia täydennyskoulutusta ja hakea ammatinharjoittamisoikeuden palauttamista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kuvatussa tilanteessa lainsäätäjän tahto ei asianmukaisella tavalla toteudu ja asia on ongelmallinen myös Suomen perustuslain 18 §:n kannalta, jossa säädetään elinkeinovapaudesta ja oikeudesta työhön.

Koska ongelma oli jo kantelun vireillä ollessa asianomaisten viranomaisten eli sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön tiedossa ja hoidattavana, kirjoitus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri toimitti jäljennöksen päätöksestä mainittuihin ministeriöihin ja pyysi näitä ilmoittamaan oikeuskanslerin virastoon 1.11.2004 mennessä asian edistymisestä. Päätöksestä ja ministeriöiltä

saaduista ilmoituksista lähemmin, ks. sivu 55 (1355/1/03).

Tutkintapyyntöjen käsittely ministeriössä

Sosiaali- ja terveysministeriö oli vastannut kantelijan ministeriön työsuojeluosastolle tekemään kahteen työsuojelupiiriin menettelyä koskevaan tutkintapyyntöön ja useisiin asiassa ministeriölle toimittamiin sähköpostiviesteihin peruspalveluministerin kirjeellä. Vastauksessa oli yleisellä tasolla käsitelty kosteusvaurioita ja ministeriön toimenpiteitä niiden aiheuttamien terveydellisten haittojen selvittämiseksi ja ehkäisemiseksi. Sen sijaan vastauksessa ei ollut otettu kantaa puheena olevaa yksittäistapausta koskeviin tutkintapyyntöihin.

Oikeuskansleri on saattanut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon kantanaan, että yleisluontoista ministeriön toimintaa kuvaavaa kirjettä ei voida pitää riittävänä vastauksena työsuojelupiiriin menettelyä koskeviin tutkintapyyntöihin. Tutkintapyyntöjen ja sisällöltään vaihtelevien sähköpostiviestien käsittely yhdessä ei siten tässä tapauksessa ollut onnistunut ratkaisu (960/1/03).

Geenitekniikan lautakunnan menettely

Oikeuskanslerin päätös, joka koskee geenitekniikan lautakunnan menettelyä geenitekniikan koetoiminnan valvonnassa ja koetoimintaa koskevien tietojen luovutuksessa on kokonaisuudessaan jaksossa 9, s. 147 (889/1/00).

Työhallinto

Käsitykset

Rekisteritietoja koskeva suostumus

Kantelussa oli kysymys siitä, että työvoimatoimiston yhteispalvelupisteessä työnhakijalle oli annettu allekirjoitettavaksi suostumuslomake, jonka allekirjoittamalla työnhakija olisi mahdollistanut palvelupisteen virkamiesten pääsyn työnhakijaa koskeviin työvoimahallinnon, sosiaalitoimen, julkisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri katsoi, että työnhakijan tulee saada riittävä selko siitä mihin häneltä suostumusta

pyydetään ja mihin hän suostumuksensa antaa. Lomakkeen maininta rekisteritietojen luovuttamisesta ”vain niiltä osin kuin se on työllistymismahdollisuuksien selvittämiseksi tarpeen”, ei yksilöinyt riittävästi suostumuksen kohdealuetta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että ongelmalliseksi toimintamallin toteutuminen muodostuu silloin, kun työnhakija ei anna suostumustaan häntä koskevien asiakastietojen keräämiseen ja käsittelyyn. Kuitenkin työnhakijalla tulisi olla aito valinta-oikeus tietojensa luovuttamista harkitessaan. Mikäli suostumuksen antamisesta kieltäytymisestä on seurauksena määräaikainen työttömyysturvan menettäminen, valinta-oikeuden ei voida katsoa ehdoitta toteutuneen; valintatilanne ei tällöin ole aito.

Apulaisoikeuskansleri on saattanut käsityksensä työministeriön tietoon samalla todeten tarpeelliseksi sen, että ministeriö arvioisi työvoimatoimistojen yhteispalvelupisteiden kuten myös kehitteillä olevien työvoiman palvelukeskusten toimintamallia ja ryhtyisi asian edellyttämiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että toimintamalleissa yksityisyyden suoja ja tietosuojatoteutuvat säännösten edellyttämällä tavoin (947/1/02).

Työvoimatoimiston menettely

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut työvoimatoimiston menettelyä, kun toimisto oli kantelijan käymän koulutuksen päätyttyä jättänyt maksamatta hänelle työttömyyspäivärahaa vedoten siihen, ettei hän ollut koulutuksen jälkeen ilmoittautunut uudelleen työnhakijaksi. Kantelijalle ei ollut hänen mukaansa kerrottu ilmoittautumisvelvollisuudesta eikä sitä ollut mainittu myöskään työvoimatoimiston esitteissä tai työnhakijan asiakaskortissa.

Työministeriön antaman lausunnon mukaan kantelija oli osallistunut työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena järjestetyille kurssille. Lausunnon mukaan työvoimatoimistojen käytännöt työnhaun uusimisen suhteen vaihtelevat ja osa toimistoista edellyttää, että työtön työnhakija ilmoittautuu työvoimatoimistoon koulutuksen päätyttyä. Lausunnossa oli todettu, että työttömyysturvan epäminen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella edellyttää, että työttömälle työnhakijalle on velvollisuudesta selvästi kerrottu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asiassa ollut esitetyn selvityksen perusteella tullut ilmi perusteltua aihetta epäillä hänen valvonta-

valtaansa kuuluvan viranomaisen tai virkamiesten menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että tilanteessa, jossa työnhaku katkeaa työvoimapolitiittisena koulutuksena järjestettävään koulutukseen osallistumisen johdosta automaattisesti ja sen uudelleen voimaan saattaminen edellyttää työnhakijan toimenpiteitä ja, kun työnhaun voimassaolo on edellytyksenä perustoimeentulona pidettävän työttömyysturvan saamiselle, on ilmoittautumisvelvollisuudesta tiedottamissa noudatettava suurta huolellisuutta. Tämä oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä perusteltua hallinnossa noudatettavan palveluperiaatteen ja hallintolain 8 §:ssä (1.1.2004 saakka hallintomenettelylain 4 §:ssä) säädetyn neuvontavelvollisuuden perusteella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi edellä esitetyt seikat työministeriön ja asiassa selvityksensä antaneiden TE-keskuksen työvoimaosaston ja työvoimatoimiston tietoon (375/1/03).

Päiväraahakemuksen toimittaminen faksilla työttömyyskassaan

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään tarkemmin esitetyin perustein, että hoitaessaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuja lakisääteisiä toimeentuloturvaan liittyviä asioita työttömyyskassa toimii niin sanotussa välillisessä julkisessa hallinnossa. Tämän vuoksi voidaan puoltaa sellaista tulkintaa, että kassan tulisi mainittuja asioita hoitaessaan ottaa huomioon sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain säännökset. Asiassa ei ollut tullut esille sellaisia seikkoja eikä työttömyyskassakaan ollut selvityksessään tuonut esille sellaista, joiden vuoksi työttömyyskassan ei tulisi hyväksyä mainitun lain 9 §:n mukaisesti myös faksin välityksellä viereille pantua päiväraahakemusta (492/1/03).

Muu kannanotto

Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

Kantelija oli kirjoituksessaan pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan työvoimatoimikunnan antaman työvoimapolitiittisen lausunnon lainmukaisuuden.

Työvoimatoimikunta oli työvoimapolitiittisessa launnonssaan todennut, ettei kantelijalla ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli

päätoiminen opiskelija. Lausunto perustui työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:ään. Lausunnon perusteella Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto oli antanut työmarkkinatuesta kielteisen päätöksen kantelijalle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, ettei hänellä ole perusteita katsoa, että työvoimatoimikunta olisi ylittänyt tai käyttänyt väärin sille kuuluvaa harkintavaltaa antaessaan kantelijaa koskevan kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon. Apulaisoikeuskanslerin sijainen toi kuitenkin esille, että koska kysymyksessä oli Kansaneläkelaitosta sitova lausunto ja koska tapauksessa sovellettu lainkohta sisälsi useita kohtia, joista osa oli tulkinanvaraisia eikä lainkohta välttämättä helposti ollut maallikon ymmärrettävissä, olisi ollut hyvän hallinnon mukaista, että lausunto olisi ollut yksityiskohtaisemmin perusteltu. Perustelujen esittäminen antaisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tuen hakijalle tietoa lausunnon ja sen nojalla tehtävän päätöksen lainmukaisuudesta ja vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun ja jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi asiassa tekemänsä huomiot työvoimatoimikunnan tietoon toimittamalla sille jäljennöksen päätöksestä (1185/1/04).

Ympäristöhallinto

Huomautus

Viipyminen kaava-asian käsittelyssä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi alueelliselle ympäristökeskukselle huomautuksen hallitusmuodon, nyttemmin perustuslain asianmukaista ja joutuisaa käsittelyä koskevan säännöksen vastaisesta toiminnasta ja kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota siihen, että asioiden hoito tulisi järjestää niin, että viipymisiltä vältyttäisiin. Asiasta enemmän, ks. sivu 57 (1196/1/03).

Käsitykset

Valmisteluasiakirjat ja nimittäminen

Alueellisessa ympäristökeskuksessa oli nimetty kaksi suunnittelijaa määräaikaiseen virkasuhteeseen laatimatta yhteenvedoja hakijoiden ansioista ja nimitysmuistiota.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että vaikka sanottujen valmisteluasiakirjojen laatimisesta ei ollut säännöksiä, parhaiten Suomen perustus-

lain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon vaatimuksia vastaa, että päätöksenteon perusteet nimitysasioissakin kirjataan niin, että jälkeinpäinkin nämä perusteet voidaan todeta. Tapauksista lähemmin, ks. sivu 59 (1064 ja 1065/1/02).

Alueellisen ympäristökeskuksen menettely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi kuten kantelun kohteena ollut alueellinen ympäristökeskus antamassaan selvityksessä, että sen olisi ennen valvontaratkaisun tekemistä tullut havaita se, että ilman tiettyjä varotoimia (työn ajoitus ja padon rakennustapa) hankkeesta saattoi X:n järven alapuoliselle vesistölle Y järvelle aiheutua haittaa, vaikkakin vain tilapäistä. Tämän vuoksi hanke olisi edellyttänyt Y:n järven kalastuskunnan ja rannanomistajien kuulemista tai heidän suostumustaan. Asia ei tältä osin aiheuttanut muita toimenpiteitä kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti alueellisen ympäristökeskuksen huomiota vastaisen varalle asianosaisten kuulemiseen (233/1/01).

Muut kannanotot

Menettely poikkeuslupapäätöksiä tehtäessä

Kantelija oli kirjoituksessaan kannellut muun muassa lepakoiden tutkimiseen ja kartoittamiseen liittyvistä alueellisten ympäristökeskusten poikkeuslupapäätöksistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että alueellisten ympäristökeskusten menettely poikkeuslupahakemuskäsittelyssä ei täysin täyttänyt menettelylle perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja kirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleessa hallintomenettelylaisia asetettuja vaatimuksia. Asiasta laajemmin, ks. sivu 51 (1389/1/02).

Nimitysratkaisun lainmukaisuus

Kantelija oli kirjoituksessaan arvostellut ympäristökeskuksen menettelyä ylitarkastajan viran täytössä. Hän oli katsonut olevansa korkeamman koulutuksensa ja työkokemuksensa vuoksi virkaan valittua ansioituneempi. Lisäksi kantelija kiinnitti huomiota siihen, ettei virantäytöstä ollut ilmoitettu hakijoille.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yleisesti, että kun viran hoito ei edellytä tiettyä tutkin-

toa, on nimittäjällä harkintavaltaa sen suhteen minkälainen ja minkä sisältöinen tutkinto soveltuu tehtävään parhaiten. Sen vuoksi jonkun hakijan soveltuvakaan ylempi koulutus ei automaattisesti tee häntä ansioituneemmaksi tehtävään. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan ympäristökeskus ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin nimitystä tehdessään. Sen sijaan apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti huomiota siihen, että virantäytöstä tehty nimitysmuistio ei täyttänyt hakijoiden ansioiden vertailun osalta muistiolle asetettavia vaatimuksia ja kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota muistiosta esittämiinsä näkökohtiin. Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijainen toi esille, että viran täytöstä ilmoittaminen ei ollut hänen mielestään täysin täyttänyt virkamiesasetuksen 14 §:n 1 momentin edellyttämää ajallista vaatimusta. Koska ympäristökeskus oli selvityksensä mukaan kantelun johdosta jo kiinnittänyt ilmoittamisasiaan huomiota, ei kantelu tältä osin johtanut toimenpiteisiin (944/1/03).

Ansioiden vertailu nimitysmuistioissa

Kantelija oli kirjoituksessaan pyytänyt tutkimaan ylitarkastajan määräaikaista virkasuhdetta ja virkaa koskevan nimitysratkaisun lainmukaisuuden. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei hänellä kummankaan nimitysratkaisun osalta sinällään ollut aihetta katsoa, että nimittävä viranomainen Kasvintuotannon tarkastuskeskus olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin eikä nimitysmenettelyssä ollut tullut ilmi muutenkaan sellaista, jonka perusteella oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan tahon olisi tullut katsoa toimineen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota virkoja koskevien nimitysmuistioiden osalta siihen, että hakijoiden ansioiden vertailua ei ollut suoritettu siten, että niistä kävisi ilmi millä perusteella varteenotettavimmat hakijat on valittu hakijoiden joukosta. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi nimitysmuistioista tekemänsä huomiot Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tietoon (257 ja 809/1/03).

Työsuhteen täyttäminen

Työsuhteen täyttämisessä oli kysymys EU-rahoitteisen kunnostushankkeen hankekoordinaattorin tehtävästä ympäristökeskuksessa.

Kantelija oli kirjoituksessaan tuonut esille epäilyksensä, ettei muilla kuin hankehakemuksen valmistelijalla ollut aitoja mahdollisuuksia tehtävän haussa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi käytävissä olleen selvityksen perusteella, ettei hänellä ollut perusteltua syytä katsoa, että ympäristökeskus olisi ylittänyt tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa täyttäessään hankekoordinaattorin työsuhdetta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ympäristökeskuksen selvityksen mukaan keskukselta oli tehtävistä kyselleille ennen työsuhteen täyttämistä kerrottu, että viraston sisällä on vahva hakija, jonka valinta on todennäköistä, mikäli hän on käytävissä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan tehtävän täytöstä esitetty kuvatuksellinen ennustus saattaa herättää epäilyn tietyn hakijan suosimisesta tai siitä, että asia on ratkaistu jo ennen hakumenettelyn loppuun saattamista. Menettelyä ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen

mukaan voitu pitää suotavana viranomaistoimintaan kuuluvan luottamuksen sekä hallinnossa noudatettavien yleisten periaatteiden kuten objektiivisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi mainitusta asiasta esittämänsä huomiot ympäristökeskuksen tietoon (1091/1/03).

Virantäytöstä ilmoittaminen

Ympäristökeskuksen kantelijan kirjoituksen johdosta antaman selvityksen mukaan keskuksessa oli tapahtunut valitettava laiminlyönti eikä virantäytöstä ollut ilmoitettu viran hakijoille. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että tiedon saaminen nimitysratkaisusta on paitsi tärkeää viranhakijalle, se on myös omiaan lisäämään luottamusta viranomaisen toimintaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kehotti keskusta vastaisuudessa kiinnittämään asiaan tarkempaa huomiota (942/1/03).

7 Muun hallinnon laillisuusvalvonta

Yleiskatsaus

Valtionhallinnon valvonnan ohella oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu itsehallintokuntien toiminnan valvonta. Valvonnan kohteina tulevat tällöin kysymykseen kunnallinen itsehallinto, uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan itsehallinto. Itsehallintokuntien laillisuusvalvonnan osat ovat kertomusvuonna suurimman osan muodostaneet kunnallishallinnon eri osa-alueiden toimintoihin ja päätöksentekoon liittyneet asiat.

Valvonnan kohteena on menettelyn laillisuus, sen sijaan menettelyn tarkoituksenmukaisuus ei kuulu oikeuskanslerin valvontatoimivallan piiriin. Laillisuusvalvonnan toimenpiteenä voi olla syyte, huomautus, esitys, käsitys tai ohje taikka muu kannanotto.

Kuntien valvonta

Ensisijaisesti yleiseen kunnallishallintoon liittyviä kunnallisviranomaisen menettelyä koskevia kanteluita saapui 93 (97 vuonna 2003) ja ratkaistiin 44. Ratkaistuissa, toimenpiteisiin johtaneissa asioissa on ollut kysymys muun muassa esteellisyyteen ja asiakirjajulkisuuteen sekä kuntalain menettelysäännösten noudattamiseen liittyvistä asioista. Ehdotonta rajanvetoa sen suhteen, kuuluuko asia yleiseen kunnallishallintoon vai onko se tarkoituksenmukaisinta esitellä johonkin kunnallishallinnon osa-alueeseen kuuluvana, ei kuitenkaan aina voida tehdä.

Sosiaaliviranomaisia sekä terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisia koskevissa oikeuskanslerinviraston tilastotiedoissa ovat mukana sekä kunnan että valtionhallinnon sosiaali- ja terveystoimintoihin liittyneet kantelut. Sosiaalitoimeen liittyneitä kanteluita saapui kertomusvuonna yhteensä 142 (133 vuonna 2003) ja ratkaistiin 144. Terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisiin kohdistuvia kanteluita saapui kaikkiaan 77 (81 vuonna 2003) ja ratkaistiin 83. Kuntien valvonnan osalta laillisuusvalvonnan toimenpiteet kohdistuivat näissä asioissa muun muassa

hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn lastensuojeluasiassa ja sosiaalitoimiston asiakaspalvelussa. Apulaisoikeuskansleri otti omasta aloitteestaan käsiteltäväksi salassapitosäännösten noudattamisen toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen leikkipuiston turvallisuutta koskeneessa kanteluratkaisussa viitattiin lasten oikeuteen turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön ja painotettiin leikkipuistoalueen ja sen kulkureittien turvallisuudesta huolehtimista. Kunnallisen terveydenhuollon osalta arvioitiin muun muassa menettelyä potilasasiakirjapyyntöä käsittelyssä.

Kuntien ympäristöhallintoon liittyvät toimenpideratkaisut painottuivat maankäyttö- ja rakentamislainsäädännön mukaisiin menettelyihin. Päätöksenteon pohjaksi hankitun selvityksen riittämättömyys tuli esille useammassa tapauksessa. Rakennusvalvontaviranomaisen viranhaltijoiden toimivaltakysymyksiin poikkeamistilanteissa kiinnitettiin huomiota kahdessa kanteluasiassa (726/2/02 ja 1292/2/02).

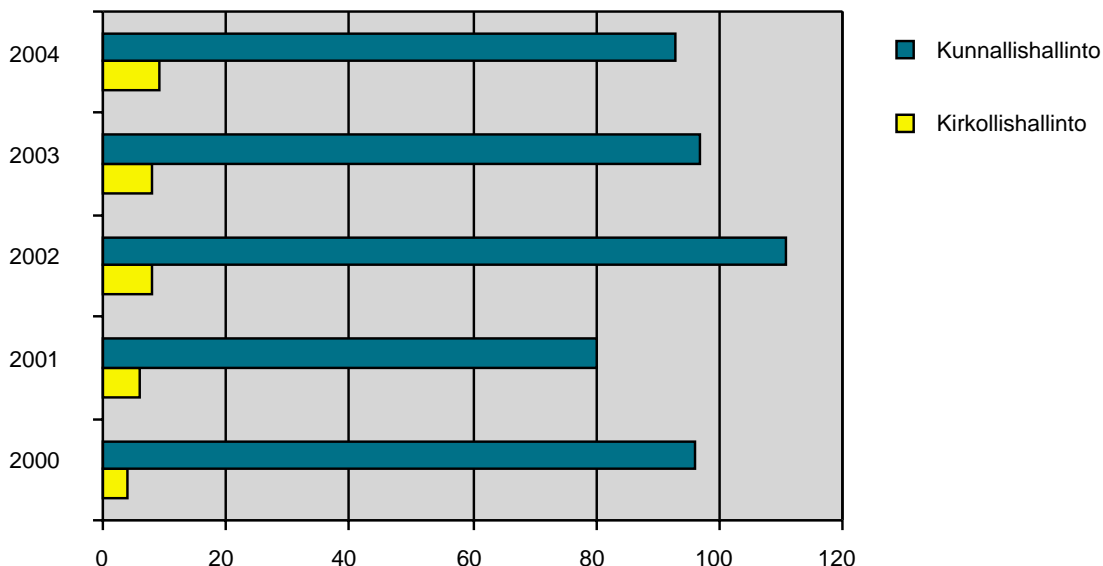
Opetushallinnon osalta laillisuusvalvonnan toimenpideratkaisut koskivat muun muassa menettelyä virkasuhteeseen ottamisessa kaupungin oppilaitoksessa. Perusopetuksen osalta arvioitiin peruskoulun rehtorin ja luokanopettajan sekä kunnan opetuspäällikön menettelyä koulutapa- turma-asiassa.

Apulaisoikeuskansleri otti kertomusvuonna omana aloitteena selvitettäväkseen, onko huostaanotettujen, perhekoteihin ja lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten perusopetusta koskevan oikeuden toteutumisessa puutteita ja onko kuntien menettelyssä perusopetuslaissa säädetyn järjestämisvelvollisuuden osalta ilmennyt laiminlyöntejä tai muuta sellaista menettelyä, johon laillisuusvalvojalla olisi syytä puuttua. Asiaa ei ehditty ratkaista kertomusvuoden aikana.

Muu itsehallinto

Uskontokuntien itsehallinnon laillisuusvalvonnan alaan kuuluvia kanteluita on kertomus-

Kunnallis- ja kirkollisviranomaisia koskeneet kantelut 2000—2004



vuonna tullut tutkittavaksi 9 (7 vuonna 2003). Vuoden aikana ratkaistuista yhdeksästä kantelusta kahdeksan on liittynyt evankelisuterilaiseen kirkkoon. Niistä seitsemässä on ollut kysymys yksinomaan tai pääasiassa seurakunnan tai seurakuntayhtymän menettelystä ja yhdessä seurakuntajaon muuttamisesta. Yhdessä kantelussa on ollut kysymys ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnan menettelystä.

Oikeuskansleri saattoi kirkosta eronneiden hautaan siunaamista koskevassa asiassa kirkkohallituksen tietoon käsityksensä kirkkojärjestyksen 2 luvun 23 §:n tulkinnasta (43/1/04).

Kertomusvuonna on käsitelty myös Ahvenanmaan maakuntahallintoon liittyneitä kanteluita. Maakuntahallintoon liittyneitä, muita kuin maakuntahallituksen menettelyä koskevia ratkaisuja on selostettu asianomaisen hallinnon alan, esimerkiksi valtiovarainhallinnon tai kunnallishallinnon kohdalla.

Ahvenanmaan maakuntahallitusta koskevia varsinaisia toimenpideratkaisuja ei kertomusvuonna ollut. Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoitoa koskevassa asiassa, jossa oli kysymys potilaan oikeudesta dialyysihoitoon ja osaltaan myös EY-asetuksen 1408/71 soveltamisesta, apulaisoikeuskanslerin sijainen lähetti Ahvenanmaan maakuntahallitukselle tiedoksi asiassa

hankitun sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon (dnro 110/1/04).

Kuntien yleishallinto

Huomautukset

Kunnanhallituksen velvollisuudet laillisuusvalvontatutkinnassa

Kaupungin opetusviranomaisten ja -virkamiesten menettelyä koskevien kanteluiden tutkinnan yhteydessä kaupunginhallitus laiminlöi toimittaa useita pyydettyjä selvityksiä. Kaupunginhallitus viittasi siihen, että osa virkamiehistä, joiden henkilökohtaisen selvityksen hankkimista oli edellytetty, ei enää ollut kaupungin palveluksessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätöksessään viitannut Suomen perustuslain 111 §:n 1 momentin säännökseen ja todennut lisäksi, että mikäli perustuslain 108 §:n mukainen laillisuusvalvontatutkinta on käynnistetty kaupungin jonkin hallinnonhaaran väitetyjen laajojen ja/tai syvällisten ongelmien vuoksi ja oikeuskansleri pyytää selvityksiä kaupunginhallitukselta, sen tulee jo kuntalain 23 §:stä ilmenevän vastuunsa

mukaisesti toimittaa oikeuskanslerille tämän tarvitsema selvitysaineisto. Kaupungin entisille virkamiehille kaupunginhallituksen olisi tullut varata mahdollisuus antaa selvityspyynnössä tarkoitettu selvitys.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on huomauttanut vastaisen varalle kaupunginhallitusta sen virheellisestä menettelystä (921/1/01).

Oikaisuvaatimusten käsittelyn viipyminen

Kaupungin oppilaitosten rehtoreiden päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset olivat tulleet kaupungin käsiteltäviksi 16.6.1998 ja 14.2.2000. Ne ratkaistiin opetuslautakunnassa vastaavasti 12.12.2000 ja 27.11.2001.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi päätöksessään, että huomioon ottaen Suomen perustuslain 21 §:n joutuisuussäännös (aiemmin hallitusmuodon 16 §) ja kuntalain 89 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä, sekä opetusvirasto että opetuslautakunta olivat laiminlyöneet velvollisuutensa huolehtia sanottujen oikaisuvaatimusten riittävän joutuisasta käsittelystä. Tämän vuoksi hän vastaisen varalle huomautti opetusvirastoa ja opetuslautakuntaa niiden laiminlyönneistä (921/1/01).

Salassapidettävien tietojen julkistaminen

Henkilön taloudellista asemaa ja terveydentilaa koskevia salassapidettäviä tietoja oli joutunut kaupungin ympäristölautakunnan esityslistatekstiin, päätöspöytäkirjaan ja internetiin, josta lehdistö oli saanut tiedot itselleen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti kaupungin ympäristölautakuntaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 ja 25 kohtien vastaisesta menettelystä (1415/1/02).

Käsitykset

Esteellisyys lausunnon laatimisessa

Kaupunginlakimies, jonka menettely oli kantelun kohteena, oli yhdessä apulaiskaupunginjohtajan kanssa allekirjoittanut oikeuskanslerin virastoon saapuneen kantelun tutkimista varten annetun kaupunginhallituksen lausunnon. Lausunnossa kaupunginhallitus ilmoitti katsovansa

kantelun aiheettomaksi ja pyysi, ettei kantelu antaisi aihetta toimenpiteisiin oikeuskanslerin taholta.

Virkamies on hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin mukaan esteellinen mm. silloin, kun hän on asianosainen. Esteellisenä ei lain 11 §:n mukaan saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että kantelun kohteena olevan virkamiehen kuuleminen asian selvittämisen tarkoituksessa on eri asia kuin kunnan monijäseniseltä toimielimeltä pyydetyn, kantelun kohteena olevan menettelyn lain- ja hyvän hallinnon mukaisuutta koskevan arvion sisältävän lausunnon laatiminen. Vaikka kaupunginhallituksen antamalla lausunnolla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta, saattaa se vaikuttaa siihen, miten laillisuusvalvoja arvioi kantelun kohteena olevien viranomaisten ja virkamiesten menettelyä. Lausunto saattaa siten vaikuttaa asian ratkaisuun.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupunginlakimiehen olisi ollut oikeudellisesti perusteltua pidättäytyä laatimasta kyseistä kaupunginhallituksen lausuntoa. Apulaisoikeuskansleri saattoi esteellisyyssäännösten asianmukaista noudattamista koskevan näkemyksensä kaupunginlakimiehen tietoon (569/1/02).

Viivyttely asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa

Kantelussa oli kysymys siitä, että kaupunginhallitus oli viivytellyt asiakirjapyyntöä koskeneen asian uudelleen käsittelyssä ja päätöksensä täytäntöönpanossa. Kantelussa oli lisäksi pidetty kohtuuttomana menettelyä sitä, ettei kaupunki ollut oma-aloitteisesti maksanut hallinto-oikeuden päätöksellä kaupungin maksettavaksi määrättyjä oikeudenkäyntikuluja. Kantelun kohteena oli lisäksi kaupunginhallituksen esityslistojen kielenkäyttö.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvosteli kaupunginhallituksen toimien hitautta asiakirjapyyntöä käsittelyssä ja täytäntöönpanossa. Ratkaisun mukaan myös hallinto-oikeuden palautuspäätöksen jälkeen asiakirjapyyntöä käsittelemään tulee tavoitteena olla julkisuuslain viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen noudattaminen. Hallinto-oikeuden päätöksellä kaupungin maksettavaksi määrättyjen oikeudenkäyntikulukorvausten maksun viipymisen osalta apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan vii-

tannut kuntalain 23 §:ään sekä kaupunginhallituksen valvontavastuuseen ja katsonut, ettei hyvän hallinnon mukaista menettelyä ole ollut se, ettei kaupunki ollut oma-aloitteisesti huolehtinut sille lainvoimaisella päätöksellä määrätystä maksuvelvoitteestaan. — Sikäli kuin kantelussa oli kysymys kaupunginhallituksen esityslistojen kielenkäytöstä, ratkaisussa on painotettu sitä, että myös esityslistojen kielenkäytössä tulisi noudattaa hyvän hallinnon mukaista hyvän kielen vaatimusta.

Kaupunginhallituksen huomiota kiinnitettiin vastaisen toiminnan varalle edellä todettuihin menettelyihin (131/1/03).

Kysymyksiin vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hyvän hallintotavan mukaista on, että virkamies vastaa hänelle esitettyihin asiallisiin kysymyksiin varsinkin silloin, kun on kysymys kunnan järjestämästä informaatiotilaisuudesta. Silloin kun kysymys liittyy asiaan, joka ei kuulu virkamiehelle, tulee vastattaessa noudattaa varovaisuutta, ettei vastaus johda väärinkäsityksiin asiasta. Hyväksyttävänä voidaan tällöin pitää sitä, että virkamies antaa vastauksen, ettei asia tältä osin kuulu hänelle ja ohjaa kysyjän oikean henkilön puoleen.

Apulaiskaavoituspäällikön vastaus 10.4.2002 pidetyssä kaavoitusta koskevassa tilaisuudessa oli ollut osin virheellinen siltä osin kuin se koski sitä viranomaista, joka antaa roskaantuneen alueen puhdistamismääräyksen ja oli voinut aiheuttaa väärinkäsityksen vuokrasopimuksen irtisanomista koskevalta osin. Käytettävissä olleiden selvitysten perusteella ei ollut kuitenkaan perusteita katsoa, että apulaiskaavoituspäällikön vastaus olisi tarkoitettu irtisanomisuhkukseksi kantelijalle hänen vuokraamastaan asunnosta.

Asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti apulaiskaavoituspäällikön huomiota vastaisen varalle hyvän hallintotavan vaatimukseen kysymyksiin vastattaessa (546/1/02).

Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen

Kantelussa oli kysymys kaupunginhallituksen asettamasta työryhmästä ja siitä, vastasiko työryhmän kokoonpano naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin vaatimuksia. Kanteluun antamassaan ratkaisussa

apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että kunnallishallinnossa tehtäessä ratkaisuja, jotka johtavat edellä mainitun säännöksen sisältämästä sukupuolikiintiöstä poikkeamiseen, poikkeamiseen oikeuttava erityisen syy on valintapäätöksessä/toimielimen tai työryhmän asettamispäätöksessä perusteltava siinä määrin tarkoin, että perustelun pohjalta sanottu päätös on todettavissa tasa-arvolain mukaiseksi ratkaisuksi. Kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin (872/1/02).

Muutoksenhakuohjeisiin merkitty oikeudenkäyntimaksu

Kaupunki oli Kuntaliiton kehotuksesta tiedottanut muutoksenhakuohjeissaan hallinto-oikeudessa perittävästä oikeudenkäyntimaksusta. Maksun suuruudeksi oli merkitty 65 euroa. Oikeudenkäyntimaksu oli kuitenkin 1.1.2003 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen 80 euroa.

Kanteluun liittyvässä tapauksessa valitusajan viimeinen päivä oli marraskuussa 2003, joten oikeudenkäyntimaksun suuruus oli merkitty virheellisesti muutoksenhakuohjeisiin.

Oikeuskansleri kiinnitti kaupunginkanslian huomiota muutoksenhakuohjeissa mainitun ohjeistuksen lainmukaisuuteen (1386/1/03).

Virheellinen valitusosoitus

Maarianhaminan kaupungin sosiaalilautakunta oli vahingonkorvausvaatimuksen hylkäämistä koskevaan päätökseensä liittännyt valitusosoituksen, jonka mukaan päätöksestä voitiin hakea muutosta valittamalla Ahvenanmaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus oli virheellinen, koska muutosta kunnallisen lautakunnan päätökseen olisi Ahvenanmaan maakunnan kunnallislain mukaan tullut hakea samalle lautakunnalle osoitetulla oikaisuvaatimuksella. Sosiaalilautakunnan päätökseen olisi mainitun kunnallislain mukaan tullut liittää oikaisuvaatimusosoitus. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaalilautakunnan huomiota mainittuun virheelliseen menettelyyn (1360/1/02).

Virheellinen oikaisuvaatimusohje

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen oli

annettu oikaisuvaatimusohje. Koska oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan kuntalain 90 §:n mukaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta, annettu oikaisuvaatimusohje oli siten virheellinen. Apulaisoikeuskansleri saattoi todetun virheellisen menettelyn sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tietoon (539/1/02).

Kirjallisen päätöksen ja oikaisuvaatimusosoituksen antaminen

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijaa ei oltu hyväksytty asukkaaksi kunnan osaksi omistamaan aravavuokrataloon. Kantelija oli saanut asiasta suullisen ilmoituksen ja hän peräsi asukasvalinnassa noudatettavia kriteereitä kantelussa.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaaksi valitsemisessa sovellettavista perusteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säädetty perusteet, joita asukasvalinnassa noudatetaan. Aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunta valvoo perusteiden noudattamista ja lain 21 §:n 1 momentin (270/1999) mukaan vuokra-asunnon hakija saa hakea oikaisua vuokralaisen valintaa tai hyväksymistä koskevaan kunnan päätökseen ja päätökseen on tällöin liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

Kunnan antaman selvityksen mukaan menettely asukasvalinnassa oli sellainen, että taloyhtiö valitsi asukkaat ja kunta vahvisti valinnat kuuluttuaan taloyhtiötä.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan kunta ei ollut toiminut asiassa hyvän hallinnon asettamien vaatimusten mukaisesti jättäessään tekemättä asukasvalinnan vahvistamista koskevan päätöksen kirjallisesti ja se oli toiminut virheellisesti jättäessään antamatta asiaa koskevan oikaisuvaatimusosoituksen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota päätöksessä näiltä osin esitettyihin näkökohtiin (989/1/02).

Muu kannanotto

Kaupungin tilojen hankesuunnitteluohje

Taidemuseon rakennushanketta oli käsitelty useissa eri vaiheissa vuodesta 1996 lähtien. Rakennushankkeen määrärahoista oli ollut nähtävissä jo vuonna 1999, että rakennushankkeen

kokonaiskustannukset tulevat nousemaan yli 10 milj. markkaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että kaupungin tilojen hankesuunnitteluohjeen, joka oli hyväksytty vuonna 1997, mukaan hankesuunnitelman hyväksyy yli 10 milj. markan hankkeissa kaupunginvaltuusto. Taidemuseon hankesuunnitelman osalta olisi siten tullut noudattaa kaupungin tilojen hankesuunnitteluohjeen mukaista menettelyä. Kun kuitenkin taidemuseon uusi hankesuunnitelma oli valmistunut 19.5.2000 ja kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt sen 14.5.2001, asia ei antanut aiheutta toimenpiteisiin (661/1/01).

Opetushallinto

Käsitykset

Peruskoulun rehtorin ja luokanopettajan sekä kunnan opetuspäällikön menettely koulutapa-turma-asiassa

Peruskoulun rehtori vastaa koulun toiminnasta ja hänen tulee huolehtia siitä, että henkilöstö on selvillä menettelytavoista yllättävissä tilanteissa, kuten tapaturman sattuessa. Rehtorin huomiota kiinnitettiin koulun henkilöstön ohjeistamisen tärkeyteen tapaturmien ja muiden yllättävien tilanteiden varalta. Lisäksi rehtorin tietoon saatettiin apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsitys siitä, että olisi ollut asianmukaista kertoa oppilaan huoltajalle oppilaan mahdollisuudesta vaihtaa koulua sen sijaan, että rehtori oli ryhtynyt oma-aloitteisesti selvittämään mahdollisia vapaita paikkoja muista kouluista ilman huoltajan pyyntöä tai edes tietoa asiasta.

Luokanopettaja oli tarkoituksenaan varoittaa oppilaita liukastumisen vaaroista käsitelty yksittäisen 10-vuotiaan oppilaan tapaturmaa ja hänen vammaansa koskevia tietoja yhdessä koko luokan kanssa ilman, että huoltaja olisi antanut suostumusta näiden julkisuuslain säännösten nojalla ehdottomasti salassa pidettävien tietojen paljastamiseen sivullisille. Luokanopettajan huomiota kiinnitettiin salassapitosäännösten huolelliseen noudattamiseen vastaisuudessa.

Kunnan opetuspäällikkö ei ollut vastannut hänelle tulleisiin yhteydenotto- ja selvityspyyntöihin kohtuullisessa ajassa eikä hän ollut huolehtinut itse ehdottamansa neuvottelutilaisuuden järjestämisestä ilman aiheetonta viivästyä. Opetuspäällikön huomiota kiinnitettiin neuvon-

tavelvollisuutta koskevien säännösten ja hyvän hallinnon periaatteiden huolellisen noudattamisen tärkeyteen (501/1/03).

Huolellisuus lausuntojen laatimisessa

Koulutusjohtaja oli kaupungin oppilaitoksen rehtorin päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia opetusvirastossa käsiteltäessä antanut erään henkilön osalta lausunnon, jonka opintosuorituksia koskevissa tiedoissa oli virheellisyyttä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kiinnittänyt vastaisen varalle koulutusjohtajan huomiota huolellisuuden merkitykseen lausuntoja laadittaessa (921/1/01).

Määräaikaiseen virkasuhteeseen ottaminen

Väliaikaisen ammattikorkeakoulun toimialajohtajan antamat määräykset määräaikaisiin virkasuhteisiin olivat koskeneet henkilöitä, joista vain yhdellä oli ollut opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 13 §:n edellyttämä pätevyys.

Asiakirjoista ei ilmennyt, että toimialajohtaja olisi ennen kelpoisuutta vailla oleville antamiaan määräyksiä riittäväksi katsottavalla tavalla selvittänyt, oliko tehtävien edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä saatavilla tai että kelpoisuutta vailla olevien määräämiseen olisi ollut muu asetuksen 23 §:ssä tarkoitettu erityinen syy.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on vastaisen varalle saattanut toimialajohtajan tietoon käsityksensä hänen virheellisestä menettelystään (921/1/01).

Muut kannanotot

Määräaikaiseen virkasuhteeseen ottaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi menettelystä otettaessa määräaikaiseen virkasuhteeseen kaupungin oppilaitokseen muun ohella seuraavaa:

Arvioitaessa hakijoita oli laadittu yhteenvertoluetteloita. Opetusvirasto oli muun ohella kehoittanut poistamaan niistä hakijoiden henkilöön liittyvät maininnat, mutta kehoitusta ei ollut noudatettu. — Apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että opetusviraston taholta asian hoitaminen oli jäänyt kesken ja että viraston vas-

tuulla oli kysymyksessä olevien asiattomien lausumien poistaminen yhteenvertoluetteloista. Viraston tuli 31.3.2005 mennessä ilmoittaa oikeuskanslerille toimenpiteistään.

Kun kelpoisuutta vailla olevien valintaa oli perusteltu muun ohella välinehuoltajakoulutuksella ja kun sanottu koulutus ei sitten ollut alkanut, asiasta olisi tullut ilmoittaa opetuslautakunnalle, joka käsitteli valinnoista tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Ilmoitusta ei ollut tehty. Toisessa valintatapauksessa valintapäätöksiä ei ollut saatettu määrääjässä opetuslautakunnan tietoon. — Apulaisoikeuskanslerin sijainen on käytettävissään olleen aineiston perusteella pitänyt asianomaisista rehtoria vastuullisena siitä, että sanottua ilmoitusta ei tehty/opetuslautakunta ei saanut määrääjässä tietoa päätöksistä. Kun asianomainen henkilö ei enää ollut kaupungin palveluksessa, eikä häntä ollut asiassa kuultu, apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi arvionsa hänen menettelystään kaupunginhallitukselle tiedoksi (921/1/01).

Toisessa tapauksessa kaupungin kolmessa oppilaitoksessa oli ajanjaksona 1.8.1995 — 31.12.1998 jatkuvasti otettu määräaikaisiin virkasuhteisiin kelpoisuutta vailla olevia ilman että asiakirjoista ilmeni, että tällöin olisi — haettavaksi julistamalla tai muullakaan tavoin — selvitetty mahdollisuudet kelpoisuusvaatimukset täyttävien saamiseksi. Asianomaiset virkamääräykset antaneet kaupungin virkamiehet olivat siten menettelleet virheellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut kaupunginhallituksen tietoon toteamansa vuosia kestäneen virheellisen käytännön ja todennut pitävänsä kaupunginhallitusta vastuullisena siitä, ettei samanlaista tullut enää tapahtumaan (921/1/01).

Opetusviranomaisen valvontavelvollisuus

Väliaikaiseen ammattikorkeakouluun oli otettu useissa tapauksissa henkilö määräaikaiseen virkasuhteeseen ilman että olisi riittäväksi katsottavalla tavalla selvitetty, oliko tehtävien edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä saatavilla tai että kelpoisuutta vailla olevien määräämiseen olisi ollut muu erityinen syy. Opetusvirasto ei ollut asianmukaisesti valvonut näitä määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisia.

Kun opetusvirastoa ei ollut asiassa kuultu, apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi arvionsa viraston menettelystä sille tiedoksi (921/1/01).

Sosiaali- ja terveyshallinto

Käsitykset

Menettely lastensuojeluasiassa

Kahdessa kantelussa oli kysymys siitä, että sosiaaliviranomaiset olivat lähettäneet kahdelle perheelle ilmoituskirjeet, joissa oli viitattu perheiden elämästä ja lasten hoidosta sosiaalitoimelle tehtyihin ilmoituksiin sekä lastensuojelulain huostaanottoa koskeviin säännöksiin. Kirjeissä oli lasten vanhempia pyydetty huolehtimaan alaikäisten lastensa hoidosta jatkossa asianmukaisesti, jotta lastensuojelutoimenpiteiltä vältytään. Selvityksensä mukaan sosiaaliviranomaiset olivat pitäneet saamiaan ilmoituksia todenmukaisina, koska ne olivat yhtäpitäviä. Näin ollen, ennen kirjeiden lähettämistä sosiaalitoimistosta ei ollut oltu yhteydessä perheisiin. Kirjeet oli lähetetty kunnanviraston viimeisenä aukiolopäivänä ennen lomakauden eli kolmen viikon kiinnioloaikaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on kanteluihin antamissaan päätöksissä todennut, että vaikka lasten vanhempia oli sittemmin lomakauden jälkeen kuultu ja näin kuulemisessa ollut puutteellisuus oli korjaantunut, asianmukaisempaa ja hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut, että vanhemmille olisi lähetetty aluksi vain kutsu saapua sosiaalitoimistoon ja että toimistossa yhdessä olisi pyritty selvittämään, mistä asiassa oli kysymys ja oliko siinä perusteita lastensuojelullisiin toimenpiteisiin. Päätöksissä on myös arvioitu kirjeiden lähettämisaikaa ilman, että samalla olisi kirjeen vastaanottajille selkeästi ilmoitettu — kanteluun annettussa selvityksessä mainitun — välittömän yhteydenoton mahdollisuudesta.

Sosiaaliviranomaisten huomiota on kiinnitetty siihen, mitä päätöksissä on todettu hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä ja asianmukaisista toimintatavoista (850 ja 851/1/03).

Sosiaalitoimiston asiakaspalvelu

Ruotsinkieliseltä kantelijalta oli sosiaalitoimistossa muun muassa evätty mahdollisuus saada palvelua äidinkielellään. Myös häntä koskeva päätösasiakirja oli laadittu suomeksi.

Oikeuskansleri kiinnitti johtavan sosiaalityöntekijän huomiota muun muassa tämän virheelliseen menettelyyn, kun tämä oli vaatinut ruotsinkielistä asiakasta vasten tahtoaan asioi-

maan suomen kielellä. Päätöksestä enemmän sivulla 54 (1108/1/02).

Toimeentulotuen myöntäminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti toimeentulotuen hakemista ja myöntämistä koskeeseen kanteluun antamassaan ratkaisussa sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöhuoltojaoston huomiota tulojen jaksottamista koskeviin toimeentulotukilain 15 §:n säännöksiin. Asiassa oli kysymys työttömyysturvaetuuden jaksottamisesta (293/1/03).

Salassapito toimeentulotukihakemusten käsittelyssä

Apulaisoikeuskansleri otti lehtikirjoituksen perusteella omana aloitteena käsiteltäväkseen salassapitosäännösten noudattamisen toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Lehtikirjoituksen mukaan asiakkaan toimeentulotukihakemuksen liiteaineisto oli kadonnut sosiaalipalvelutoimistossa. Toisaalta asiakkaalle oli tukipäätöksen ohella palautettu toiselle henkilölle kuuluvat asiakirjat.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan kahden toimeentulotukiasiakkaan hakemusten liiteaineisto oli käsitelty jossakin vaiheessa vaihtunut. Sittemmin asiakirjat oli saatu palautettua asiakkaalle. Hänelle oli myös korvattu asiasta aiheutuneet kulut.

Apulaisoikeuskansleri totesi asiassa antamassaan päätöksessä, että sosiaalihuollon asiakkaan ja perustuslain säännöksiin suojatun jokaisen yksityisyyden kannalta on välttämätöntä, että asiakkaan asiaa hoidetaan sosiaalipalvelutoimistossa salassapitosäännösten edellyttämällä huolellisuudella ja siten, etteivät asiat tai asiakirjat joudu sivullisen tietoon. Tämä edellyttää myös sitä, että tukiasioiden käsittelyn viime vaiheessa eli asiakirjoja asiakkaalla postitettaessa varmistetaan siitä, että postitettavaan aineistoon sisältyy vain kysymyksessä olevalle asiakkaalle tarkoitettuja asiakirjoja.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen sosiaalipalvelutoimiston huomiota huolellisuuden asiakirjojen käsittelyssä ja salassapitosäännösten noudattamisessa. Apulaisoikeuskansleri piti aiheellisena, että sosiaalivirasto alaiensa ohjeistuksessa ja koulutuksessa painottaa salassapitosäännösten huolellista noudattamista ja sen varmistamista, ettei salassa pidettäviä asiakkaan tietoja joudu sivullisen tietoon (4/50/04).

Leikkipuiston turvallisuus

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi ratkaisussaan lastensuojelulain periaatteisiin, joiden mukaan lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön. Asiasta enemmän sivulla 53 (927/1/03).

Potilasasiakirjapyyntöön käsittely terveyskeskuksessa

Terveyskeskuksen johtava lääkäri oli kirjallisella päätöksellään kieltäytynyt antamasta kantelijalle pyydettyjä potilasasiakirjoja. Kantelija oli valittanut asiassa hallinto-oikeuteen, joka oli kumonnut lääkärin päätöksen ja palauttanut asian lääkärille uudelleen käsiteltäväksi koska päätöstä ei ollut perusteltu lain edellyttämällä tavalla. Kantelussa arvosteltiin sitä, ettei lääkäri ollut käsitellyt hallinto-oikeuden palauttamaa asiaa.

Apulaisoikeuskansleri on todennut ratkaisussaan, että lääkärin olisi tullut käsitellä palautettu asia kirjallisesti ja ottaa huomioon hallinto-oikeuden päätöksessä mainitut perustelut. Apulaisoikeuskansleri on saattanut edellä mainitun käsityksensä johtavan lääkärin tietoon (826/1/03).

Oikeus terveyden- ja sairaanhoitoon

Kantelija arvosteli terveysaseman menettelyä hoitoon pääsemisessä. Kirjoituksensa mukaan kantelija oli hakeutunut terveysasemalle epäillyn sairauden takia. Hän ei kuitenkaan päässyt tutkimuksiin eikä hoitoon, vaan häntä oli kehoitettu kääntymään yksityislääkärin puoleen.

Asia ei pystytty asiakirjojen perusteella enempää selvittämään. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan sitä, että potilaille annettiin tietoa käytettävissä olevista yksityisistä terveydenhuollon palveluista, ei sinänsä voitu pitää virheellisenä. Kunnan tehtävänä on kuitenkin kansanterveyslain mukaan järjestää kunnan asukkaiden sekä kiireellinen että ei-kiireellinen sairaanhoito. Hoitoon pääsyn turvaamista koskevat kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain 1.3.2005 voimaan tulevat säännökset täsmäntävät kunnille ja kuntayhtymille jo nykyisin kuuluvaa lakisääteistä terveystalvelujen järjestämisvelvollisuutta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tilannetta, jossa terveysasemalla hoitoon hakeutuva henkilö ei lainkaan päässyt lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön ensiarvioon, ei voitu pitää kansanter-

veyslain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ratkaisussa selostettujen, tapahtumajaksena voimassa olleiden säännösten mukaisena. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä terveyskeskuksen johtavan ylilääkärin tietoon (1071/1/03).

Ympäristöhallinto**Esitys***Kotitarvepuun lujuusleimausta koskeva asia*

Ympäristöministeriö oli kuntien rakennustarkastajille lähettämässään kirjeessä esittänyt käsityksensä siitä, että ns. kotitarvepuun osalta voitiin luopua vaatimasta lujuusleimausta.

Oikeuskansleri on kanteluasiassa antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota vaikeuteen ymmärtää kirjettä siinä, miten kotitarvepuun lujuusleimauksesta luopumisella voidaan osoittaa puutavaran määräysten mukaisuus. Koska kirjeen mukainen tulkintaperiaate saattaa johtaa ja on kenties johtanutkin siihen, että ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä ei ole toteutunut asiassa eri kunnissa omaksutun menettelyn johdosta, oikeuskansleri on tällä ja edellä mainituilla muilla näkökohdilla esittänyt, että ympäristöministeriö ottaisi uudelleen harkittavakseen kotitarvepuun lujuusleimausta koskevan asian ja sääntelyn. Asiasta lähemmin sivulla 51 (480/1/03).

Käsitykset*Rakennusvalvontaviraston menettely*

Helsingin kaupungin rakennusvalvontaviraston vs. yliarkkitehti oli myöntänyt yhtiölle rakennusluvan eräälle tontille omakotitalon (239 neliometriä) ja autotalli-varaston (52 neliometriä) rakentamiseen sekä tontilla sijaitsevan talousrakennuksen (48 neliometriä) purkamiseen. Rakennuslupapäätöksen perustelujen mukaan autosuoja olisi rakennusjärjestyksen perusteella sijoitettava tontin rajasta vähintään niin kauas, että se jää tästä 45 asteen kulmassa olevan suoran alle (Helsingin kaupungin rakennusjärjestyksen 19 §:n 1 momentti). Toiminnallisista ja kaupunkikuvallisista syistä autosuoja oli perusteltua rakentaa kiinni naapuritontin väliseen rajaan. Tontille, jolle oli myönnetty lupa, oli näin muodostettavissa käyttökelpoinen pihatila, jolla kaupunginmuseon lausunnossa mainitut vanhat

puut oli mahdollista säilyttää. Lisäksi autosuoja voitiin sijoittaa lähes samalle paikalle kuin oleva sauna/talusrakennus, eikä tilanne tässä suhteessa muuttunut naapurinkaan kannalta. Autosuojan paikka oli tarkkaan harkittu, ja poikkeaminen rakennusjärjestyksen määräyksestä perusteltu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, kuten korkein hallinto-oikeus oli kantelijan tekemän valituksen johdosta antamassaan päätöksessä todennut, että kysymyksessä oleva autotalli-varasto oli tarkoitettu kahdelle autolle ja oli pinta-alaltaan noin 52 neliömetrin suuruinen. Kun lisäksi otettiin huomioon autotalli-varaston rakenne ja perustamistapa, sitä ei voitu pitää rakennusjärjestyksen 19 §:n tarkoittamana rakennelmana vaan rakennuksena ja tonttia koskevan asemakaavan määräysten mukaan rakennukset oli sijoitettava vähintään viiden metrin etäisyydelle tontin rajoista. Kaavan mukaan tontille oli järjestettävä vähintään yksi autopaikka. Kaavassa ei ollut määräyksiä esimerkiksi autotallin tai muunkaan talusrakennuksen sijoittamisesta. Autotalli-varastorakennuksen sijoittaminen naapuritontin rajaan kiinni olisi edellyttänyt maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamista kaavasta. Näin ollen rakennusvalvontaviraston vs. yliarkkitehdillä ei ollut ollut toimivaltaa myöntää rakennuslupaa ilman poikkeamis päätöstä.

Asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vs. yliarkkitehdin huomiota vastaisen varalle menettelyyn maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa poikkeamis päätöksessä (726/1/02).

Rakennuslautakunnan menettely

Kaupungin rakennustarkastaja ja kaupunginpuutarhuri olivat suorittaneet kantelijan omistaman tontin takarajalla olevalla puistokaistalla tarkastuksen. Tarkastuksessa oli havaittu, että tontin takarajalla oli tehty täyttö, työ oli suoritettu kaupungin omistaman maan kautta. Samalla oli tehty huoltoväylä puistoalueelle täyttäen ja tasaten. Muutamia puita ja pensaita oli poistettu. Rakennustarkastaja oli lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, johon kantelija oli vastannut ja kiistänyt olevansa vastuussa puistoalueella tehdyistä toimenpiteistä. Rakennuslautakunta oli 28.11.2000 päättänyt, että huoltoväylänä käytetty alue tulee maisemoida ja istuttaa käyttäen kotimaisia puulajeja 31.5.2001 mennessä. Hallinto-oikeus oli päätöksellään 2.11.2001 kumonnut rakennuslautakunnan päätöksen.

Rakennuslautakunta ei ollut kantelijan kiistämisestä huolimatta pyrkinyt selvittämään, miten kysymyksessä oleva huoltoväylä oli syntynyt puistoalueelle ja oliko kantelija vastuussa sen tekemisestä. Lautakunta ei myöskään ollut päätöksessään esittänyt perustetta, jonka mukaan se oli katsonut voivansa määrätä kantelijan suorittamaan toimenpiteet toisen omistamalla maalla sijaitsevassa puistossa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisuuden varalta rakennuslautakunnan huomiota riittävän selvityksen hankkimiseen ennen maisemointi- ja istuttamisvelvoitteen antamista sekä päätöksen perustelemiseen erityisesti silloin kun kysymys on henkilöä velvoittavasta päätöksestä (1019/1/02).

Valmistelun viivästyminen

Rakennuslautakunnalle oli esitetty vaatimus toimenpiteisiin ryhtymiseksi luvatta rakennettujen maakaapeleiden siirtämiseksi kiinteistön alueelta. Asian saaminen rakennuslautakunnan käsiteltäväksi oli kestänyt lähes kaksi vuotta. Ensimmäinen ja ainoa valmistelutoimenpide, selvityspyynnö kaapelit omistavalta yhtiöltä, oli tapahtunut noin vuoden kuluttua vaatimuksen esittämisestä, sen jälkeen kun lautakunnalta oli pyydetty selvitys oikeuskanslerille tehdyn kantelun johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisusaan katsonut, että aikaa on pidettävä hyvän hallinnon kannalta liian pitkänä. Tapauksesta enemmän sivulla 56 (610/1/03).

Rakennustarkastajan menettely

Kunnan rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan lomarakennukselle. Rakennustarkastaja oli sittemmin käynyt kiinteistöllä merkitsemässä rakennuspaikan. Katselmuspöytäkirjassa oli todettu, että rakennus oli noin 36-38 metriä naapurin rajasta ja noin 15 metriä rannasta johtuen rakennuspaikan olosuhteista. Rakennuttaja oli ottanut myöhemmin yhteyttä rakennustarkastajaan ja pyytänyt saada siirtää rakennusta hieman rantaan päin, koska perustusta kaivettaessa oli vastaan tullut kallio. Rakennustarkastaja oli antanut suullisesti luvan siirtää rakennusta kaksi metriä rantaan päin louhimisen välttämiseksi. Rakennustarkastaja oli tämän jälkeen käynyt rakennuspaikalla ja oli tuolloin saanut rakennuksen etäisyydeksi rajasta 31 metriä.

Rakennustarkastajalla oli kunnan ympäristölautakunnan johtosäännön perusteella oikeus myöntää maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukainen rakennuslupa, jos kysymys oli vähäisestä poikkeamisesta.

Lomarakennus oli asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan rakennettu kuitenkin rakennuslupapäätöksestä poiketen kokonaan rakennusalan ulkopuolelle ja oli näin ollen varsinaisen rakennusluvan vastainen sijoituksensa osalta. Etelä-Savon ympäristökeskus oli kysymyksessä olevasta asiasta suoritetun esitutkinnan johdosta poliisille antamassaan lausunnossa todennut, että mikäli rakennus olisi alunperin esitetty sijoitettavaksi sille paikalle, mihin se on rakennettu, olisi rakentaminen vaatinut maankäyttö- ja rakennuslain 171 ja 172 §:n mukaisen poikkeamisluvan lain 58 §:n mukaisesta rakentamisrajoituksesta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kun kysymyksessä ei voitu katsoa olleen vähäinen poikkeaminen, rakennustarkastajalla ei ollut toimivaltaa myöntää poikkeamislupaa, jolla rakennusta oli siirretty kaksi metriä rantaan päin, vaikka tällä tavalla oli välttytty louhimiselta. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että poikkeamis päätös tulee tehdä rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle menettelyyn maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä tarkoitetun poikkeamisluvan myöntämisessä (1292/1/02).

Rakennusluvan virheellinen myöntäminen

Rakennustarkastaja vastaa kunnassa tapahtuvan rakentamisen riittävästä neuvonnasta ja lainmukaisuuden valvonnasta. Myöntäessään rakennusluvan liian lähelle toisen omistamaa maata rakennustarkastaja ei ollut riittävän perusteellisesti selvittänyt naapurissa olevan kiinteistön omistussuhteita. Rakennuslupa oli myönnetty hankkimatta naapurissa olevan tilan molempien haltijoiden ja omistajien suostumusta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rakennustarkastajan huomiota edellä mainittuun seikkaan (917/1/02).

Rakennustyön keskeyttämistä koskeva vaatimus

Kantelijat olivat 20.9.2000 jättäneet ympäristölautakunnalle kirjeen, jossa he olivat vaatineet laittomana pitämänsä lomarakennuksen raken-

nustyön keskeyttämistä naapurikiinteistöllä. Ympäristölautakunta oli 5.10.2000 tekemällään päätöksellä merkinnyt kantelijoiden kirjeen tiedokseen.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että maankäyttö- ja rakennuslain 180 §:n mukaan ympäristölautakunnan olisi tullut tehdä kantelijoitten kirjeen johdosta päätös siitä, keskeytetäänkö rakennustyö vai ei. Päätökseensä ympäristölautakunnan olisi tullut liittää valitusosoitus. Sitä, että ympäristölautakunta oli merkinnyt kantelijoiden kirjeen tiedokseen, ei voitu pitää lainmukaisena menettelynä asiassa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle ympäristölautakunnan huomiota maankäyttö- ja rakennuslain 180 §:n mukaiseen menettelyyn asiassa (1292/1/02).

Puutteellinen selvitys ja puhdistusvelvoite

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että ympäristölautakunta oli tosin tehnyt kiinteistöllä useita tarkastuksia, mutta vaadittavaa selvitystä ei syystä tai toisesta ollut hankittu. Lautakunnan päätökset puhdistamisvelvoitteesta olivat siten perustuneet puutteelliseen selvitykseen. Apulaisoikeuskansleri oli jo 24.9.2001 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota siihen, että ennen roskaantuneen alueen puhdistamisvelvoitteen antamista oli riittävästi selvitetävä ja eriteltävä se, mitkä kiinteistöillä olevista ajoneuvoista sekä muista esineistä ja tavaroista olivat jätelain 19 §:ssä tarkoitetun tavoin käytössä poistettuja.

Kun lautakunnan tekemä päätös 12.6.2002 oli hallinto-oikeuden 12.6.2003 tekemällä päätöksellä kumottu, asia ei antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen, kuin että apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisuuden varalta ympäristölautakunnan huomiota riittävän selvityksen hankkimiseen jätelain 21 §:ssä tarkoitetussa puhdistamisvelvoitetta koskevassa asiassa (546/1/02).

Kuuleminen maa-ainesasiassa

Ympäristökeskuksen lausunto kantelijan maa-aineslupahakemuksen johdosta oli annettu sen jälkeen, kun asiaa oli käsitelty ensi kerran rakennuslautakunnassa. Oikeuskansleri katsoi, että vaikka ympäristökeskuksen lausunto oli ollut saman sisältöinen kuin muut lupahakemuksen johdosta annetut lausunnot, joiden osalta kantelija oli antanut vastineensa, ympäristökeskuksen lausunto oli voinut vaikuttaa asian rat-

kaisuun. Näin ollen kantelijalle olisi tullut antaa tilaisuus antaa vastine ympäristökeskuksen lausunnon johdosta ennen rakennuslautakunnan seuraavaa kokousta. Rakennuslautakunnan menettely ei tältä osin ollut ollut hallintomenettelylain 15 §:n 1 momentin mukainen. Tämän vuoksi oikeuskansleri kiinnitti rakennuslautakunnan huomiota vastaisen varalle asianosaisen lainmukaiseen kuulemiseen (1378/1/03).

Asemakaavamuutoshakemuksen käsittely

Kantelija oli tehnyt asemakaavamuutoshakemuksen kaupunginhallitukselle. Kaupungin maankäyttöosasto oli lähettänyt kantelijalle kirjeen, jossa se ilmoitti ettei se pitänyt mahdollisena kantelijan hakemaa asemakaavamuutosta.

Sen seikan toteaminen, oliko asemakaavamuutos mahdollinen vai ei olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan saatettava sen elimen arvioitavaksi, jonka tehtäviin voimassa olevien säännösten mukaan kuuluu asemakaavamuutosten hyväksyminen tai hylkääminen. Oikeudellisesti perusteltu menettely olisi ollut, että muutoshakemus olisi saatettu kaupunginhallituksen arvioitavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on saattanut käsityksensä kaupunginhallituksen tietoon (212/1/03).

Teknisen lautakunnan varapuheenjohtajan esteellisyys

Kunnaninsinööri oli talvella 1997 pyytänyt tarjouksia yrityksiltä lukion perusparannushankkeen rakennustyön valvomisesta. Valvontatyön suorittajaksi oli tuolloin valittu hinnaltaan edullisin X Oy.

Kunnan teknisen lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan väitettiin sopineen suullisesti vuotta myöhemmin, että X Oy suorittaa myös vanhainkodin perusparannuksen ja laajennuksen rakennustöiden valvonnan. Suullisen sopimuksen syntymisestä puheenjohtaja oli kuitenkin ollut toista mieltä. Teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja oli X Oy:n palveluksessa ja yhtiön hallituksen varajäsen. Lisäksi yhtiön osakekannan omisti ilmeisesti varapuheenjohtajan aviopuoliso. Päätös valvontatyön antamisesta X Oy:n suoritettavaksi tehtiin teknisessä lautakunnassa kesällä 1998, jolloin X Oy, käytännössä sen palveluksessa oleva teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja, oli huolehtinut raken-

nusurakan valvontatyöstä suullisen sopimuksen nojalla noin puoli vuotta. Varapuheenjohtaja ei ollut osallistunut valinta-asian käsittelyyn tuossa lautakunnan kokouksessa.

Tekninen lautakunta päätti noin puolitoista kuukautta myöhemmin äänestyksen jälkeen, että jatkossa lautakunnan varapuheenjohtaja todetaan jääviksi käsittelemään X Oy:n valvomien kohteiden asioita, esim. työmaakokousten pöytäkirjoja ja urakan taloudellista loppuselvitystä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asian käsittelyn puolueettomuus yksittäistapauksissa ja toisaalta säilyttämään kansalaisten luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Esteellisyyttä koskevien säännösten ja asiassa saadun selvityksen perusteella näytti ilmeiseltä, että teknisen lautakunnan varapuheenjohtaja oli ollut esteellinen tekemään sopimusta siitä, että hänen työnantajanaan oleva yhtiö, käytännössä hän itse, ottaa tehtäväkseen 190 000 markan arvoiseksi arvioidun valvontatyön. Valvontatyöstä näytti kuitenkin lopulta päätetyn muodollisesti esteettömässä lautakunnan kokoonpanossa, ja sittemmin esteellisyysongelma näytti poistuneen myös siltä osin kuin sellainen oli voinut syntyä valvontakohteen asioita lautakunnassa käsiteltäessä. Ottaen huomioon, että esteellisyyttä koskevat ongelmakohdat oli kunnan sisällä tältä osin korjattu, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteekseen saattaa käsityksensä varapuheenjohtajan esteellisyydestä kunnanhallituksen, teknisen lautakunnan ja lautakunnan silloisen varapuheenjohtajan tietoon (175/1/03).

Muut kannanotot

Rakennusluvan myöntäminen toisen omistamalle kiinteistölle

Kunnan rakennuslupaviranomainen oli A:n puutteellisesti täytetyn rakennuslupahakemuksen perusteella myöntänyt rakennusluvan hakemuksen merkitylle hakijalle A:lle, mutta toisen henkilön B:n omistuksessa olevalle kiinteistölle. Väestötietojärjestelmään talletetaan väestötietoasetuksen mukaan rakennuksista mm. rakennuksen yksilöimiseksi tarvittavat tiedot. Jokaisella rakennuksella on rakennustunnus, joka muodostuu rakennuksen sijaintikiinteistön kiinteistötunnuksesta ja rakennusnumerosta. Väestötietojärjestelmässä oli ollut useiden vuosien

ajan merkittynä A:n kyseisellä rakennusluvalla korjaama rakennus B:n omistamaksi. Virheellinen tieto rakennuksen omistamisesta oli myös verottajalla.

Kun kyseinen rakennuslupa oli myönnetty jo yli 10 vuotta sitten ja virhe oli sen havaitsemisen jälkeen korjattu ainakin väestötietojärjestelmään ja verottajan tiedostoihin, apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteekseen kiinnittää kunnan rakennuslupaviranomaisena toimivan ympäristölautakunnan huomiota riittävään huolellisuuteen rakennuslupa-asioiden myöntämismenettelyssä (392/1/03).

Ympäristöministeriön Vapaa Vuotos -liikkeelle myöntämät valtionavustukset

Ympäristöministeriö oli vuosina 1996—2002 myöntänyt Vapaa Vuotos -liikkeelle harkinnanvaraista valtionavustusta liikkeen toiminnan tukemiseen.

Päätöksessään oikeuskansleri katsoi, että Vapaa Vuotos -liikkeellä oli selkeä tarkoitus ja sen toteuttamiseksi vakiintuneita toimintatapoja. Ei ollut perusteetonta pitää liikettä valtionavustustasialla käsiteltäessä rekisteröimättömänä yhdistyksenä, jolle avustusta muiden edellytysten täytyessä oli voitu myöntää.

Selvityksen mukaan hakija oli laiminlyönyt pitää kirjanpitoa. Se ei ollut valinnut tilintarkastajaa eikä sellaista valintavelvollisuutta rekisteröimättömällä yhdistyksellä ollutkaan. Vuosina 1996-2001 tehtyjä valtionavustuspäätöksiä koskenut valtioneuvoston päätös valtionavustusten yleismääräyksiksi (yleismääräyspäätös) edellytti kuitenkin tilintarkastuksen järjestämistä ja tilinpäätöstietojen ja tarkastuskertomuksen toimitamista avustustasian käsittelyn yhteydessä, milloin avustusta haettiin yhteisön taloudellisen aseman perusteella. Ympäristöministeriön huomiota on kiinnitetty rekisteröimättömän yhdistyksen kirjanpitovelvollisuutta ja tilintarkastuksen järjestämistä koskeviin näkökohtiin ja merkitykseen valtionavustustasialla käsitellyssä.

Valtionavustustasialla käsitellyssä vuosina 1996-2001 omaksutun menettelyn mukaisesti avustus myönnettiin hakemuksen perusteella ehdolla, että hakija toimittaa seuraavana vuonna toimintakertomuksen, tilinpäätöstiedot ja tilintarkastuskertomuksen siltä vuodelta, jolta avustus myönnettiin. Ministeriön huomiota on kiinnitetty siihen, ettei menettely ole ollut yleismääräyspäätöksen säännösten mukaista. Samalla on

herännyt epäily siitä, missä määrin lupaehtot olivat todellisia, kun ministeriön tiedossa oli täytynyt olla, ettei hakijalla ollut kirjanpitoa tilintarkastajista puhumattakaan.

Valtionavustusten käytön valvonnan osalta on todettu, että kun valtionavustuksena annetaan vastikkeetta valtion varoja, on asianomaisten viranomaisten mahdollisuuksien mukaan valvottava, etteivät avustusvarat mene muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on myönnetty. Yleismääräyspäätöksen 22 §:n mukaan avustuksen myöntämispäätöksessä saaja oli velvoitettava antamaan riittävä selvitys avustuksen käyttämisestä ja ehtojen täyttämistä. Valtionavustuslain 14 § sisältää samansisältöisen säännöksen.

Vuosien 1996-2001 avustuspäätösten ehtojen mukaisten tilinpäätös- ja tilintarkastustietojen esittämisvelvollisuuden merkitystä oli heikentänyt se, että saajalla ei ollut — kirjanpidon ja tilintarkastuksen tila huomioon ottaen — mahdollista toimittaa vaadittuja tietoja. On myös epäiltävissä, miten saaja oli voinut täyttää vuodelle 2002 myönnetyn valtionavustuksen maksamiselle asetetun vaatimuksen vuotta 2001 koskevan tilinpäätös- ja muiden tietojen toimittamisessa. Kaiken kaikkiaan on aihetta epäillä, että ministeriössä ei ollut vuosittain asianmukaisesti seurattu sitä, miten saaja oli täyttänyt velvollisuutensa toimittaa tietoja.

Oikeuskansleri on katsonut, että valtionavustustasialla käsitellyssä ympäristöministeriössä noudatettu menettely ei ole kaikilta osiltaan ottanut huomioon yleismääräyspäätöksen säännöksiä. Ottaen huomioon, että yleismääräyspäätös oli ainakin jossain määrin monimutkainen kokonaisuus valtionavustustasialla käsiteltävien ja valtionapuviranomaiselle enemmän harkintavaltaa antavan valtionavustuslain ollessa pitkään valmisteilla, menettely ei ole ollut sen laatuista, että ministeriössä avustustasialla käsitellystä vastanneet virkamiehet olisivat menettelleet virkavelvollisuutensa vastaisesti. Sen vuoksi ja koska valtionavustustasialla käsitellyn tapauksen tapahtuu valtionavustuslain nojalla ja ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin avustusten käytön valvonnan tehostamiseksi, oikeuskansleri on katsonut, ettei asia antanut hänen puoleltaan aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että lähettämällä jäljennöksen päätöksestä ympäristöministeriölle oikeuskansleri on vakavasti kiinnittänyt ministeriön huomiota sen velvollisuuden järjestää hallintotoimintansa niin että sitä koskevia säännöksiä asianmukaisesti noudatetaan (1435/1/03).

Kirkollishallinto

Muut kannanotot

Kirkkoon kuulumattomien hautaan siunaamisesta

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa oli kiinnitetty huomiota siihen, että lehtitietojen mukaan jotkut kirkkoherrat kieltäytyvät siunaamasta hautaan kirkosta eronneita henkilöitä. Kantelun mukaan tällainen toiminta on vastoin kirkkojärjestystä. Kantelussa oli pyydetty tutkimaan, onko kyseisten kirkkoherrojen ja kirkkoneuvostojen menettely hautaan siunaamisessa säännösten mukainen.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että huomioon ottaen kirkon itsenäinen asema suhteessa valtiovaltaan omissa asioissaan kirkon pyhiä toimituksia koskevien säännösten tulkitseminen kuuluu kirkolle itselleen ja sen toimielimille. Oikeuskansleri on lausunut käsityksensä yleisten laintulkinta- ja oikeusperiaatteiden soveltumisesta kirkkojärjestyksen 2 luvun 23 §:n säännöksen tulkinnassa. Sanotun säännöksen lähtökohdiana on, että kirkkoon kuulumatonkin voidaan siunata hautaan, mikä on eri asia kuin ihmisen ruumiin hautaaminen. Kaikkiin tilanteisiin yleisesti ulottuvaa ennakollista suhtautumistapaa kieltäytyä siunaamasta hautaan kirkkoon kuulu-

mattomia ei siten voida pitää säännöksen tarkoituksen mukaisena. Säännös on rakennettu niin, että ensin suoritetaan tapauskohtainen harkinta ja näytön arviointi hautaan siunaamisen edellytyksistä pitäen ohjenuorana säännöksen loppuosassa mainittuja seikkoja, ja vasta sitten päätehtään kussakin tapauksessa erikseen siunaamiseen ryhtymisestä tai ryhtymättä jättämisestä esiintulleiden asianhaarojen pohjalta. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Sen vuoksi tyytymättömyyttä herättänyttä yleisen lainsäädännön alaan kuuluvassa hautaustoimilaissa (457/2003) säänneltyä hautaustommessa perittävien maksujen perusteiden samantaisuutta kirkollisveroa maksavien kirkon jäsenten ja siihen kuulumattomien kirkollisveroa maksamattomien henkilöiden osalta ei voida pitää perusteena kieltäytyä siunaamasta hautaan kirkkoon kuulumattomia.

Säännöksen soveltaminen lehtitiedoissa kuvatulla tavalla saattaa olla säännöksen tarkoituksen vastaista. Oikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitukselle tiedoksi ja mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten kirkon oman harkinnan mukaan säännöksen sanamuodon selventämiseksi ja/tai sen soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseksi kirkon piirissä (43/04).

8 Asianajalaitoksen valvonta

Yleiskatsaus

Oikeuskanslerin valvontatehtävä yleisen edun valvojana kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä sekä julkisiin oikeusavustajiin. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan yhtäältä asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus. Muut oikeuspalvelujen tarjoajat kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat eivät kuulu tämän valvonnan piiriin.

Lainsäädäntömme lähtökohtana on vapaa ja itsenäinen asianajajakunta, jonka tulee voida sivuvaikutteista vapaana vain lakia ja hyvää asianajajatapaa noudattaen valvoa päämiehensä etua ja oikeutta. Seurauksena tästä periaatteesta on, että asianajajien ammatillinen valvonta kuuluu ensisijaisesti Suomen Asianajajaliiton omille toimielimille, yhdistyksen hallitukselle ja valvontalautakunnalle.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta liittyy sekä oikeuskanslerille kuuluvaan yleiseen laillisuusvalvontaan että jäljempänä selostettavaan Suomen Asianajajaliiton valvontamenettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

Asianajajaliiton jäsenyydestä

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asian-

ajajaliiton jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan toimeenpaneman asianajajatutkinnon.

Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa

Asianajajista annetun lain 5 §:n mukaan asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Määriteltäessä tällä tavoin asianajajan yleisiä velvollisuuksia on 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 koskevissa ohjeissa. Ne sisältävät muun muassa määräyksiä asianajajan työstä, asianajotoimistosta ja sen järjestelystä, asianajotehtävän vastaanottamisesta, torjumisesta ja siitä luopumisesta, asianajajan ja päämiehen välisistä kysymyksistä samoin kuin asianajajan suhteesta vastapuoleen sekä tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin.

Valvontajärjestelmä

Valvontajärjestelmän uudistaminen

Asianajajien ammatillinen valvonta on uudistunut 1.11.2004 lukien (L asianajajista anne-

tun lain muuttamisesta 697/2004). Asianajajien toimintaa koskevien kanteluiden ja asianajajien palkkioihin liittyvien riitojen käsittely on keskitetty Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnalle ja aikaisempi jako liiton hallituksen käsittelemiin valvonta-asioihin ja kurinpitolautakunnan käsittelemiin kurinpitoasioihin on poistunut. Oikeuskanslerin toimivaltaan valvontajärjestelmän uudistaminen ei tuonut muutoksia.

Asianajajista annetun lain muutoksen tavoitteena on ollut julkisuuden ja uskottavuuden lisääminen asianajajien ammatillisessa valvonnassa ja palkkioriiita-asioiden käsittelyssä. Uudistuksella on pyritty oikeusturvan parantamiseen, muun muassa laajentamalla muutoksenhakuoikeutta, valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen sekä seuraamusjärjestelmän nykyaikaistamiseen. Palkkioriiita-asioiden käsittelyssä pyrkimyksenä on ollut lisätä asianajajan asiakkaan kuluttajansuojaa.

Valvontajärjestelmän toiminta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin (697/2004) mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta. Valvontalautakuntaan kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään asianajajayhdistyksen puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi kuten tähänkin asti tulla vireille asianajajan asiakkaan tai tämän vastapuolen kantelusta, liiton oman valvonnan yhteydessä, oikeuskanslerin vaatimuksesta tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat yleensä jaostoissa, jolloin mukana on aina vähintään yksi asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaosto-

jen sille siirtämät asiat. Asianajajayhdistyksestä erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajajan vastauksen johdosta. Asianajajayhdistyksestä voidaan kuitenkin erottaa tai määrätä seuraamusmaksu vain, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Valvontalautakunta tai jaosto voi muulloinkin järjestää suullisen käsittelyn, johon asianajaja ja kantelija on kutsuttava.

Valvontamenettelyn kannalta on tärkeää, että säännös, jonka mukaan asianajajan tulee antaa häneltä pyydyt tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti myös toteutuu käytännössä. Lautakunnan ja jaoston on muutoinkin huolehdittava siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi.

Asianajajaliitosta eroaminen ei keskeytä alkunutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Kurinpidolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Myös mahdollisuus kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn säilynee niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syllistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menettelyt toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Aikaisemmista kurinpidollisista seuraamuksista poistettiin ns. julkinen varoitus ja uutena seuraamuksena on tilalle tullut seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Maksua määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa menettelyyn.

Asianajaja, joka menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta, on erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavak-

seen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajayhdistyksen jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Palkkioriiitojen käsittelystä välimiesmenettelyssä on luovuttu. Asianajajansa laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriiita-asiat käsitellään lautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumatonta jäsen. Palkkioriiita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi jatkossa, kuten aikaisemminkin, viedä palkkioriiita-asian riita-asiana käräjäoikeuteen tai kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi.

Tiedot virallisilta syyttäjiltä

Valtakunnansyyttäjän ohjeen (VKS:2000:6) mukaisesti viralliset syyttäjät lähettävät oikeuskanslerinvirastoon tiedon, mikäli asianajajaa on syytetty tuomioistuimessa rikoksesta, joka on omiaan vaikuttamaan hänen kelpoisuutensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2004 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille viisi ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2003 oli myös viisi.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy valvontamenettely.

Oikeuskanslerin valvonnan sisältö

Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelyistä

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu 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.

Asianajajiin kohdistuva valvontajärjestelmä on kehitetty eräänlaiseksi tutkintamenettelyksi, jossa muutoksenhakuoikeus oli aikaisemmin muiden paitsi oikeuskanslerin osalta rajoitettu. Asianajajalain muutoksella laajennettiin asianajajan oikeutta hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei edelleenkään ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava muutoksenhakuaikana. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytettiin. Helsingin hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta lain 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa jäsenyyttä koskevista asioissa ja valvonta-asioissa annettuihin päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakupäätöksiä varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Oikeuskanslerille osoitetut asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Oikeuskanslerinvirastoon lähetetyistä Asianajajaliiton 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 käsiteltäväksi.

Oikeuskanslerilla on siten aloitevalta valvontamenettelyn käynnistämässä ja myös toimivaltaa jäsenyysasioissa. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut valvonta- tai aikaisemmin kurinpitolaetakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitossa ratkaistua valvontasiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (Ks. myös KKO:1997:158).

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 perinnönjaon viipymistä koskevat kantelut. Niiden taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen.

Asianajajan esteellisyyteen liittyviä väitteitä esitetään enenevässä määrin. Viime vuosina uutena asiaryhmänä on esiintynyt asianajajien toistaan tekemät kantelut Asianajajaliitolle. Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menette-

lyä 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 menelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti. Tämänäyttöiset asianajajiin kohdistetut moitteet ja väitteet ratkaistaan useimmiten, asiaa Asianajajaliittoon siirtämättä, suoraan tuomioistuimen menettelyä koskevan ratkaisun yhteydessä.

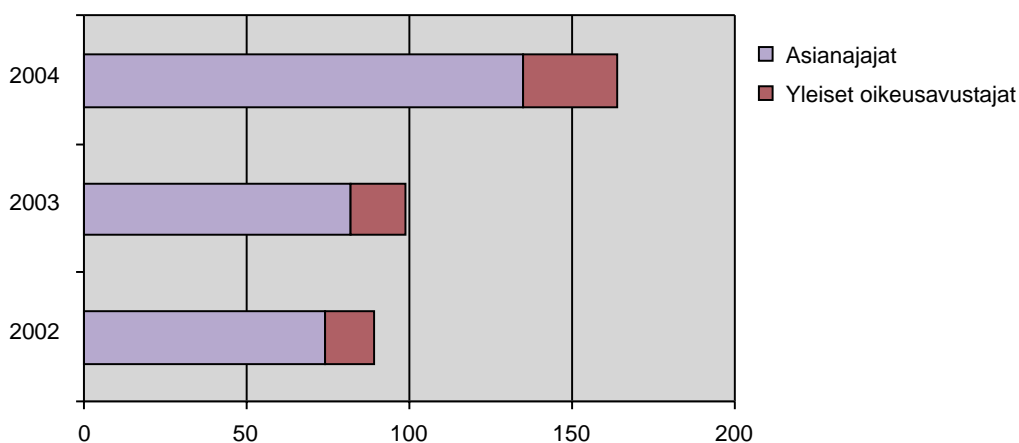
Kurinpitomenettelyn käynnistäminen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt kurinpitomenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 17 kappaletta.

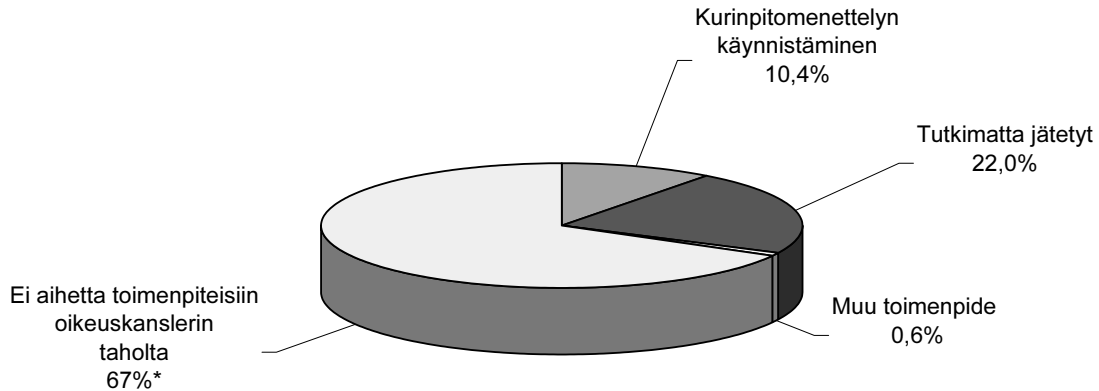
Muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä

Oikeuskansleri on hakenut kirjeellään 5.8.2003 (dnro 115/40/03) Helsingin hovioikeudelta muutosta Suomen Asianajajaliiton kurin-

Oikeuskanslerin käsittelemät asianajajia ja yleisiä oikeusavustajia koskeneet kantelut 2002—2004



Asianajajista ja julkisista oikeusavustajista oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen aiheuttamat toimenpiteet 2004



* Näistä osa on ollut Asianajajaliitto käsiteltävänä

pitolautakunnan päätökseen 4.6.2003 § 50 (06703). Oikeuskansleri on viitaten asianajajista annetun lain 7 §:n 2 momentin ja 10 §:n 2 momentin (197/1992) säännöksiin vaatinut, että asianajaja NN:lle määrätään kurinpitolautakunnan päätöksen 3 kohdassa mainitusta menettelystä kurinpidollisena seuraamuksena huomautus.

Oikeuskanslerin muutoksenhaun kohteena on ollut hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 34 §:n tulkinta. Säännöksen 1 momentin mukaan ennen oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä asianajajan on ilmoitettava vastapuolelle päämiehensä vaatimuksista ja varattava vastapuolelle kohtuullinen harkinta-aika ja tilaisuus asian sovinnolliseen selvittämiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos toimenpiteiden siirtäminen saattaa aiheuttaa päämiehelle oikeudenmenetyksen tai muuta vahinkoa tahi jos muutoin on erityistä syytä, saa asianajaja ilman edellä käypää ilmoitusta ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka ovat tarpeen päämiehen edun vuoksi.

Asiassa on ollut kysymys tilanteesta, jossa asianajaja oli toiminut päämiehensä asiamiehenä kiinteistökauppaa koskevassa riita-asiaassa. Käräjäoikeudessa kanne oli pantu vireille 3.4.1998. Ennen kanteen nostamista asianajaja oli saattanut 27.1.1998 käräjäoikeudessa vastaajina olle-

den kiinteistön myyjä kohtaan vireille takavarikkohakemuksen käräjäoikeudessa heiltä vaaditun määrän turvaamiseksi.

Oikeuskansleri on katsonut valituksessaan, että asianajajan olisi pitänyt ennen takavarikkohakemuksen tekemistä toimia edellä mainitun 34 §:n 1 momentin mukaisesti. Ottaen huomioon vastapuolen korkean iän, terveydentilan ja soviinohalun, takavarikkohakemuksen jättämiseen ilman edellä käypää ilmoitusta ei ollut ollut asiallista tarvetta päämiehen etujen valvomiseksi eikä takavarikkohakemuksen vireillepanemisen siirtäminen olisi saattanut aiheuttaa päämiehelle oikeudenmenetyksiä tai muuta vahinkoa. Asianajaja ei ollut esittänyt muutakaan erityistä syytä menettelyynsä. Perusteeksi ei oikeuskanslerin mukaan riittänyt se, että asianajaja oli todennut, ettei hänellä ollut syytä epäillä päämiehen kertomia seikkoja.

Helsingin hovioikeudessa on toimitettu 28.4.2004 suullinen pääkäsittely. Hovioikeuden pääkäsittelyssä on kuultu todistelutarkoituksessa asianajajaa ja todistajana oikeuskanslerinvirastolle kantelun tehnyttä henkilöä.

Helsingin hovioikeus on 28.5.2004 antamallaan päätöksellä (nro 1945) määrännyt asianajajalle kurinpidollisena seuraamuksena huomautuksen

Julkiset oikeusavustajat

Valtion oikeusaputoimistoista annettu laki on (258/2002) on tullut voimaan 1.6.2002. Oikeusapu on luonteeltaan asianajopalvelua ja tavoitteena on, että toiminta täyttää asianajotoiminnalle asetettavat vaatimukset. Julkisen oikeusavustajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja hän on tältä osin Suomen Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvonnan alaisena (L valtion oikeusaputoimistoista 6 §). Julkiset oikeusavustajat ovat valtion virkamiehiä ja tällä perusteella oikeuskanslerin yleisen laillisuusvalvonnan alaisia. Tähän valvontaan kuuluvat kanteluasiat ratkaistaan tavallisessa järjestyksessä oikeuskanslerinvirastossa.

Oikeusapupäätöksen perustelemisesta ja ratkaisupyynnön tiedottamisesta

Ensimmäistä oikeusapupäätöstään perustellessaan erään oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja ei ollut menetellyt tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n ja oikeusapulain 7 §:n mukaisesti.

Ensinnäkin oikeusapupäätöksessä ei ollut viitattu oikeusavun epäämisen perusteena olleeseen oikeusapulain säännökseen.

Mitä tuli oikeusapupäätöksen perusteena oleviin pääasiallisiin tosiseikkoihin oikeuskansleri totesi oikeusavun myöntämisen lähtökohtana olevan, että ensin selvitetään, onko oikeusapuhakemuksen kohteena oleva asia sellainen, että oikeusapua voidaan antaa. Jos oikeusavustajan mielestä asia joiltakin osin täyttää ne oikeusapulain 7 §:ssä mainitut tunnusmerkit, joiden perusteella oikeusapua ei anneta, ei välttämättä synny tarvetta ottaa kantaa avustajan määräämiseen. Valtion oikeusaputoimistosta annetun lain 10 §:n mukaan oikeusavun hakija voidaan ohjata yksityisen oikeusavustajan puoleen mm. ”perustellusta syystä”. Oikeuskansleri ei pitänyt poisuljettuna sitä, että oikeusaputoimistossa todettu puuttuva asiantuntemus apuhakemuksen koh-

teena olevassa erityisluonteisessa asiassa voisi yksittäistapauksessa olla tällainen erityinen syy. Oikeusavun antamatta jättämisestä avun saamisen edellytykset muutoin täyttävälle hakijalle tulisi tällöin päättää oikeusapulain 10 §:n mukaisen ohjauksen muodossa.

Oikeusaputoimiston hovioikeuteen toimittama ratkaisu, joka oli laadittu oikeusaputoimistoon lähetetyn pyynnön johdosta, oikeusavun epääminen oli, toimiston alun perin antamasta oikeusapupäätöksestä poiketen, perustunut oikeusapulain 7 §:n 1 momentin 3 kohtaan, joka epäämisperusteena viittaa oikeuden väärinkäyttämiseen.

Selvityksessään oikeusavustaja oli ilmoittanut, ettei missään ole velvoitettu toimittamaan tuomioistuimelle lähetettävää ratkaisupyynnön hakijalle.

Oikeuskansleri totesi, että tämä onkin oikeusapulain 24 §:n mukainen menettely, mutta esillä olevaa asiaa oli syytä tarkastella myös oikeusapulain 25 §:n itseoikaisua koskevan säännöksen kannalta. Siinä säädetään, että oikeusaputoimiston 24 §:n mukaisen ratkaisupyynnön johdosta itse tekemästä oikaisusta on heti ilmoitettava ratkaisupyynnön tehneelle hakijalle. Tässä tapauksessa oikeusaputoimistossa oli täydennetty oikeusavun epäämisen perusteluja varsin olennaisella tavalla, joka tosin liittyy alkuperäiseen epäämisperusteeseen. Sitä, oliko kyseessä oikeusapulain 25 §:n 2 momentin mukainen itseoikaisu, voitaneen pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena, mutta väärinkäsitysten välttämiseksi joka tapauksessa asianmukaisinta olisi ollut, että oikeusavun epäävän päätöksen perustelujen täydentämisestä olisi ilmoitettu hakijalle.

Oikeuskansleri ilmaisi käsityksensä epäävän oikeusapupäätöksen perustelemiseen sekä sitä koskevan ratkaisupyynnön käsittelyyn. Ottaen huomioon myös, mitä hovioikeuden ratkaisuisa oikeusavun myöntämisestä oli todettu, oikeuskansleri ei katsonut olleen perusteita muuhun toimenpiteeseen kuin, että päätös lähetettiin tiedoksi kyseiselle oikeusaputoimistolle (1330/1/02).

Tilastot

Suomen Asianajajaliiton käsittelemät kurinpitoasiat ja valvontalautakunnan käsittelemät valvonta-asiat v. 2004

Kanteluista ja aloitteita				Määrätyt seuraamukset					
käsitelty	tutkimatta	hylätty	toimenpiteitä	liitosta erottaminen	varoitus	huomautus	olisi ansainnut		
							tulla erotetuksi	varoituksen	huomautuksen
206	6	129	71	1	23	39	3	1	0

Suomen Asianajajaliiton hallituksen käsittelemät valvonta-asiat v. 2004

Kanteluista	Siirretty kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi	Ei ollut aihetta enempään toimenpiteisiin
186	65	121

Oikeuskanslerin käsittelemät asiat v. 2004

Kanteluista	Kantelun kohteena		Kantelun aiheuttamat toimenpiteet					
	asianajaja	julkinen oikeusavustaja	Siirretty Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi	Tutkimatta jätetyt		Muuhun toimenpiteeseen ryhtyminen	Ei ollut aihetta toimenpiteisiin	
käsitelty			asianajaja	asianajaja	yleinen oikeusavustaja	julkinen oikeusavustaja	asianajaja	yleinen oikeusavustaja
164	135	29	17	31	5	1	87	23

9 Eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja

Natura -palautuspäätösten sitovuus — Koitelainen ja Kemihaaran suot

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto valtioneuvoston kanslialle 12.1.2004, dnro 2/20/04

1 Lähtökohdat arvioinnille

Ratkaiseva merkitys on sillä, mitä korkein hallinto-oikeus (KHO) on lausunut palautusten syistä päätöksensä (1661/20.6.2000 ja 1675/14.6.2000) perusteluissa.

Päätöksissä on sovellettu luonnonsuojelulain (LSL) ohella EY:n luontodirektiiviä ja lintudirektiiviä. KHO toteaa, että nämä direktiivit ovat tulleet Suomea velvoittaviksi ”perustuslain säätämisyjärjestyksessä” (esim. Koitelaisen päätös s.16). Perusteet, joilla Natura 2000 verkostoon ehdotettavat alueet ja ilmoitettavat alueet valitaan, sisältyvät direktiiveihin.

Arviointini kannalta (samoin kuin tietysti itse Natura-päätöksenteossa) on keskeistä, kuinka suuri harkintavalta jäsenvaltiolla on alueita valittaessa. Käsillä olevat kaksi tapausta poikkeavat asiasisällöltään toisistaan, joten myös KHO:n palautuspäätöksille niissä esitetään erilaiset syyt. Näitä käsitellään kummankin alueen osalta seuraavissa jaksossa 2 ja 3 erikseen. Oikeudelliset perusteet molemmille palautuspäätöksille esitetään kummassakin samanasaisesti.

KHO viittaa molemmissa päätöksissään EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ”jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa erityisiä suojelualueita valittaessa, mutta näiden alueiden valinnassa tulee noudattaa lintutieteellisiä arviointiperusteita”. KHO:n johtopäätös oikeuskäytännöstä myös on tämä: ”Taloudellisia vaatimuksia ei saa ottaa huomioon valittaessa erityisiä suojelualueita ja määriteltäessä niiden rajoja” (Koitelainen s.21, Kemihaara s.27).

EY:n oikeuskäytännön tulkintansa mukaan KHO lausuu, että harkintavalta ei ulotu siitä päättämiseen, osoitetaanko lintutieteellisten ar-

viointiperusteiden mukaan erityisesti suojelualueiksi sopivimmat alueet tällaisiksi alueiksi. Perustelut jatkuvat: ”Harkintavaltaa on mahdollista käyttää ainoastaan sovellettaessa arviointiperusteita lajien suojelemiseen sopivimpien kohteiden yksilöimiseksi. Jäsenvaltioiden on osoitettava erityissuojelualueiksi ne kohteet, jotka lintutieteellisiä arviointiperusteita soveltaen vaikuttavat sopivimmilta direktiivissä tarkoitettujen lajien suojeluun.” (Koitelaisen päätös s.21 ja Kemihaaran s.27) — Muun tieteellisesti pätevän aineiston puuttuessa tai sen ohessa voidaan perustelujen mukaan tukeutua ns. IBA-tutkimukseen.

Mielestäni KHO:n kannanotot sovellettavista direktiivimääräyksistä sekä niiden harkinnalle asettamista rajoista on otettava myös nyt käsillä olevien alueiden uuden arvioinnin perustaksi. En ole havainnut perusteita asettaa KHO:n tulkintaa kyseenalaiseksi (osaltaan sitä tukee myös KHO:n palautuspäätöksiä myöhemmin, 6.3.2003, Suomea vastaan annetussa EY -tuomiossa lausuttu, vaikka päätöksen tulkinta-arvo muuten jää vähäisemmäksi).

KHO:n päätöksen lopullista sitovuutta osoittavat sen viimeiset sanat: ”Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot”.

Eri asia on, että KHO:n mukaan ”luonnonsuojelua tärkeämpi yleinen etu voi tulla huomioidetuksi vasta harkittaessa edellytyksiä poiketa suojelusta konkreettista hanketta toteutettaessa” (Koitelaisen päätös s.28 ja Kemihaaran s.33).

2 Koitelainen

Käsitykseni mukaan Koitelaisen tapaus on selvä asiasyihin perustuva palautus, jolloin KHO:n perusteluista on saatavissa varsin yksiselitteinen ohje uudelle päätöksenteolle. KHO toteaa, että valtioneuvosto oli supistanut kohteen aluetta siitä, mikä se oli ollut nähtävillä olleen ehdotuksen mukaan. Kohteen ulkopuolelle jää-

neellä alueella esiintyy KHO:n toteaman mukaan samoja luontotyyppisiä ja lajeja kuin kohteen sisällä.

Niin kuin edellä jaksossa 1 on todettu, KHO on tulkinut jäsenvaltion harkintavallan varsin suppeaksi ja todennut nimenomaan, että alueiden valinnassa on noudatettava lintutieteellisiä arviointiperusteita eikä taloudellisia vaatimuksia saa ottaa huomioon alueita valittaessa ja niiden rajoja määritettäessä.

KHO:n johtopäätös on, että Koitelaisen osalta kohteen raja-alue ei ole perustunut lintu- ja luonnontieteellisiin perusteisiin. Valtioneuvosto ei ole rajojen määrittämisen osalta toiminut sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, joten sen päätös on tältä osin lainvastainen. KHO lausuu, että supistusta on perusteltu ”malmikriittisten alueiden sijainnilla” (s.30). Perustelujen mukaan raja-alue (7 440 hehtaaria) ”ei siten perustu luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen luonnollisiin rajoihin” (s.31).

Nämä perusteet johtavat arvioni mukaan suoraan siihen johtopäätökseen, että Koitelaisen osalta valtioneuvoston aiemmin pois rajaamat alueet on otettava nyt mukaan Natura -ehdotukseen ja -ilmoitukseen.

Jos palautus haluttaisiin tehdä alun perin tehtyä supistusta pienempänä, eli tinkiä KHO:n osoittamasta, sille pitäisi osoittaa lintu- ja luonnontieteelliset perusteet. Viitteitäkään näistä en voi käytössäni olevista asiakirjoista havaita.

3 Kemihaara

Valtioneuvoston ensimmäisessä 20.8.1998 päättämässä Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksessa eivät Kemihaaran suot ole mukana. Päätöksessä lausutaan yksikantaan seuraavasti: ”Suomen Natura 2000 -verkostoa koskevaan ehdotukseen ei ole sisällytetty Kemihaaran soiden aluetta.”

KHO lausuu palautuspäätöksessään, että Kemihaaran soiden alue on sisällytetty alkuperäiseen verkostoehdotukseen ja tuossa vaiheessa alueen on katsottu täyttävän luontodirektiivin kansalliseen luetteloon otettavalle ja yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi ehdotettavalle kohteelle asetamat vaatimukset. KHO ei ota, toisin kuin nähdäkseni Koitelaisen osalta, selvää kantaa siihen, että Kemihaaran soiden alue kuuluu Naturaan, mutta lausuu, että asiakirjoissa on selvitystä, ”joka viittaa Kemihaaran soiden huomattavaan merkitykseen lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristönä” (s.37) ja että YM:n

vastauksen mukaan ”useilla Kemihaaran soiden alueeseen sisällytetyillä alueilla olisi edellytyksiä tulla sisällytetyksi Natura 2000 -ohjelmaan” (s.38). Kemihaaran suot olivat esillä sekä SCI (luontodirektiivi) että SPA (lintudirektiivi) kohteina, ja se oli myös IBA -lintualue.

KHO:n päätöksen ohjausvaikutusta jatkovalmistelulle ja päätöksenteolle arvioitaessa on erityisen merkille pantava se perustelu-kohta, jonka mukaan valtioneuvoston Natura -päätöksestä 20.8.1998 ei ilmene perusteita sille, minkä vuoksi kohde Kemihaaran suot on jätetty Suomen ilmoituksen ja ehdotuksen ulkopuolelle. Ja edelleen (s.39 s):

”Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei ottaa huomioon valitusten käsittelyssä kohteen luontoarvoista saadut tiedot sekä se, mitä edellä on todettu jäsenvaltion harkintavallan perustamisesta lintu- ja luonnontieteellisiin seikkoihin, Kemihaaran soiden alueesta ole riittävästi selvitystä päätöksen lainmukaisuuden arvioimiseksi. Myöskään valtioneuvoston päätöksen jatkovalmistelutoimia koskevasta osasta ei ilmene, miten asiassa on tältä osin päätetty menetellä. Suomen ilmoituksen ja ehdotuksen valmistelu ei näin ollen tältä osin täytä menettelylle asetettavia vaatimuksia.”

Valtioneuvoston päätös kumottiin ”asian valmisteluvaiheessa mukana olleen” kohteen Kemihaaran suot osalta ja asia palautettiin tältä osin valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Johtopäätöksen tekeminen KHO:n päätöksestä Kemihaaran soiden osalta on Koitelaista tulkinnanvaraisempi. Oikeudelliset lähtökohdat ovat kuitenkin samat ja ne on lyhyesti todettu edellä jaksossa 1. KHO:n päätöksen perustelut on nähdäkseni oikeinta ymmärtää siten, että huolimatta vahvasta Naturaan sisällyttämistä puoltavasta tieteellisestä näytöstä, Kemihaaran soiden pois jättämiselle ei ollut esitetty kunnollista vastatodistelua.

KHO:n päätös tarkoittaa mielestäni sitä, että jollei esitetä sellaista vahvaa lintu- tai luonnontieteellistä vastanäyttöä, joka kumoaa aiemmat selvitykset, joiden perusteella Kemihaaran soiden alue sisältyi valmisteilla olevaan Suomen ehdotukseen ja ilmoitukseen, alun perin valmistelussa mukana ollut alue kuuluu Naturaan.

4 Täydentäviä näkökohtia

Tässä päätöksenteon vaiheessa ei voida ottaa huomioon esimerkiksi alueen käyttöön kohdistuvia taloudellisia tai muita yhteiskunnallisia nä-

kökohtia. Ratkaisu on tehtävä tieteellisin perustein. Eri asia on, että LSL:n asianomaisten säännösten mukaan Natura-päätösten voimaantumisen jälkeen on mahdollista nostaa esiin kysymys, ovatko jotkut osa-alueet mahdollista esim. erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavan syyn johdosta mahdollista erottaa Naturasta.

Yhtenä vaihtoehtona saatettaisiin ajatella jättäväksi sitä, että Suomen nykyiset ja tulevat muut kuin Kemihaaran sisältävät alueet ovat jo oikeudellisesti ja tieteellisesti katsoen riittävät. KHO:n perustelujen ja niissä viitattujen luontovarvoselvitysten valossa pidän tällaista perustelua kevyenä. EY-tuomioistuimen päätös on edellä viittaamassani tuomiossa päättynyt siihen, että Suomi ei ole noudattanut lintudirektiivin mukaisia velvoitteita, ”koska se ei ole riittävästi ja lopullisesti osoittanut alueellaan sijaitsevia erityissuojelualueita”.

EY:n tuomioistuimen päätöksen tulkintarvo ei sinänsä ole aivan yksiselitteinen, koska tuomio annettiin tilanteesta, jossa Suomen ensimmäistäkään Natura -päätöstä ei ollut tehty. Tuomion perusteluissa kuitenkin jo tuotiin esiin Kemihaaran suot ja esittelevän tuomarin kertomuksesta, joka liittyy tuomioon, isketään silmät aika vahvasti Kemihaaraan.

5 Johtopäätökset

Koitelaisen osalta päädyn siihen, että KHO:n palautuspäätös osoittaa kohteesta pois rajatun alueen kuuluvan Naturaan.

KHO:n päätöstä Kemihaaran soiden osalta on oikeinta tulkita siten, että alun perin valmistelussa ollut alue on otettava Naturaan. Päinvastainen ratkaisu edellyttää kiistatonta lintu- ja luonnontieteellistä selvitystä, joka kumoaa ne selvitykset, joiden perusteella Kemihaaran soiden aluetta alun perin valmisteltiin Naturaan. Todennäköisyys, että jollei näin tehdä tai aluetta vähennetä taloudellisin tms. näkökohdin, jotka ovat muita kuin luonnon- tai lintutieteellisiä, on sen puolella, että KHO palauttaa asian toistamiseen valtioneuvostolle. Tällainen ratkaisu sisältää myös riskin oikeudellisiin — mahdollisesti myös taloudellisiin seuraamuksiin johtaviin reaktioihin EY:n taholta.

Niin kuin edellä olen todennut, Natura-ratkaisujen jälkeen on mahdollista yksittäisten hankkeiden osalta selvittää, onko olemassa sellaisia yleiseen etuun (kaivosintressit, vesivoima) perustuvia oikeudellisesti kestäviä perusteita, joiden nojalla suojelusta voidaan poiketa.

Syyteharkinta kärjätuomarin ynnä muiden epäillyn virkarikoksen johdosta

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 19.11.2004, dnro 13/31/03

Puheenjohtajana toiminut kärjätuomari oli laiminlyönyt haasteen antamisen ennen syyteoikeuden vanhentumista asiassa, jossa syyttäjä vaati kahden henkilön tuomitsemista työturvallisuusrikoksesta ja vammantuottamuksesta. Poliisi oli toimittanut esitutinnan kärjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta. Kärjätuomari oli esitutkinnassa myöntänyt syyllistyneensä tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Asia toimitettiin oikeuskanslerille syyteharkintaa varten.

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

Apulaisoikeuskanslerin totesi päätöksessään mm. seuraavan.

Puheenjohtajana asiassa olleen kärjätuomarin virkavelvollisuuksiin on kuulunut huolehtia siitä, että hänen käsiteltäväkseen tullutta rikosasiaa koskeva haaste annetaan tiedoksi niin, ettei rikoksen syyteoikeus olisi päässyt vanhenemaan. Tämä velvollisuus voidaan johtaa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n 1 momentista, jossa säädetään että jollei asiaa heti jätetä tutkimatta, tuomioistuimen on viipymättä annettava haaste. Kärjätuomari ei itsekään ole kiistänyt sitä, että vastuu haasteen antamisesta on kuulunut tässä asiassa juuri hänelle.

Haastehakemus on tullut kärjäoikeuden kansliaan noin kahta kuukautta ennen syyteoikeuden vanhentumista. Haastehakemuksesta on selvästi käynyt ilmi epäillyn rikoksen tekoaika, joten syyteoikeuden vanhentumisaika olisi ollut tuomarilta edellytettävää huolellisuutta noudattaen vaikeuksitta havaittavissa eikä vanhentumiskysymykseen ole liittynyt myöskään mitään oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Vaikka esitutkintapöytäkirjasta ei yksityiskohtaisesti ilmene sitä, miten haastehakemusta on kärjäoikeuden kansliassa käsitelty, on kertomusten pe-

rusteella joka tapauksessa selvää, että kärjätuomari on käsitellyt asiakirjaa ja juuri hänen tehtäviinsä on kuulunut asian eteenpäin vienti.

Näin ollen katson, että kärjätuomari on laiminlyödessään antaa haasteen ennen syyteoikeuden vanhentumista huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa.

Tämän lisäksi on arvioitava, ylittääkö kärjätuomarin teko rikoslain 40 luvun 10 §:n tarkoitettaman ”vähäisyyskynnyksen” (”eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen”).

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

Tästä on pääteltävissä, että vähäisyyttä arviotaessa on huomiota kiinnitettävä muun muassa siihen, miten olennaisesti tekijä on menetellyt vastoin sitä, mitä edellytetään kyseisen viran asianmukaiselta hoitamiselta ja missä määrin se loukkaa/vaarantaa yksityistä etua. Oikeuskäytännössä on annettu merkitystä myös sille, miten vakavasti teko vaarantaa luottamusta viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2001:54 korkein oikeus katsoi, ettei syyttäjän laiminlyöntiä nostaa syyte määräjassa ollut pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä, koska laiminlyönti tällaisessa asiassa heikentää asianosaisten oikeusturvaa ja yleistä luottamusta syyttäjien kykyyn hoitaa tehtäviään.

Kärjätuomarin laiminlyönti on kohdistunut kärjätuomarin viranhoidon ydinalueeseen, koska se on välittömästi koskenut tuomioistuimen tehtävää käsitellä lain edellyttämällä tavalla sen käsiteltäväksi saatetut asiat. Kysymys ei esimerkiksi ole ollut pelkästä menettelytapasäännösten rikkomisesta vaan oikeudellisen järjestelmän keskeisen periaatteen loukkauksesta, jolla on myös ollut vaikutusta asianosaisten oikeuksiin. Kärjätuomarin laiminlyönnin vuoksi asiaa ei syyteoikeuden vanhentumisen takia ole voitu käsitellä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Asian-

omistajaan kohdistuneeksi epäiltyä työturvallisuusrikosta ja vammantuottamusta ei näin ollen ole ollut mahdollista saada oikeuslaitoksen ratkaistavaksi. Henkilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi (access to court) on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisimpiä elementtejä. Tämän vuoksi kärjätuomarin menettely on ollut omiaan heikentämään luottamusta oikeudenhoidon asianmukaiseen toimivuuteen sekä loukannut asianomistajien oikeutta. Tästä näkökulmasta kärjätuomarin tekoa ei voida pitää vähäisenä.

Kärjätuomarin menettelyä kokonaisuutena arviotaessa on otettava huomioon erityisesti se, että kärjätuomari alkoi sittemmin materiaalisesti käsitellä syyteoikeudeltaan vanhentunutta rikosjuttua, ja käsittelyssä on muun muassa kuultu todistajia syyllisyyskysymyksen selvittämiseksi ja lopulta annettu syyllisyydestä lausuva tuomio, vaikka syyte olisi tullut rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vanhentuneena hylätä. Kärjäoikeudessa järjestetystä pääkäsitelystä on näin aiheutunut tarpeettomia kuluja niin valtiolle kuin asianosaisillekin. Vanhentuneen rikosasian käsittely tapahtuneella tavalla ei ole ollut oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 5 §:n 2 momentin edellyttämää asianmukaista käsittelyä.

Vielä on kiinnitettävä huomiota kärjätuomarin huolimattomuuden asteeseen sen seikan arvioimiseksi, olisiko tekoa tällä perusteella pidettävä rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä. Kysymys on sen seikan arvioimisesta olisiko kärjätuomarin huomaamattomuus jostakin syystä ollut noissa oloissa sillä tavalla ymmärrettävää, että tämä tulisi ottaa rikos oikeudellisessa arvioissa huomioon. Tältä osin totean, että rikoksen vanhentumisaika on haastehakemuksesta ollut vaikeuksista havaittavissa. Kärjäsihteerin kertomuksesta ilmenee, että tämä vei haastehakemuksen välittömästi kärjätuomarille. Kärjäsihteerin kertoo myös, että hän vei jutun asiakirjat kärjätuomarille uudelleen kun asianomistajan vaatimukset olivat tulleet. Asiakirjat olivat jääneet kärjätuomarille. Tällä on ollut kaiken kaikkiaan kaksi kuukautta aikaa toimia asiassa ennen rikoksen vanhentumista. Kärjätuomarin velvollisuuksiin on kuulunut haastehakemuksen tarkastaminen. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu tuomioistuimen vastuuta asiasta. ”Tuomioistuimen on heti tarkastettava haastehakemus. Tämän toimenpiteen suorittaa tuomari, ja se aloittaa rikosjutun valmistelun tuomioistuimessa (OK 2:5.1 1 k). Tuomioistuimella

on tässä huomattava vastuu. Oikeusturvanäkökulmasta on erittäin tärkeää, että syytetty ja asianomistaja eivät joudu tarpeettomien oikeudenkäyntitoimien kohteeksi.” (Frände, Dan: Oikeudenkäynti käräjäoikeudessa s.854, teoksessa ”Prosessioikeus”.)

Käräjätuomari on itse viitannut siihen, että hän oli vasta vähän aikaa aikaisemmin aloittanut työt kyseisessä käräjäoikeudessa ja tottunut aikaisemmassa työpaikassaan ”toisenlaiseen ripeyteen” käräjäsiihteerin toimissa, eikä hän näin ollen osannut ”paimentaa” asian hoitamista välittömästi. Käräjätuomarin ja käräjäsiihteerin kertomuksista ei tarkasti selviä, miten tehtävät tuolloin tosiasiallisesti oli järjestetty. Esitutkintapöytäkirjasta on kuitenkin yksiselitteisesti pääteltävissä, että virhe on johtunut nimenomaan käräjätuomarin laiminlyönnistä tarkastaa syyteoikeuden vanhentuminen eikä esimerkiksi siitä, että hän olisi uskonut asian jatkotoimet jollekin muulle, joka puolestaan olisi laiminlyönyt tehtäviään. Koska haasteen antaminen rikoksen vanhentumisaajan puitteissa on asian asianmukaisen jatkokäsittelyn kannalta ollut ratkaisevaa, huolimattomuutta näin keskeisessä asiassa en voi pitää vähäisenä.

Käräjätuomarin huolimattomuutta asian käsittelyssä ilmentää se, ettei hän missään vaiheessa kiinnittänyt huomiota vanhentumiskysymyseen, ei edes silloin kun hän on antanut haasteen ja johtanut prosessia oikeudenkäynnissä sekä harkinnut tuomiota. Hän on näin menetellyt rikosjutussa koko käsittelyn ajan tuomarilta edellytettävän huolellisuusvelvollisuuden vastaisesti.

Edellä esitetyillä perusteilla katson, että käräjätuomari on rikkonut huolimattomuudesta virkavelvollisuutensa laiminlyönnillä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 8 §:n 1 momentin vastaisesti antaa vastuullaan olleessa asiassa haasteen niin ajoissa, ettei rikoksen syyteoikeus hänestä riippuvasta syystä vanhene. Tämän jälkeen hän on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 5 §:n 2 momentin vastaisesti käsitellyt syyteoikeudeltaan vanhentunutta rikosasiaa pääkäsittelyssä ja antanut siitä tuomion, jossa hän on lausunut syyllisyyskysymyksestä, vaikka syyte olisi rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella tullut vanhentuneena hylätä. Tekoa ei ole kokonaisuutena arvioiden tässä esitetyistä syistä pidettävä vähäisenä. Näin ollen katson, että käräjätuomari on menettellyllään syyllistynyt rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen ja pyydän valtakunnansyyttäjää nostamaan

syytteen käräjätuomaria vastaan kyseisestä rikoksesta.

Kouvolan hovioikeus on 21.6.2005 tuominnut käräjätuomarin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen.

Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
8.7.2004, dnro 535/1/01

1 KANTELUKIRJOITUS

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistyksen oikeuskanslerille 5.5.2001 osoittamassa kirjoituksessa on kerrottu, että Suomen Pankin pankkivaltuusto on 12.9.2000 päättänyt eläkesääntöuudistuksesta, joka estää Suomen Pankin eläkesäännön mukaisen eläkkeen saamisen sinä aikana kun asianomainen työskentelee Euroopan Keskuspankissa (EKP). Säännös koskee Suomen Pankin ja Rahoitustarkastuksen ylimpiin virkamiehiin kuuluvia.

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys totesi Suomen Pankin johtokunnalle ja pankkivaltuustolle osoittamassaan lausunnossa 9.3.1999, että Suomen Pankin virkamiehillä pitää olla tasavertaiset mahdollisuudet valtion virkamiesten kanssa jäädä esimerkiksi varhennetulle vanhuuseläkkeelle ja ottaa vastaan mitä tahansa kansainvälisiä tai kotimaisia tehtäviä. Yhdistyksen mielestä Suomen Pankin virkamiehiä ei voida eläkesäännön muutoksella asettaa täysin eriarvoiseen asemaan kansallisesti ja kansainvälisesti.

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistyksen mielestä eläkesäännön muutosta ei olisi voitu tehdä pelkällä pankkivaltuuston hallinnollisella päätöksellä, vaan se olisi edellyttänyt lainsäädännön muuttamista. Suomen Pankin virkamiehillä tulee olla oikeus eläke-etuuteen, joka soveltuvin osin määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtion eläketurva. Pankkivaltuuston päätöksellä ei henkilöstöyhdistyksen mielestä ole mahdollista päättää sellaisesta eläkesäännöstä, jossa eläketurvaa oleellisesti heikennetään suhteessa valtion eläketurvaan.

Suomen Pankin henkilöstöyhdistyksen kirjoituksessa on katsottu, että myönnetyn eläkkeen leikkaamisessa puututtaisiin taannehtivasti perustuslain omaisuussuojasäännösten suojaamiin oikeuksiin.

Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry on pyytänyt, että oikeuskansleri toteaisi pankkivaltuuston päätöksen lainvastaiseksi ja kehottaisi pankkivaltuustoa kumoamaan tekemänsä päätöksen.

2 ELÄKESÄÄNNÖN MUUTOSASIASSA SAADUT LAUSUNNOT JA MUUTOSITYYS

2.1 Lausunnot ennen eläkesäännön muutosesitystä

1) Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vakuutusosaston Suomen Pankin eläkeasiamiehelle 21.5.1999 osoittamassa lausunnossa on käsitelty ensinnäkin lakisääteisen työeläketurvan peruseriaatteisiin kuuluvia ansaintaperiaatetta ja koskemattomuusperiaatetta. Koskemattomuusperiaatteen mukaan kuuluu, että työsuhteen päättyessä siitä ansaittu eläkeoikeus säilyy ja eläkkeen ansainta jatkuu seuraavassa työsuhteessa.

Työntekijä voi oman valintansa mukaan siirtyä normaalia eläkeikää aiemmin varhennetulle vanhuuseläkkeelle siten kuin siitä on erikseen säädetty. Hänen eläkkeensä vastaavasti jää normaaliksi laskettua vanhuuseläkettä pienemmäksi. Työntekijä voi varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisensä jälkeen mennä uuteen työsuhteeseen taikka jatkaa rinnakkaista työsuhdetta, josta hän ei ole jäänyt varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Sen jälkeen kun työntekijä on siirtynyt vanhuuseläkkeelle, hänen eläkkeeseensä ei voida enää koskea. Siten esimerkiksi vanhuuseläkkeellä olevan työntekijän ansio- ja muut tulot eivät vähennä työeläkettä eikä näitä tuloja voida uudessa yhteensovituksessa ottaa huomioon. Jo myönnetyn eläkkeen keskeyttäminen uuden, ”toiseen työnantajaan olevan” työsuhteen alkamisen johdosta on vastoin yleisiä eläketä koskevia periaatteita.

2) Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston niin ikään Suomen Pankin eläkeasiamiehen tiedustelun johdosta 1.6.1999 antamassa lausunnossa on viitattu siihen, että Suomen Pankilla on vielä käytössä pitkään palvelleilla vanhemmilla henkilöillä alempia eläkeiä, naisilla omansa ja miehillä omansa. Nämä eivät ole valtiovarainministeriön käsityksen mukaan sellaisia ammatillisia eläkeiä kuin valtiolla, vaan ne ovat luonteeltaan yleisiä eläkeiä. Tässä kohden Suomen Pankin eläkeikänsäännökset poikkeavat valtion vastaavista säännöksistä. Suomen Pankin eläkesäännön muutosta on lausunnossa pidetty perus-

teltuna ottaen huomioon, että palvelusta EKPJ:n piirissä voitaneen asiallisin perustein pitää saman palveluksen jatkumisena vaikka se ei sitä muodollisin perustein olisikaan. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että tällaisia tilanteita, joissa EKPJ:n palkkaa ja Suomen Pankin eläkettä voi tulla maksettavaksi samanaikaisesti, voi syntyä lähinnä silloin kun henkilö saa Suomen Pankista eläkettä alennetussa eläkeiässä tai varhennettuna siten, että varhennus on laskettu alennetusta eläkeistä. Lausunnossa on katsottu, että Suomen Pankin ehdotus siitä, että EKPJ:n palvelukseen siirtyminen Suomen Pankin palveluksesta katsottaisiin eläkeoikeudellisessa mielessä yhdenkokoiseksi, vaikuttaa toteuttamiskelpoiselta ratkaisulta.

Suomen Pankin pankkivaltuuston tiedusteluun valtiovarainministeriö on 4.6.1999 ilmoittanut, että valtioneuvostossa ei ollut valmisteilla sellaisia lainsäädännöllisiä toimia, joilla poistetaan mahdollisuus saada samanaikaisesti sekä palkkaa että eläkettä joko yksityisellä tai julkisella sektorilla.

2.2 Eläkesäännön muutosesitys

Suomen Pankin pankkivaltuusto on 11.6.1999 (pöytäkirjan § 64) päättänyt esittää, että valtioneuvosto olisi ryhtynyt toimenpiteisiin Suomen Pankin virkamiehiä koskevan lain (1166/1998) 58 §:n täydentämiseksi. Päätöstä koskevassa Suomen Pankin pankkivaltuuston kirjeessä valtioneuvostolle on ensinnäkin ilmoitettu, että pankkivaltuusto on esittänyt Suomen Pankin eläkesääntöön muutosta, joka olisi estänyt vastaisuudessa vanhuuseläkkeen maksamisen Suomen Pankin palveluksessa samanaikaisesti Euroopan keskuspankissa (EKP) tehdystä työstä maksetun palkan kanssa. Lisäksi pankkivaltuuston kirjeessä valtioneuvostolle on todettu, että suunnitellut eläkesääntömuutokset saattoivat heikentää Suomen Pankin virkamiesten eläketurvajärjestelmää suhteessa vastaavaan valtion eläketurvaan. Jotta muutosten lainsäädännöllinen perusta olisi selkeä, pankkivaltuusto on esittänyt, että valtioneuvosto olisi ryhtynyt toimenpiteisiin Suomen Pankin virkamiehiä koskevan lain täydentämiseksi siten, että EKP-työskentelyn vaikutuksista Suomen Pankin palveluksessa olevan eläketurvaan voitiin antaa määräyksiä Suomen Pankin eläkesäännöllä.

Kanteluasiakirjoissa on Suomen Pankin valtuuston esityksen tausta-asiakirjana ollut Suomen Pankin muistio 9.6.1999.

2.3 Lausunnot muutosesitykseen

Vastauksessaan Suomen Pankin pankkivaltuuston lainmuutosesitykseen valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto on kirjeessään 29.2.2000 viitannut siihen, että Suomen Pankki on 1.1.1999 lukien ollut erottamaton osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ). Kirjeestä lähemmin ilmenevin perustein ministeriön rahoitusmarkkinaosasto on katsonut, että pankkivaltuuston ehdotuksen tarkoittamat muutokset Suomen Pankin eläkesääntöön on ollut mahdollista toteuttaa voimassa olevan lain mukaisesti pankkivaltuuston vahvistamalla Suomen Pankin eläkesääntöön muutoksella ilman, että Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin lisättiin ehdotetun kaltainen valtuutussäännös. Näin ollen valtiovarainministeriö ei ole pitänyt tarpeellisenä ryhtyä asiassa lainsäädäntötoimiin tai muihin toimenpiteisiin.

3 KANTELUASIASSA HANKITTU SELVITYS

3.1 Selvityspyyntöni 15.5.2001

Selvityspyyntöni 15.5.2001 Suomen Pankin pankkivaltuusto on antanut 8.6.2001 päivätyn selvityksen. Pankkivaltuuston Suomen Pankin eläkesääntöön tekemän lisäyksen perustelujen osalta selvityksessä on viitattu pankkivaltuuston kokousten 11.6.1999 ja 20.9.2000 pöytäkirjoihin ja niiden liitteisiin.

Selvityspyyntöni johdosta Suomen Pankin johtokunta on kirjeessään 1.10.2001 ilmoittanut, ettei se asianosaisasemassaan varsinaisesti halua lausua eläkesääntöön muuttamisen materiaalisesta sisällöstä. Eläkesääntöön muutos on ollut pankkivaltuuston harkittavana ja valtuusto on myös osaltaan tehnyt siitä ratkaisunsa.

Suomen Pankin johtokunta on kuitenkin halunnut kiinnittää huomiota Suomen Pankin asemaan itsenäisenä oikeushenkilönä sekä erityisesti siihen, ettei Suomen Pankki ole Euroopan Keskuspankin kanssa sellaisessa juridisessa riippuvuussuhteessa, että näitä kahta keskuspankkia voitaisiin pitää samaan konserniin kuuluvina tai muutoinkaan esimerkiksi työnantajina ”samaa järjestelmään” kuuluvina. Vielä vähemmän Suomen Pankki on työnantajana ja eläkelaitoksena juridisesti riippuvainen Euroopan Keskuspankkijärjestelmästä, joka on eräänlainen yhteistointayhteisö. Suomen Pankin juridista asemaa koskevassa kysymyksessä pankin johtokunta on viitannut asiakirjoissa olevaan Suomen Pankin

lakiasiainyksikön 16.8.2001 päivättyyn muistioon.

3.2 Lausuntopyyntöni 22.10.2001

Lausuntopyyntöni 22.10.2001 olen pyytänyt valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon erityisesti Suomen Pankin eläkesääntöön kyseessä olevan muutoksen oikeana pidettävästä normitasosta.

1) Sosiaali- ja terveysministeriön 15.11.2001 päivätystä lausunnossa on todettu, että Suomen Pankin virkamiesten eläketurvan järjestämisessä kysymys on lakisääteisestä perustuslain suojassa olevasta eläketurvasta, jonka perusteet on säädetty laissa. Perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla muu viranomaisella voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Säännöksellä korostetaan muulle viranomaiselle annettavan valtuutuksen poikkeuksellisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa on katsottu, ettei nyt kysymyksessä oleva eläke-etujen heikennys ole, ottaen huomioon sen vaikutusten kohdistuminen vain rajoitettuun joukkoon virkamiehiä sekä sen poikkeavuus työeläkejärjestelmän pääperiaatteista, sellainen vähäinen yksityiskohta, jota tarkoitetaan perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Ministeriö on katsonut myös, ettei Suomen Pankin virkamiehiä koskevan lain 58 §:n 1 momentissa oleva viittaus valtion eläketurvan soveltamisesta täytä perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen valtuutuksen vaatimuksia. Lain 58 §:n 2 momentin valtuus ei ole sillä tavoin täsmällisesti rajattu kuin perustuslaki edellyttää.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan koska Suomen Pankin virkamiesten eläketurvasta on säädetty lain tasolla, niin oikea normitaso kyseisen eläketurvan muutokseen on vähintään lain tasoinen muutossäännös.

2) Valtiovarainministeriön 20.12.2001 päivätyn lausunnon mukaan Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n tarkoituksena on säännellä Suomen Pankin palveluksessa olevien eläketurva siten, että eläketurvan järjestämisessä on mahdollista ottaa huomioon Suomen Pankin erityistarpeet. Tämän johdosta Suomen Pankissa ei noudateta valtion eläketurvaa koskevia säännöksiä sellaisinaan, vaan soveltuvin osin. Suomen Pankin virkamiesten eläketurva onkin kautta aikain sisältänyt valtion eläketurvasta poikkeavia määräyksiä.

Toisin kuin sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston lausunnossa 21.5.1999 on todettu, valtiovarainministeriö on katsonut, että kantelun kohteena olevan Suomen Pankin eläkesäännön muutoksen ei voida katsoa heikentävän oleellisesti eläketurvaa, koska muutos koskee Suomen Pankin ja EKP:n ainutkertaisen keskinäisen suhteen vaikutuksia Suomen Pankin virkamiesten eläketurvaan. Valtiovarainministeriön lausunnossa on katsottu, että EKP:n palvelukseen siirtymisen vaikutuksista Suomen Pankin eläketurvaan voidaan, ja on perustelluinta, määrätä pankkivaltuuston vahvistamalla eläkesäännöllä.

4 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

4.1 Suomen Pankin henkilöstön eläketurvaa koskevat säännökset

Suomen Pankin henkilöstön eläketurvan perusteita koskeva lain tasoinen säännös on 1.1.1999 voimaan tulleen Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 58 §. Sen 1 momentin mukaan Suomen Pankkiin palvelussuhteessa olevan oikeus pankin varoista kustannettavaan eläkkeeseen määräytyy soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin valtion eläketurva. Valtion eläketurvalla tarkoitetaan oikeutta valtion varoista suoritettavaan sellaiseen eläkkeeseen, perhe-eläkkeeseen ja muuhun etuuteen, jonka sisällöstä ja saamisen edellytyksistä säädetään valtion eläkelaisia ja siihen liittyvässä lainsäädännössä.

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset eläkkeen ja perhe-eläkkeen maksamisesta ja eläketurvasta muutoin annetaan Suomen Pankista annetun lain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaisesti eläke- ja perhe-eläkesäännöillä.

Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 § on asiallisesti samansisältöinen kuin Suomen Pankista annetun aiemman lain (719/1997) 28 § ja sitä edeltäneen lain (365/1925) 24 §.

4.2 Perusoikeusuudistus ja perustuslain uudistaminen

Suomen Pankin henkilöstön eläkeoikeuden perusteita koskeva lainsäädäntö ja siihen perus-

tuva Suomen Pankin eläkesääntö on annettu ennen 1.8.1995 voimaan tullutta hallitusmuodon 2 luvun perusoikeussäännöksiä uudistusta (969/1995), jonka mukaiset perusoikeussäännökset sisällytettiin 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (731/1999). Suomen Pankin Henkilöstöyhdistys ry:n kantelukirjoituksessa esiin nostetun kysymyksen oikeudellisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa on sen kysymyksen arviointi, ovatko hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistaminen ja uuden perustuslain säännökset, erityisesti sen lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva 80 §, merkinneet sellaista merkittävää muutosta oikeustilassa, että Suomen Pankin eläkesääntö tai ainakin sen kantelussa tarkoitettu yksittäinen määräys, jos sitä pidetään edelleen tarpeellisena, tulisi nostaa Suomen Pankin pankkivaltuuston vahvistaman eläkesäännön tasolta lain tasolle.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen 24.7.1997 annetulla lailla (719/1997) uudistetun Suomen Pankista annetun lain valmisteluasiakirjoissa (HE 261/1996 vp ja PeVL 5/1997 vp) sekä 30.12.1998 annetun Suomen Pankin virkamiehiä koskevan lain (1166/1998) valmisteluasiakirjoissa (HE 244/1998 vp, HaVM 20/1998 vp) ei ole tarkemmin käsitelty Suomen Pankin eläkesäännön säädösta- tasoa koskevaa kysymystä. Valmisteluasiakirjoissa on ainoastaan todettu, että pankkiin palvelussuhteessa olevan eläketurva määräytyisi ”entiseen tapaan” samojen perusteiden mukaisesti, kuin valtion palveluksessa olevia koskevassa eläkelainsäädännössä säädetään. Tarkemmat määräykset eläkkeen ja perhe-eläkkeen maksamisesta ja eläketurvasta muutoin annettaisiin edelleenkin pankkivaltuuston Suomen Pankista annetun lain nojalla vahvistamalla eläke- ja perhe-eläkesäännöillä.

Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n lähtökohtana on, että asetuksia voidaan antaa ainoastaan perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslain 80 §:n säännös pidättää lainkohdassa tarkoitettua asiaa lain alaan ja rajoittaa eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitettua asioista. Perustuslain 80 §:n säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 131) mukaan lauseke kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet. Pidän kiis-

tattomana, että virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden eläketurvaa koskevat säännökset koskevat heidän oikeuksiensa perusteita.

4.3 Suomen Pankin henkilöstön eläke-etuuksien perustuminen VEL-eläketurvaan

Valtion virkamiesten ja työntekijöiden eläketurvaa koskevat säännökset ovat alusta saakka perustuneet lakiin. Perustuslain voimaantulon jälkeen lailla säätämisen vaatimus on noussut ajankohtaiseksi myös kunnallisten virkamiesten ja työntekijöiden eläketurvan osalta. Tasavallan presidentin esittelyssä 28.6.2002 on annettu eduskunnalle hallituksen esitys kunnalliseksi eläkeläiksi. Siinä on esitetty, että kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläketurvaa koskevat Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön määräykset olisi siirretty eläketurvan sisältöä muuttamatta lain tasolle. Uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2002 vp) perusteissa (2.2. Nykytilan arviointi) on todettu, että 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 80 § edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään laissa. Tästä syystä aikaisempi järjestelmä, jossa kunnallisesta eläketurvasta määrättiin eläkelaitoksen valtuuskunnan vahvistamassa eläkesäännössä ei voinut tulla enää kysymykseen, vaan kunnallisen eläketurvan aineelliset määräykset oli siirrettävä lain tasolle. Kunnallinen eläkelaki (549/2003) tuli voimaan 1.8.2003.

Arvioitaessa kantelukirjoituksessa esiin nostettua Suomen Pankin eläkesäännön tai sen joidenkin määräysten säädöstasoa koskevaa kysymystä on todettava, että kunnallisten virkamiesten ja työntekijöiden sekä toisaalta Suomen Pankin henkilöstön eläketurvan perusteiden säätämistavassa on ollut alusta saakka eroja. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (KVTEL) on aikoinaan säädetty niin sanotuksi puitelaiksi. Lakiin on otettu vain ne välttämättömät säännökset, jotka keskitetyn kunnallisen eläkejärjestelmän voimaansaattamiseksi on katsottu tarpeellisiksi. KVTEL:ssa lain tasolla on vahvistettu vain kunnallisen eläkejärjestelmän organisaatio ja ne yleiset puitteet ja perusteet, joiden mukaisesti varsinaisen eläkejärjestelmä on rakennettava. Eläketurvan aineellisesta sisällöstä päättäminen on jätetty Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä päätettäväksi.

Suomen Pankkiin palvelussuhteessa olevan oikeus eläkkeeseen pankin varoista on perustunut ja perustuu lakiin. Myös Suomen Pankin

henkilöstön eläketurvan aineellista sisältöä koskevat määräykset ovat olleet pankin asianomaisen hallintoelimen, pankkivaltuuston, vahvistamassa eläkesäännössä. Suomen Pankin henkilöstön eläkeoikeuden perusteita, eläkkeen suuruuden määräytymistä ja muita eläkkeen aineellista sisältöä koskevien määräysten antaminen eläkesäännöllä ei ole ollut kuitenkaan laissa säädetyistä rajoitteista vapaata. Suomen Pankin henkilöstön oikeus eläkkeeseen on lain mukaan määräytynyt (nykyisin laki Suomen Pankin virkamiehistä 58 §) ”soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin valtion eläketurva”. Sen jälkeen lainkohdassa on tarkemmin määritelty, mitä valtion eläketurvalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Eläkemuotojen, eläkkeen saamisen edellytysten ja eläketurvan sisällön osalta laki sisältää nimenomaisen viittauksen valtion eläkelakiin ja siihen liittyvään lainsäädäntöön. Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n säännös sitoo Suomen Pankin henkilöstön eläketurvan perusteet, eläkemuodot, eläkkeen saamisen edellytykset, eläkkeen määrän ja muut henkilöstön eläketurvan aineelliset edellytykset ja sisällön valtion virkamiehiä ja työntekijöitä koskevaan eläkejärjestelmään ja sitä sääteleviin lain 58 §:ssä mainittuihin eläkelakeihin. Näin Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:stä on saatavissa lain tasoinen määrittely pankin henkilöstön eläketurvan perusteille sekä sen aineellisia edellytyksiä ja sisältöä koskevat reunaehdot.

Edellä olevaan viitaten katson, että Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n säännös ja mainitusta lainkohdasta ilmenevä lainsäädäntöön kytkevä valtion eläkelakiin ja siihen liittyvään lainsäädäntöön muodostaa sellaisen oikeudellisen perustan, joka täyttää perustuslain 80 §:ssä säädetyn vaatimuksen siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Edellä oleva oikeudellinen johtopäätökseni koskee yleistä Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:ään perustuvaa oikeusperustaa Suomen Pankin eläkesäännölle. Tämän yleisperiaatteellisen tarkastelun ohella on tarvittaessa, kuten kantelussa käsitellyn kysymyksen osalta, tarkasteltava eläkesäännön yksittäisten määräysten soveltuvuutta edellä käsiteltyihin perustuslain 80 §:n ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n vaatimuksiin. Suomen Pankin eläkesäännön yksittäiset määräykset eivät saa sisältää sellaisia eläkkeen saamisen ehtoja, etuuksia tai muita eläkeoikeutta tai eläkkeen määrää koskevia rajoitteita, lisävaatimuksia tai toisaalta lisäetuuksia koskevia määräyksiä, jotka käytän-

nön soveltamistilanteissa olennaisella tavalla eläkkeen hakijan eduksi tai haitaksi poikkeavat vastaavista valtion eläketurvan yleisistä säännöksistä. Poikkeamat ovat esimerkiksi Suomen Pankin erityisasemasta tai sen jonkin henkilöstöryhmän työn erityisluonteesta johtuen mahdollisia, mutta jos eläke-etuuksia koskeva poikkeama on olennainen valtion eläkelaiissa ja siihen liittyvässä lainsäädännössä säädettyyn nähden, on pelkästään Suomen Pankin henkilöstön eläke-etuuksia koskevasta poikkeamasta säädettävä lailla.

Lainsäädännön tasolla yllä lausuttu periaate ilmenee Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n 2 momentista. Kuten edellä on todettu, 58 §:n 1 momentissa lähdetään siitä, että Suomen Pankin henkilöstön oikeus eläkkeeseen määräytyy soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin valtion eläketurva, jonka sisällöstä ja saamisen edellytyksistä on säädetty erityisesti valtion eläkelaiissa. Lain 58 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä eläkkeen ja perhe-eläkkeen maksamisesta ja eläketurvasta ”muutoin” ei perustuslain 80 §:n vaatimukset huomioon ottaen sisällä mahdollisuutta sisällyttää Suomen Pankin eläkesääntöön eläketurvaa ja muita eläkkeen hakijan oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia määräyksiä, jotka olennaisella tavalla poikkeavat valtion eläkelain asianomaisista säännöksistä.

4.4 Eläkesäännön 2 b §:n 7 momentin ja vaadittavan säädöstason arviointia

Pankkivaltuuston 12.9.2000 Suomen Pankin eläkesääntöön hyväksymä muutos (2 b §:n 7 mom.) koskee pankin johtokunnan jäsenen, johtajan ja muun Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 6 §:ssä tarkoitettun virkamiehen sekä rahoitustarkastuksen johtajan, apulaisjohtajan, päälakimiehen ja neuvonantajan eläketurvaa, mikäli tällainen virkamies siirtyy Euroopan keskuspankin (EKP) palvelukseen. Eläkesäännön määräyksen mukaan eläkeoikeus jää lepäämään ja Suomen Pankin vanhuuseläkettä tai varhennettua vanhuuseläkettä ei myönnetä ennen kuin EKP:n palvelus on päättynyt. Vastaavasti jo myönnetyn eläkkeen maksaminen keskeytetään kunnes eläkkeen saajan palvelus EKP:iin on päättynyt tai hän on täyttänyt 65 vuotta.

Valtion eläkelain mukaisen vanhuuseläkkeen tai varhennettun vanhuuseläkkeen saamisen edellytyksenä (VEL 8 §) on, että edunsaaja on saavuttanut eläkeiän tai varhennetussa vanhuus-

eläkkeessä lain 8 §:n 2 momentissa säädetyn alemman iän ja että palvelus on päättynyt. Valtion eläkelaiissa palveluksen päättymisellä tarkoitetaan valtion palveluksen päättymistä kokonaisuudessaan. Kysymys ei siten ole palveluksen päättymisestä pelkästään siinä virassa, työssä tai virkasuhteessa, jossa edunsaaja eläkeiän täyttessään on ollut. Jos hän on tällaisesta palveluksesta siirtynyt välittömästi muuhun valtion palvelukseen, ei vanhuus- tai varhaiseläkettä voida myöntää ennen kuin valtion palvelus on kokonaisuudessaan päättynyt.

Samat vanhuus- ja varhaiseläkkeen saamisen perusvaatimukset ovat koskeneet myös Suomen Pankin henkilöstöä eli valtion eläkelaki ja Suomen Pankin eläkesääntö ovat olleet tältä osin yhdenmukaisia. Suomen Pankin eläkesääntöön 2 b §:n 7 momentilla 12.9.2000 tehty lisäys koskee ensinnäkin eläkesäännön kyseisessä kohdassa luetellun Suomen Pankin virkamiehen tai työntekijän palveluksen päättymisen määrittelyä. Eläkesäännön kyseisen määräyksen mukaan palveluksen ”katsotaan eläkettä ajatellen jatkuvan” kunnes virka- tai työ sopimuksen perustuva palvelussuhde Euroopan Keskuspankissa on päättynyt. Tällä eläkesäännön lisäyksellä on eläkesäännön kohdassa mainittujen Suomen Pankin virkamiesten ja työntekijöiden vanhuus- ja varhaiseläkkeen saamisen edellytykseksi asetettu sellainen lisävaatimus, jota muilla eläkesäännön piiriin kuuluvilla virkamies- ja työntekijäryhmillä ei ole ja jota myöskään valtion eläkelaki ei minkään virkamies- tai työntekijäryhmän kohdalla tunne.

Suomen Pankin eläkesääntöön 12.9.2000 tehty lisäys on perustunut sille näkemykselle, että ainakin eläkeoikeudellisessa mielessä Suomen Pankin ja Euroopan keskuspankin palvelus muodostavat yhden kokonaisuuden. Tämän näkemyksen taustalla on ollut muun muassa valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston pankkivaltuustolle 29.2.2000 antama lausunto. Tämä näkemys antaa mielestäni aiheen erälle oikeudellisille lisäkysymyksille.

Ensiksi: Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa oleva palveluksen päättymisen määrittelyä ja siihen liittyvä eläkkeen myöntämisen lykkäämistä koskeva määräys ei perustu Suomen Pankin tai Suomen Pankin virkamiesten yleistä oikeudellista asemaa taikka pankin tai sen virkamiesten erityisasemaa koskeviin lain tasoihin säännöksiin. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston Suomen Pankin pankkivaltuustolle antamassa lausunnossa 29.2.2000 on tosin viitattu Suomen Pankin asemaan erotta-

mattomana osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ). Suomen Pankin johtokunnan oikeuskanslerille 1.10.2001 antamassa lausunnossa ja sen liitteenä olevassa pankin lakiasianyksikön muistiossa 16.8.2001 on esitetty varteenotettavia näkökohtia Suomen Pankin oikeudellisesta asemasta Euroopan keskuspankkijärjestelmässä. Kysymys on Suomen Pankin asemasta itsenäisenä oikeushenkilönä ja siitä, ettei pankki ole Euroopan keskuspankin kanssa sellaisessa oikeudellisessa riippuvuussuhteessa, että näitä kahta keskuspankkia voitaisiin pitää samaan ”konserniin” kuuluvina tai muutoinkaan työntantajina samaan järjestelmään kuuluvina.

Suomen lainsäädännön osalta lisäyksenä totean, että Suomen Pankin valtiosääntöoikeudellinen asema on määritelty perustuslaissa. Sen 91 §:n mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Suomen Pankkia koskevan lain 1 §:n mukaan Suomen Pankki on Suomen keskuspankki. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan Keskuspankin perussäännössä määrättyllä tavalla osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Perustuslain 91 §:n ja Suomen Pankkia koskevan lain 1 §:n säännöksistä ja niiden valmisteluasiakirjoista ei ole saatavissa tukea sellaiselle näkemykselle, että Suomen Pankin ja Euroopan keskuspankin keskinäinen oikeudellinen asema olisi sellainen, että sillä olisi vaikutuksia Suomen Pankin virkamiesten ja työntekijöiden palkka- tai eläke-etuuksiin taikka muutoinkaan heidän virkamies- tai työoikeudelliseen asemaan. Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentin rajoittava säännöstä ei voida siten johtaa Suomen Pankkia ja Euroopan keskuspankkia ja niiden henkilöstöä koskevasta yleisestä lainsäädännöstä. Näin asiaa on ilmeisesti myös eläkesäännön muutoksen yhteydessä arvioitu, koska eläkesäännön 2 b §:n 7 momentin sanamuoto sisältää nimenomaisen täsmennyksen ”palveluksen katsotaan **eläkettä ajatellen jatkuvan**” (lihavointi tässä).

Toiseksi: Jos olisi niin, että Suomen Pankin palvelus ja Euroopan keskuspankin palvelus muodostaisivat palvelussuhteena (edes eläkeoikeudellisessa mielessä) yhden kokonaisuuden, seuraisi suoraan Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 1 momentin pääsäännöstä, että vanhuus- tai varhaiseläkettä ei voitaisi myöntää ennen kuin ”palvelus” eli palkattu työskentely Euroo-

pan keskuspankissa olisi päättynyt. Myöskään valtion eläkelain 8 §:ssä ei ole erityissäännöksiä siitä, mitä valtion palveluksella eläkeoikeudellisessa mielessä tarkoitetaan, vaan asia on valtion eläkelain 1 §:ssä määritelty yleisesti. Suomen Pankin henkilöstön oikeus vanhuus- ja varhaiseläkkeeseen määräytyy valtion eläkelain 1 §:ää eläkesäännössä vastaavan Suomen Pankin eläkesäännön 1 §:n mukaisesti (”virka-, toimi- tai työsuhteessa taikka muussa siihen verrattavassa palvelussuhteessa Suomen Pankkiin”). Jos katsotaan, että palvelus Suomen Pankissa ja Euroopan keskuspankissa ovat edes ”eläkettä ajatellen” saman työntäjän palvelusta, olisi puheena oleva eläkesäännön vanhuuseläkkeen saamisedellytyksiä koskevaan 2 b §:ään tehty lisäys (7 momentti) tarpeeton. Kun lisäys on katsottu tarpeelliseksi, on samalla katsottu, että eläkesäännön 2 b §:n 7 momenttiin sisältyvä palveluksen päättymisen määrittelyä ja siihen liittyvä eläkkeen myöntämistä koskeva rajoitus ei johdu suoraan Suomen Pankin palveluksen määrittelyn sisältävästä eläkesäännön 1 §:n pääsäännöstä. Tästä seuraa, että kysymys on Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa lueteltuja pankin virkamiehiä ja työntekijöitä koskevasta poikkeussäännöksestä, joka olennaisella valtion eläkelaista poikkeavalla tavalla rajoittaa (lykkää) eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa lueteltujen virkamiesten ja työntekijöiden eläkesäännössä muutoin taattua oikeutta vanhuus- ja varhaiseläkkeeseen. Eläkkeen myöntämisedellytyksiä koskevana lykkäävänä ehtona eläkesäännön kyseinen määräys koskee asianomaisten Suomen Pankin virkamiesten ja työntekijöiden henkilökohtaisia oikeuksia, minkä vuoksi sellaista ehtoa ei voida antaa ainakaan eläkesäännön tasolla.

Suomen Pankin eläkesäännön 2 b § 7 momentin toinen poikkeusmahdollisuus koskee jo myönnetyn eläkkeen maksamisen keskeyttämistä Euroopan keskuspankin palveluksen perusteella. Myös tätä eläkesäännön määräystä on tarkasteltava työ- ja virkaeläkejärjestelmien peruseriaatteiden ja niille rakentuvien valtion eläkelain säännösten valossa. Valtion eläkelaisissa eikä muissakaan virka- tai työeläkelaeissa ole säännöstä, jonka mukaan eläkkeen maksu keskeytettäisiin, jos vanhuus- tai varhaiseläkettä saava henkilö menee uudestaan palkattuun työhön. Tämä koskee myös valtion eläkelain mukaista vanhuus- tai varhaiseläkettä saavan mahdollisuutta mennä eläkkeen myöntämisen jälkeen uudelleen valtion palvelukseen. Kysymys on työ- ja virkaeläkelainsäädännön yhden kes-

keisimmän periaatteen, koskemattomuusperiaatteen, noudattamisesta.

Kuten valtiovarainministeriö on eduskunnan pankkivaltuuston tiedusteluun 4.6.1999 ilmoittanut, valtioneuvostossa ei ole ollut sellaisia valmistelutoimiakaan, joilla poistettaisiin mahdollisuus saada samanaikaisesti sekä palkkaa että eläkettä joko yksityisellä tai julkisella sektorilla. Eläkeoikeuden ja uuden palvelussuhteen samanaikaisuutta koskeva liittymä on järjestetty lainsäädännöllisesti siten, että valtion eläkelaki ei lain 2 §:n mukaan koske palvelusta sinä aikana, jolta edunsaajalla on oikeus saada virka- tai työsuhteen taikka yrittäjätoiminnan perusteella valtion eläkelain mukaista vanhuuseläkettä, varhennettua vanhuuseläkettä lukuun ottamatta.

Valtion eläkelaisissa ja muissa työ- ja virkaeläkeläisissä kysymys on näin ollen siitä, että henkilöllä ei ole oikeutta eläkkeeseen sellaisen myöhemmän palvelussuhteen perusteella, joka on alkanut aikana, jolloin henkilöllä on jo ollut lain mukainen oikeus eläkkeeseen aikaisemman palvelussuhteensa perusteella. Suomen Pankin eläkesääntöön 2 b §:n 7 momentin lisäyksenä muotoiltu uusi konstruktio eläkesäännön mukaisesti jo myönnetyn eläkkeen maksun keskeyttämisestä on työ- ja virkaeläkejärjestelmälle täysin vieras, eikä se ole sopusoinnussa edellä mainitun eläkeoikeuden koskemattomuusperiaatteen kanssa. Näin on mielestäni siitä riippumatta, millaisena uutta palvelussuhdetta on oikeudellisesti pidettävä.

Edellä esitetyillä perusteilla olen päätenyt siihen, että Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa lueteltuja Suomen Pankin virkamiehiä koskeva vanhuuseläkkeen myöntämisen lykkäämistä ja jo myönnetyn eläkkeen maksamisen keskeyttämistä koskeva määräys merkitsee taloudellisesti niin suurta ja oikeudellisesti merkittävää asianomaisten edunsaajien eläkeoikeuteen vaikuttavaa poikkeusta valtion eläkelain mukaiseen eläkeoikeuteen nähden, että sellaisen antaminen pankin pankkivaltuuston antaman eläkesäännön tasolla ei ole mahdollista. Eläkesäännön määräys poikkeaa siinä määrin valtion lakisääteisestä eläketurvasta, että se ei täytä Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 58 §:n 1 momentin edellytystä pankin palvelussuhteessa olevien eläkeoikeuden määräytymisestä soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin valtion eläketurva. Jos tällaiselle sinänsä rajoitettua henkilöryhmää koskevalle mutta taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävälle poikkeamalle katsotaan olevan edelleen perusteita, asian hoitaminen vaatii siten lainsäädäntötoimia.

4.5 Lainsäädäntövaihtoehdot

Lainsäädäntötoimien toteuttamisvaihtoehtoja harkittaessa kysymykseen tulee kaksi vaihtoehtoa: a) laissa oleva delegointisäännös tai b) laissa oleva sisällöllinen säännös kyseisestä asiasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään jo ennen perustuslakiuudistusta asettanut ehtoja ja rajoituksia tavallisella lailla toteutettavalle delegoinnille. Valiokunta on katsonut, ettei tavallisella lailla voida delegoida valtaa antaa perusoikeuksien rajoittamista eikä yksilön oikeusaseman perusteita koskevia säännöksiä. Niin ikään jo ennen perustuslakia on valiokunnan ratkaisukäytännössä kiinnitetty huomiota lain valtuutuksen täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n nimenomaisen säännöksen myötä vaatimukset ovat tässä suhteessa kasvaneet.

Kuten edellä on todettu, Suomen Pankin henkilöstön eläkeoikeuden ja -etuuksien perusteet sisällöllisellä tasolla määräytyvät valtion eläkelain ja siihen liittyvän lainsäädännön eläkeoikeutta ja -etuuksia koskevien säännösten kautta. Eläkeoikeutta ja eläkkeen saamisen edellytyksiä koskevat keskeiset materiaaliset säännökset ovat jo alun alkaen olleet laissa. Valtion eläkelaista tai muusta laista ensinnäkin ilmenee, mitä tarkoitetaan valtion palveluksella. Samoin eläketapahtuman käsite (eläkeikä, työkyvyttömyys, työttömyys jne) ja eläkkeen saamisen muut edellytykset (esim. palveluksen päättyminen) on laissa säädetty. Samoin eläkkeen maksatuksen keskeyttämistä tai myönnetyn eläkkeen takaisinperintää koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat laissa. Sellaisia ei valtion eläkejärjestelmässä voitaisi nykyisin antaa lain delegointisäännöksen nojalla valtioneuvoston asetuksella. On mielestäni yksiselitteisen selvää, että jos tarkoituksena olisi saattaa Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentin kaltainen eläkkeen myöntämisen lykkäämistä tai myönnetyn eläkkeen maksatuksen keskeyttämistä koskeva säännös valtion virkamiehiä tai työntekijöitä koskevaksi, asiasta olisi säädettävä kattavasti laissa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä edellä mainittujen lailla säädettyjen eläkeoikeuden ja eläke-etuuksien sisältöön ja määrään vaikuttavien rajoitusten käytännön toimeenpanosta.

Euroopan keskuspankin palkan ja Suomen Pankin eläkkeen samanaikaisuutta koskevan

delegointisäännöksen lisääminen Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin merkitsisi eläkkeestä vastuussa olevan tahon, Suomen Pankin, omalle hallintoelimelle, pankkivaltuustolle, annettavaa avointa valtuutusta eläketurvan sisältöön ja edunsaajan saaman eläkkeen määrään olennaisesti vaikuttavassa asiassa. Kysymys olisi sellaisesta rajoitetusta henkilöryhmää koskevasta vaikutuksiltaan merkittävästä poikkeuksesta ja eläkeoikeuden rajoituksesta (lykkäävä vaikutus), että rajoituksen keskeisen sisällön olisi ilmentävä itse laista, eikä se saisi jäädä alemmanasteisen normin antajan harkintaan. Valtuuttavan säännöksen lisäämistä Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ei ole siten pidettävä riittävänä. Jos tällainen eläke-etuuskien myöntämisen tai maksamisen rajoitus (lykkäävä vaikutus) olisi valtion eläkejärjestelmässä ja muissa työeläkejärjestelmissä laissa säädettyinä voimassa, se voitaisiin toteuttaa myös Suomen Pankin eläkesäännössä suoraan Suomen Pankin virkamiehistä annetun 58 §:n ("samojen perusteiden" -säännön) nojalla. Kun näin ei ole, voitaisiin kyseinen eläkeoikeuteen ja eläke-etuuksiin olennaisesti vaikuttava rajoitus Suomen Pankissa toteuttaa ainoastaan siten, että rajoitusta koskeva yksityiskohtainen säännös otettaisiin lakiin, lähinnä Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin.

4.6 Perusoikeuksien huomioon ottaminen lainsäädäntöarvioinnissa

Tässä päätöksessä on kysymys ainoastaan Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa määrättyä palveluksen päättymisen poikkeavalta määrittelyltä sekä eläkeoikeuden rajoitukselta ja eläkkeen maksatuksen lykkäämiseltä edellytettävästä säädöstasosta. Suomen Pankin piirissä voidaan arvioida, onko kyseisen kaltaista eläkeoikeuden rajoitussäännöstä pidettävä edelleen perusteltuna ja välttämättömänä. Lainsäädäntömuutoksen tarpeellisuusharkinnassa on asiaa tarkasteltava ja punnittava perustuslain 2 luvun perusoikeussäännösten valossa. Kuten edellä on todettu, henkilöpiiriltään rajattu Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentti merkitsee eläkkeen myöntämistä tai maksamista koskevaa selvää poikkeusta valtion eläkelakiin ja muihin ansioeläkelakeihin nähden. Poikkeussäännöksellä olisi selvä yhteys ainakin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. Lain 6 §:n 2 momentissa kielletään asettamasta ketään "ilman hyväksyttävää perustetta" eri asemaan muun muassa iän "tai muun henkilöön liittyvän

syyn perusteella". Muun muassa valtiovarainministeriön henkilöstöosaston Suomen Pankille antamassa lausunnossa on viitattu siihen, että eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa käsitelty asia on liittynyt Suomen Pankkia pitkään palvelleilla vanhemmilla henkilöillä säilyneisiin alempiin eläkeikiin. Tällaisilla henkilöillä on varsinkin varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisen yhteydessä muita paremmat mahdollisuudet siirtyä Suomen Pankin palveluksesta edelleen Euroopan keskuspankin palvelukseen. Ennen mahdollista lainsäädäntöesitystä on selvitetävä ja arvioitava, onko tämä suhteellisen rajoitettua henkilöryhmää koskeva reaalinen näkökohta sellainen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, jonka vuoksi tätä määrätään varsin rajoitettua henkilöryhmää koskevasta mutta heille eläkeoikeudellisilta vaikutuksiltaan varsin merkittävästä poikkeuksesta voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla.

Suomen Pankin eläkesäännön 2 b §:n 7 momentissa rajataan Suomen Pankin palveluksessa olleen henkilön itselleen palkkaansa liittyen jo ansaitsemaa eläke-etuutta. Työ- ja virkaeläkelainsäädännön perusteisiin kuuluva henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvan jo ansaitun eläkkeen koskemattomuus on perustuslain 15 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattu omaisuuden suojan piirissä. Kun eläkesäännön 2 b §:n 7 momentin mukainen eläkkeen lepäämisvaikutus lakkaa viimeistään edunsaajan täytettyä 65 vuotta, kysymys voi olla edunsaajan varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä riippuen, useiden vuosien eläkemäärästä. Mahdollista lainmuutosesitystä harkittaessa on tarpeen arvioida, merkitsisikö kyseinen jo ansaittua eläkettä koskeva lainmuutos sellaista rajattua poikkeusta omaisuuden suojan perusoikeussäännökseen, että laki olisi sen vuoksi säädettävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Poliisin menettely mielenosoituksessa

Seloste apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä 23.2.2004, dnro 440/1/02

KANTELUKIRJOITUS

Kantelija arvosteli oikeuskanslerille osoittamassaan kantelukirjoituksessa Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen Pasilan poliisipiirin menettelyä Suomen palestiinalaisten siirtokuntayhdistyksen järjestämässä mielenosoituksessa

17.4.2002. Poliisi oli ottanut kantelijan kiinni kun mielenosoitus oli alkamassa, laittanut hänet säilöön ja päästänyt hänet vapaaksi kun mielenosoitus oli päättymässä.

Kantelijan kertoman mukaan hän oli juuri saapunut Kansallisoopperan vieressä järjestettyyn alkamassa olevaan mielenosoitukseen, kun kaksi poliisimiestä oli yllättäen ottanut hänet kuljetusotteeseen ja vienyt hänet muutaman sadan metrin päässä sijaitseviin Helsingin poliisilaitoksen säilytystiloihin, jossa hänet oli pidetty vapautensa menettäneenä puolitoista tuntia. Syyksi menettelyynsä poliisi oli ilmoittanut kantelijalle tämän käyttäytymisen eräässä muutamaa päivää aiemmin Helsingin keskustassa järjestetyssä mielenosoituksessa.

Kantelija ei ollut oman käsityksensä mukaan edes käyttäytynyt moitittavasti aiemmassa mielenosoituksessa. Poliisi ei ollut sen aikana eikä sen jälkeenkään, vaikka aikaa oli kulunut jo useita päiviä, ottanut yhteyttä kantelijaan saattaakseen hänen tietoonsa, että hänen käyttäytymisensä oli joutunut arvostelun kohteeksi. Kantelija katsoi, että poliisi oli lainvastaisesti estänyt häntä käyttämästä perusoikeutena turvattua mielenosoitusoikeutta ja ilmaisuvapautta ja samalla myös puuttunut hänen niinkään perusoikeutena turvattuun henkilökohtaiseen vapauteensa. Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan poliisin menettelyn laillisuutta.

HANKITTU SELVITYS

Selvityksiä asiassa hankittiin Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta ja lausunto sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Hankitusta selvityksestä ilmenee, että poliisin valvontatoimenpiteitä vaatinut tilanne oli aiheutunut siitä, että Suomen palestiinalaisten siirtokuntayhdistys oli päättänyt järjestää mielenosoituksen lähellä Kansallisoopperaa, jossa Israelin suurlähetystö samanaikaisesti järjesti kansallispäivän juhlavastaanoton. Vieraksi juhla vastaanottoon oli kutsuttu muun muassa ”diplomaattikunnan edustajia sekä julkishallinnon ja elinkeinoelämän korkea-arvoisia päättäjiä”. Selvityksen mukaan ”Lähi-idän kärjistyneen tilanteen johdosta poliisi joutui panostamaan tässä

tilanteessa entistä enemmän tilaisuuksien turva-toimiin”. Poliisin yleisjohtajana mainitussa tapahtumassa toimi ylikomisario PP ja kenttäjohtajana komisario PÅ.

Selvityksen mukaan vastaavanlainen mielenosoitus oli 13.4.2002 eli neljä päivää aiemmin järjestetty Israelin suurlähetystön lähetyksillä Vironkadulla, Keskustan poliisipiirin alueella.

Komisario PÅ kertoo saaneensa muutamia tunteja ennen Kansallisoopperan luona pidetyn mielenosoituksen alkamista tiedon siitä, että neljä päivää aikaisemmin järjestetyssä mielenosoituksessa ”oli ollut joku suomalainen mieshenkilö, joka oli esiintynyt tilaisuudessa silmiinpistävästi kiihkeästi ja huudoillaan yrittänyt kiihottaa muita mielenosoittajia menemään eteenpäin ja vaikuttanut osaltaan tilanteen jännittymiseen”. Tämän johdosta PÅ kertoo päättäneensä toimia: ”Kerroin tehtävänantotilaisuudessa miehen tarkat tuntomerkit ja määräsin hänet kiinniotettavaksi poliisilain 20 §:n perusteella, rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi.” Menettelyään PÅ perustelee: ”Sillä hetkellä tiedossa oleva tilanne ja uhkakuvat huomioon ottaen katsoin, että muutama päivä sitten edellisessä mielenosoituksessa muita mielenosoittajia kiihottaneen henkilön kiinniotolle oli olemassa riittävät perusteet.” PÅ toteaa arvioineensa, että mielenosoitustilanteessa kiinniotot ovat yleensä mahdollisia vain joko tilaisuuden alussa tai myöhemmin vain eturivistä.

Ylikomisario PP kertoo saaneensa useilta eri tahoilta kuulla, että tilanne mielenosoituksessa Israelin suurlähetystön läheisyydessä 13.4.2002 olisi ollut ”kriittinen ja lähellä riistäytyä hallinnasta siten, että väkijoukko olisi tunkeutunut poliisin eristämälle alueelle”. Lisäselvityksessään PP ilmoittaa, että komisario PÅ oli saanut ”tiedustelua ja tarkkailua suorittavasta valtakunnallisesta poliisiyksiköstä” tiedon, minkä mukaan ”henkilö, jonka tuntomerkit täsmäsivät täysin kantelijaan, oli syyllistynyt 13.4.2002 järjestetyssä mielenosoituksessa sellaiseen rikokseen, että hänet normaalioloissa olisi poliisin toimesta otettu kiinni”. Kiinniottamiseen ei tuolloin useista syistä ryhdytty eikä rikosilmoitustakaan kirjattu, koska ”miehen henkilöllisyyttä ei voitu vahvistaa ja kynnys rikosilmoituksen tekemiseen yleensäkin mielenosoitustilanteissa on osittain tilaisuuksien luonteesta ja myös käytännön syistä melko korkea”. Ylikomisario PP kertoo vielä varmista-neensa mainittujen tietojen paikkansapitävyyttä eräältä Keskustan poliisipiirin komisariolta. PÅ:n mukaan muuta tietoa kantelijasta ei poliisilla ollut: ”Kantelija oli meille sillä hetkellä täysin tuntematon henkilö”.

Kun kantelija sitten saapui paikalle, otti hänet poliisipartio melko välittömästi kiinni ja vei hänet lähistöllä sijaitseviin poliisin säilöönottotiloihin, joista hänet päästettiin vapaaksi hieman ennen mielenosoituksen päättymistä. Vapaudenmenetyksen kestoksi muodostui noin puolitoista tuntia. Poliisipartio ilmoitti kiinniottamisesta ja säilöön ottamisesta komisario PÅ:lle, joka ilmoitti asiasta ylikomisario PP:lle. Selvityksen mukaan molemmat päällystöön kuuluvat poliisimiehet suhtautuivat toimenpiteeseen hyväksyvästi.

Toinen kiinniottamisen suorittaneista poliisimiehistä oli kantelijan tiedustelun johdosta ilmoittanut hänelle, että hänet otettiin kiinni aiemmassa mielenosoituksessa osoittamansa häiriökäyttäytymisen perusteella.

Kantelukirjoituksen liitteenä olevaan kiinniottamisen ja säilöönottamisen kirjaamislomakkeeseen on kiinniottamisperusteeksi merkitty ”Kiinniotto rikoksilta tai häiriöiltä suojaaminen (PoliisiL 20:3). Esiintynyt edellisessä vastaavassa mielenosoituksessa häiritsevästi ja provosoivasti. Oli viime lauantaina yllyttänyt mielenosoittajia menemään eritysaidan ylitse.” Kiinniottamis päätöksen tekijäksi on merkitty komisario PÅ ja kiinniottajiksi kaksi nimeltä mainittua vanhempaa konstaapelia.

Poliisin menettelyn arviointia

Käytettävissä olevasta selvityksestä päätellen poliisilla on ollut perusteltu aihe kuvatuissa oloissa suhtautua täydellä vakavuudella 17.4 pidetyn mielenosoituksen turvallisuusjärjestelyihin. On syytä ottaa huomioon myös se, että mielenosoituksen järjestäjien palestiinalaisten edustaja itsekin oli poliisin kanssa käydyissä neuvotteluissa viitannut neljä päivää aikaisemmin järjestetyssä mielenosoituksessa sattuneisiin häiriöihin arvioiden joidenkin osanottajien käyneen ”tosin kuumana”. Poliisin selvityksen mukaan palestiinalaisedustaja olisi neuvottelussa todennut, ettei hän voi antaa takeita siitä, että mielenosoituksen järjestäjät pystyisivät kontrolloimaan uudessa mielenosoituksessa kaikkia osanottajia.

Kaikesta päätellen poliisin on siten ollut syytä varautua erilaisiin häiriöihin, jotka olisivat voineet kohdistua niin mielenosoitusoikeuden käyttämiseen kuin ulkopuolisiin.

Kiistattomana voidaan pitää, että kantelijan tuntomerkkeihin sopiva henkilö oli käyttäytynyt mielenosoituksessa 13.4 jollakin tavoin poliisin huomiota herättävästi. Selvityksissä tästä esitet-

ty kuvaus on kuitenkin yleisluontoinen varsinkin siihen nähden, että poliisi on myöhempiä toimenpiteitä juuri tällä perustellut. PÅ puhuu selvityksissään lähinnä ”aggressiivisesta ja muita mielenosoittajia kiihottavasta ja yllyttävästä” käytöksestä, PP toteaa kantelijan syyllistyneen aikaisemmassa mielenosoituksessa myös rikokseen, tätä kuitenkin tarkentamatta. Selvityksestä päätellen tuossa mielenosoituksessa oli yleisemminkin ollut kiihkeä tunnelma, PP on kuvannut tilannetta 13.4. siten, että kantelijan tuntomerkkeihin sopinut ”henkilö tuolloin oli noin kolmentuhannen aggressiivisesti käyttäytyneen mielenosoittajan ympäröimänä ja tilanne muutoinkin oli vähällä riistäytyä poliisin ja järjestäjän hallinnasta”.

Vaikka pidettäisiinkin perusteltuna poliisin etukäteen tekemää tilannearviota 17.4 järjestetyn mielenosoituksen vaatimista yleisistä turvajärjestelyistä, on tämän tapauksen osalta arvioitava nimenomaisesti sitä, onko poliisilla ollut lainmukaisia perusteita määrätä esittämillään perusteilla kantelija otettavaksi kiinni. Paikalle juuri saapuneen kantelijan ei ole edes väitetty käyttäytyneen tuossa tilaisuudessa häiritsevästi tai vaaraa aiheuttaen. Ainoa selvityksessä kuvattu toisenkäden kertomus kantelijan käyttäytymisestä 17.4 järjestetyssä mielenosoituksessa on erään ylikonstaapelin havainto, että kantelija olisi tullut paikalle ”niska kylmyssä kiihkeästi puhisten”.

Poliisilaitos ja komisario PÅ ovat selvityksissään perustelleet kantelijan kiinniottoa ja säilöön panemista mielenosoituksen ajaksi poliisilain 20 §:llä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto on jälkikäteisarvionaan lausunut, että mainitun lainkohdan tarkoittamana vaarana tässä tapauksessa voitiin pitää sitä, että kantelija olisi ”poliisin tiedossa olevan aikaisemman käyttäytymisensä perusteella syyllistynyt toimintaan, jonka seurauksena mielenosoitus olisi muuttunut pahimmillaan väkivaltaiseksi mellakaksi, joka puolestaan olisi vaarantanut rauhallisten mielenosoittajien, sivullisten ja oopperatalossa olevien VIP-vieraiden turvallisuuden”.

Tapausta on oikeudellisesti arvioitava poliisilain 20 §:n ja perustuslain 7 § ja 13 §:n valossa.

Poliisilain 20 §:n 1 momentti edellyttää perusteltua arviota siitä, että henkilö ”todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen”. Arvion pohjana pitää lainkohdan mukaan olla henkilön uhkailu tai muu käyttäytyminen. Tämä sanonta samoin kuin toimenpidekynnystä kuvaava ilmaisu (”todennäköisesti”) viittaavat

siihen, että lainkohdan soveltamiseksi pitää olla olemassa joitakin konkreettisia tosiseikkoja, joihin todennäköisyysarvio nimettyihin rikoksiin syyllistymisestä voidaan juuri tuossa tilanteessa perustaa. Pelkkä yhteen aikaisempaan mielenosoituksessa tapahtuneeseen käyttäytymiseen perustuva yleisvaaran oletus, että henkilön mukanaolo uudessa mielenosoituksessa voisi saada aikaan tilanteen, joka saattaisi pahimmillaan kehittyä ”väkivaltaiseksi mellakaksi”, josta puolestaan voisi aiheutua lainkohdan tarkoittamia oikeudenloukkauksia, on liian abstrakti täyttääkseen poliisilain 20 §:n 1 momentin edellytykset. Lainkohta edellyttää nähdäkseni konkreettisempaa ja yksilöidympää perustetta todennäköisyysarviolle kuin tämän tapauksen selvityksissä on esitetty.

Poliisilain 20 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteeseen voidaan ryhtyä, jos henkilö käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Sanamuoto viittaa siihen, että henkilön pitää parhaillaan aiheuttaa käyttäytymisellään mainitunlaisia seurauksia, jotta toimenpide olisi lain mukaan perusteltu. Edellytyksenä siis olisi joko se, että käyttäytyminen on jo alkanut aiheuttaa ”huomattavaa häiriötä”, jolloin häiriökäytös voidaan poliisitoimella keskeyttää, tai että käyttäytyminen on sen laatuista, että se sellaisenaan muodostaa välittömän vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Lainkohta edellyttää käyttäytymisen ja seurauksen välitöntä yhteyttä; kyse ei ole henkilön ”vaarallisuutta” koskevasta yleistävästä päättelystä tämän jonkin aikaisemman käytöksen perusteella (on syytä huomata, että säännöksessä ei esim. sanota, että ”todennäköisesti tulisi aiheuttamaan vaaraa” vaan sanamuodon mukaan käyttäytymisen jo pitää aiheuttaa välitöntä vaaraa).

Oikeusvaltion periaatteiden kanssa on ristiriidassa, että poliisi voisi abstraktin ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden” nimissä poliisilain 20 §:n 2 momentin sanamuotoa tulkinnallisesti väljentäen ryhtyä rajoittamaan ihmisten perusoikeutena suojattuja oikeuksia (viitataan tältä osin yleisesti myös artikkeliini Näkökohtia näyttökynnyksistä. Professori Jyrki Virolaisen juhla-kirja. Rovaniemi 2003 s. 153-154 ja myös alaviite 43).

Näin arvioiden katson, ettei poliisilla olisi ollut käytettävissäni olevan selvityksen valossa ja poliisilain 20 §:ää perusoikeusmyönteisesti tulkiten oikeutta edes määrätä kantelijaa poistettavaksi mielenosoituspaikalta heti tämän sinne saavuttua eli siis estää etukäteen tätä käyttämäs-

tä oikeuttaan osallistua mielenosoitukseen, puhumattakaan siitä, että poliisi olisi voinut ottaa kantelijan tuossa tilanteessa kiinni ja laittaa yli tunniksi säilöön. Viimeksi mainittu toimenpide kun edellyttää lisäksi sitä, että paikalta poistaminen on ”ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa”. Kiinniottaminen on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi. Selvityksissä on tämän keinon käyttämistä lähinnä keskitytty perustelemaan yleisillä kokemusperäisillä havainnoilla eri keinojen käyttökelpoisuudesta mielenosoituksissa (”mielenosoitustilanteissa paikalta poistamiset äärettömän vaikeita käytännössä toteuttaa” ja ”kiinniottot mahdollisia yleensä vain mielenosoituksen alussa”). Poliisilain 20 §:n 3 momentin tarkoittaman keinon käyttäminen tulee kuitenkin kytkeä konkreettisemmin ja yksilöidymmin lainkohdan tarkoittamien seurausten torjuntaan äärimmäisenä keinona.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on lausunnossaan arvioinut poliisin menettelyä selvästi varovaisemmin: ”asiaa jälkikäteen arvostellen PÄ:n ja PP:n menettelyä voidaan pitää poliisilain 20 §:n perusoikeusmyönteisen tulkinnan valossa jossain määrin ylimitoitettuna”. Poliisiosasto toteaa johtopäätöksensä, että PÄ ja PP eivät ole ”sisäasiainministeriön käsityksen mukaan ylittäneet harkintavaltaansa tai käyttäneet sitä sillä tavoin moitittavasti, että heitä vastaan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin”. Poliisiosasto on lähtenyt siitä, että ”tapausta on arvioitava myös kahden perusoikeuden näkökulmasta. Mielenosoittajat ovat käyttäneet perustuslain 13 §:n mukaista kokoontumis- ja yhdistymisvapauttaan. Mielenosoituksen kohteilla ja sivullisilla on puolestaan ollut perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen”. Poliisiosaston argumentaatiossa ei ole tässä punninta-asetelmassa tuotu riittävästi esiin *poliisitoimen kohteen perusoikeutena suojattua vapautta*, mikä näkökulma poliisilain 20 §:n perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa olisi pitänyt olla ensisijainen perusoikeusargumentti.

Poliisin menettelyn oikeudellisessa arvioinnissa on vielä otettava huomioon eräs tärkeä tapauksen ominaispiirre, jonka selvityksen antajat ja sisäasiainministeriön poliisiosastokin ovat sivuuttaneet vain maininnalla: komisario PÄ oli selvityksensä mukaan *jo ennen mielenosoituksen alkamista* (tehtävänantotilaisuudessa) antanut määräyksen ottaa kantelijan tuntomerkkeihin sopiva henkilö kiinni. Tällainen *etukäteen annettu kiinniottomääräys* ei — ainakaan tämän tapa-

uksen selvityksessä esitetyillä perusteilla — nähdäkseni ole poliisilain 20 §:n mukainen. Viittaa siihen, mitä edellä totesin henkilön käyttäytymisen ja sen aiheuttaman häiriön tai vaaran kiinteän yhteyden vaatimuksesta poliisilain 20 §:n tulkinnassa.

Johtopäätökset

Yhteenvedonmaisesti totean, että määräystä kantelijan kiinniottamisesta ja säilöön ottamisesta ei ole vallinneissa oloissa perusteltu oikeudellisesti kestävästi. Menettelyä ei ole voitu perustaa poliisilain 20 §:ään — millä poliisi on menettelyä perustellut — eikä muuallakaan lainsäädännössä olevaan säännökseen. Kiinniottamismääräyksen antaneen komisario PÄ:n vastuuta ei poista se, että hänen esimiehensä ylikomisario PP kertoo toimenpiteen yleisjohtajana jälkikäteen hyväksyneensä ja vahvistaneensa säilöönottopäätöksen ja ottavansa siitä ”täyden vastuun”.

Komisario PÄ:n menettelyn moitittavuuden asteen arvioinnissa ja toimenpidettä harkittaessa on kuitenkin asianmukaista ottaa huomioon se, että niin PÄ:n lähimmillä esimiehillä (Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja ylikomisario PP:n selvitykset) kuin poliisin ylijohdolla (sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto) näkyy olevan joko täysin yhtenevä tai ainakin keskeisiltä osin hyvin pitkälle samanlainen poliisilain 20 §:n tulkinta kuin se, minkä perusteella PÄ toimenpiteeseensä ryhtyi. Tästä voisi päätellä, että komisario PÄ on vain menettelyllään noudattanut poliisitoiminnassa omaksuttua yleistä linjaa poliisilain 20 §:n tulkinnassa ja perusoikeuksien painotuksessa.

Komisario PÄ:n menettelyä arvioidessaan pidän kohtuullisena kiinnittää huomiota myös siihen, että kokonaistilanne on ollut ilmeisen vaikea harkittaessa mielenosoituksen turvallisuusjärjestelyjä, mikä on suhteellisen nopeaa päätöksentekoa vaativassa tilanteessa tuonut mukanaan todennäköisesti lisäpaineita.

Toimenpiteet

Edellä esitetyillä perusteilla kiinnitän komisario PÄ:n huomiota edellä esittämäni käsitykseen poliisilain 20 §:n perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta. Samaan kiinnitän ylikomisario PP:n ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota. Lähetän tämän ratkaisuni myös sisäasiainministeriön poliisiosastolle tiedoksi.

Talousrikostutkinnan tila Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan kirje sisäasiainministeriölle 20.2.2004, dnro 10/50/03

1 Tarkastushavainnot

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikköön 22.1.2003 tekemässään tarkastuksessa ilmeni, että esitutkinnan toimittaminen talous- ja omaisuusrikosyksikössä on erityisesti talousrikosten osalta pahoin ruuhkautunut.

Otin esitutkintatilanteen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa ja erityisesti sen talous- ja omaisuusrikosyksikössä omana aloitteena tutkittavaksi.

Poliisilaitos katsoo siltä asian johdosta pyydettyssä 27.11.2003 päivätyssä selvityksessä tilanteen talousrikostutkinnassa johtuvan pääasiassa henkilöstöresurssien puutteesta. Selvityksessä todetaan, että ”samaan aikaan, kun esitutkinnalle asetetut vaatimukset ovat erityisesti rikosoikeudenkäynti uudistuksen vuoksi kasvaneet, on talousrikostutkintaa tekevien henkilöiden määrä oleellisesti vähentynyt yksikössä. Tutkintaan tulleet jutut ovat myös yhä suunnitelmallisempia ja laajempia” ja edelleen, että ”Talousrikostutkijoiden lukumäärä on vähentynyt jatkuvasti vuosista 1996-1998”. Saadun selvityksen perusteella avoimena olevien talousrikosjuttujen määrä on kasvanut päätoimisilla talousrikostutkijoilla niin, että vuonna 1998 niitä oli 249 ja vuonna 2003 yli kaksi kertaa enemmän eli 550. Myös tutkinta-ajat ovat jatkuvasti pidentyneet niin, että vuonna 2003 keskimääräinen tutkinta-aika talousrikosjutuissa oli noin 500 päivää.

Vuoden 2003 tulossuunnitelmassa Helsingin poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikölle asetetuista tavoitteista on jouduttu tinkimään. Seurantamittarina on ollut muun muassa, ettei vuoden 2003 lopussa olisi enää ennen 1.1.2000 tutkintaan tulleita juttuja. Talous- ja omaisuusrikosyksikön johtajalta saadun 10.2.2004 päivätyen lisäselvityksen mukaan talousrikostutkinnanjohtajilla oli 4.2.2004 yhteensä 740 avointa juttua (joista osa on muita kuin talousrikoksiksi luokiteltuja R-ilmoituksia).

Ennen 1.1.2000 tutkintaan tulleita juttuja oli avoimena vielä 39. Osa näistä jutuista on sellaisia, joissa esitutkintaa ei ole päästy toimittamaan esimerkiksi sen vuoksi, ettei rikoksesta epäilty henkilö ole onnistuttu tavoittamaan. Mukana on kuitenkin myös sellaisia asioita, joissa esitutkin-

nan toimittamiselle ei näyttäisi olevan mitään tähän verrattavaa ”teknistä” estettä. Esimerkiksi vuodelta 1996 on vielä avoinna kaksi juttua, joissa on ”pyydetty syyttäjältä kannanottoa siitä, onko kyseessä törkeä vai tavallinen tekemuoto velallisen rikoksessa”. Vuodelta 1998 on joitakin juttuja, joissa ”tutkinnan pitkittyminen johtuu tutkijan toimimattomuudesta”, vuodelta 1999 on useita juttuja, joissa ”tutkintaa on jouduttu resurssipulan vuoksi siirtämään useamman kerran”. Kaikissa tutkintaan vuonna 2000 tulleissa jutuissa tutkintaa ei ole vielä päästy edes aloittamaan.

Saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että perusoikeutena turvattu oikeus saada asiaansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä on edellä kerrotunlaisessa tilanteessa pahasti uhattuna. Esitutkinta-aikojen kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että kysymys on (useissa tapauksissa) vasta asian käsittelyn ensimmäisestä vaiheesta, jonka jälkeen seuraa vielä syyteharkinta ja mahdollinen oikeuskäsittely eri oikeusasteissa.

Rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, että huono tutkintatilanne on saadun selvityksen mukaan vaikuttanut myös siihen, kuinka paljon talousrikosjuttuja voidaan ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi ja jopa siihen, tekevätkö esimerkiksi veronviranomaiset rikosilmoituksia kaikista epäilemistään jutuista.

Minulla ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole mahdollista arvioida, mistä Helsingin poliisilaitoksen talousrikostutkinnan ongelmassa perimmältään on kysymys (resurssien riittämättömyys tai niiden jakautuminen poliisilaitoksen sisällä/tutkinnan järjestelyjen puutteellisuus/juttujen vaikeuden ja erityisosaamisen välinen epäsuhta?).

2 Kysymys on perus- ja ihmisoikeudesta

Oikeus saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa on niin perustuslaissa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti korostanut ratkaisuisaan sitä, että rikosasioiden kokonaiskäsittelyajat eivät saa nousta liian pitkiksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli asiaa Suomen osalta aivan äskettäin tapauksessa Kangasluoma vastaan Suomen valtio (48339/99). Ihmisoikeustuomioistuin katsoi Suomen valtion loukanneen kyseisen talousrikosasian

käsittelyssä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa, koska asian käsittely esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimissa kesti ihmisoikeustuomioistuimen mielestä kohtuuttoman kauan. Käsittelyn kokonaiskesto aika esitutkinnan aloittamisesta lainvoimaiseen tuomioistuinratkaisun oli siinä tapauksessa 7 vuotta ja neljä kuukautta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi päätöksessään, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilön katsotaan olevan syytteessä mm. silloin, kun esitutkinta häntä vastaan on aloitettu ja hän on saanut virallisen tiedon esitutkinnasta tai sillä on alkanut olla häneen kohdistuvia vaikutuksia.

Selvää on, ettei ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa voi toteutua, jos yksinomaan esitutkinnan toimittaminen kestää vuosikausia. Myös kotimaiset laillisuusvalvojat ovat tämän tästä joutuneet kiinnittämään huomiota esitutkintojen viipymisiin.

Helsingin talousrikostutkinnassa nyt vallitseva tilanne, jossa aktiivitutkinnassa on jopa kahdeksan vuotta vanhoja asioita ja tutkinta on kokonaan aloittamatta jopa neljä vuotta vanhoissa asioissa, on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kestävä. Erityisen huolestuttavaa on se, että tutkintatilanne Helsingin talousrikostutkinnassa on viime vuosina jatkuvasti huonontunut. Esimerkiksi tammikuussa 2004 tutkintaan tuli yli 30 juttua, kun samaan aikaan päätettiin vain 7 juttua.

Kaikesta päätellen talousrikostutkinnan ongelmat ovat valtakunnallisesti pahimmat Helsingin poliisilaitoksella, mutta havaintojeni mukaan vastaavanlaisia ongelmia on muuallakin. Tästä kertoo muun muassa oheinen äskettäin ratkaisemani kanteluasia, joka koskee Länsi-Uudenmaan alueellisen rikostutkinnan menettelyä talousrikosasian tutkinnassa. Aktiivisen tutkinnan odotusaika on myös siinä tapauksessa ollut huomattavan pitkä.

Tutkinnanjohtaja perusteli antamassaan selvityksessä tilannetta erityisesti talousrikostutkinnan puutteellisissa resursseilla, jos kohta hän toi esiin myös mm. esitutkintamenetelmien kehittämisen keinona talousrikosjuttujen tutkintojen nopeuttamiseen.

Tiedossani on, että esitutkinnan viipymisiin yleensä ja erityisesti talousrikostutkintojen pitkiin aikoihin on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi Rikostutkinnan tila — selvityshankkeen loppuraportti (Poliisiosaston julkaisu 4/2003) on analysoinut talousrikosten tut-

kintatilannetta, sen seurauksia ja syitä. Raportissa mm. todetaan, että verottajan kynnys rikosilmoitusten tekemiseen olisi noussut merkittävästi, koska ”uusina meneillään olevia talousrikoksia ei saada minkään poliisin talousrikoksia tutkivan yksikön tutkittavaksi”.

Raportista ilmenee, että kyseessä on monitahoinen ongelma, mutta siinä myös todetaan, että talousrikostutkintaa tulisi tarkastella prosessina, jonka ”kestoon voidaan merkittävästi vaikuttaa”.

3 Toimenpiteeni

Esitutinnan kestolla on vahva ja konkreettinen yksilön oikeusturvaan ulottuva laillisuuskytkentä, kyse ei ole vain abstraktista rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta. Kysymys on yksittäisen ihmisen oikeudesta saada häntä koskeva asia käsiteltyksi kohtuullisessa ajassa. Jos talousrikosjuttujen tutkinta jo esitutkintavaiheessa kestää vuosikautia, on kokonaiskäsittelyaika vaarassa muodostua pelkästään tästä syystä isosa jutussa helposti niin pitkäksi, että se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön valossa kestävämpi. Erityisen pahalta tilanne tässä suhteessa näyttää tarkastushavaintojen perusteella olevan Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa. Pidän laillisuusvalvojana välttämättömänä, että tilanteen korjaamiseksi ryhdytään toimenpiteisiin.

Saatan tässä esittämäni sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon ja harkittavaksi, millaisin sen käytettävissä olevin keinoin tilanne on saatettavissa vastaamaan perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1. kohdan asettamia vaatimuksia. Pyydän poliisiosastoa ilmoittamaan tämän vuoden loppuun mennessä, mihin konkreettisiin toimiin se on asian suhteen ryhtynyt.

Lähetän tämän kirjeeni myös tiedoksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 17.1.2005 päivätyllä kirjeellään, että vuoden 2004 aikana oli tehty useita merkittäviä talousrikosjuttujen- ja tutkinnan tehostamiseen tärkeitä toimia ja että talousrikostutkinnan tulokset tulevat erityisesti juttujen tutkinta-aikojen osalta merkittävästi parantumaan vuoden 2005 loppuun mennessä.

EU-asioiden käsittelyn nykytilasta ja kehitystarpeista

Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto eduskunnalle 16.2.2004, dnro 14/21/03

Puhemiesneuvoston 21.11.2003 asettama EU-menettelyjen tarkistustoimikunta on pyytänyt mahdollisia havaintojani oikeuskanslerin lausuntoa nykyisestä EU-asioiden käsittelyjärjestelmästä ja siinä havaituista kehittämistarpeista.

Totean yleisesti, että perustuslain 96 §:ssä säännellyn valtioneuvoston eduskunnalle lähetettävien kirjelmien osalta ei ole valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksissa yleisemmin havaittu ongelmia. Mahdollisia kehittämistarpeita silmälläpitäen esitän seuraavassa kunnioittaen tarkistustoimikunnan tiedoksi ne seikat, joihin kirjelmässä oikeuskanslerin valtioneuvoston valvonnassa kiinnitetään huomiota sekä esitän harkittavaksi, olisiko kirjelmiin sisällytettävä selvästi erillinen osa EU-säädösehdotuksen suhteesta perustuslain säännöksiin, ennen kaikkea perusoikeuksien näkökulmasta.

Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle on oikeuskanslerinvirastossa kiinnitetty ensinnäkin huomiota siihen, että Euroopan unionin piirissä valmisteltavana olevat säädös- ja sopimusehdotukset on asianmukaisesti ja ajoissa toimitettu eduskunnalle. Jos asian lähettäminen eduskunnalle on näyttänyt viipyneen, kirjelmästä on tullut ilmetä asian käsittelyvaihe unionissa, jotta eduskunnan valiokuntakäsittelyssä voidaan arvioida mahdollisuudet saattaa kansallisen lainsäädäntöelimen kanta ajoissa jatkovalmistelusta vastaavien kansallisten viranomaisten tietoon. Säännöksen edellyttämästä oikea-aikaisuudesta viitataan 16.12.1998 (dnro 34/20/98) eduskunnan suurelle valiokunnalle lähettämään kirjeeseen, jossa olen suuren valiokunnan ilmoituksen johdosta kiinnittänyt huomiota aikaisemmin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ään sisältyvän oikeudellisen velvoitteen tarkkaan ja asianmukaiseen noudattamiseen. Kannanottoni lähetettiin tiedoksi ministeriöiden kansliapäälliköille saatettavaksi niiden virkamiesten tietoon, joiden tehtäviin U-asioiden valmistelu kuuluu.

Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys määritettäessä toimivaltajakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken, on oikeuskanslerinvirastossa pidetty tärkeänä, että tämä seikka käy ilmi muistiosta. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinnanvarainen, on katsottu, että myös tämän tulee käydä ilmi muistiosta, samoin kuin

valtioneuvoston kanta tähänkin kysymykseen. Myös valtioneuvoston kanta itse ehdotukseen kuuluu ilmoittaa kirjelmässä eduskunnalle tiedoksi ja arvioitavaksi. Toisinaan valtioneuvoston kanta jää vielä kirjelmää eduskunnalle lähettävässä avoimeksi. Mielestäni näin voisi tulla menetellä poikkeustapauksissa vastakin, koska tärkeintä on saada ehdotus hyvissä ajoin eduskunnalle. Olennaista käsittääkseni on, että eduskunnassa saadaan valtioneuvoston kanta käsitellyn aikana.

Perusoikeuksien merkitykseen EU:n säädösten kansallisessa valmistelussa on kiinnitetty huomiota eduskunnan valiokunnissa, ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan kannanotoissa (PeVL 44/2001 vp, PeVL 44/2002 vp). Kun EU-säädösehdotuksilla on yhä enemmän perusoikeuskytkentöjä muun muassa poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alueella, pitäisiin perusteltuna, että nämä seikat käsiteltäisiin kirjelmässä selkeästi omana lukunaan. Myös ehdotusten mahdolliset muut kytkennät perustuslakiimme on paikallaan todeta kirjelmässä. Tämä on ymmärtääkseni aiheellista myös eduskuntakäsittelyä silmälläpitäen. Eduskuntakäsittelyssä saatu palaute on puolestaan tärkeä hallitukselle ja ministeriöille ehdotusten jatkokäsittelyssä, missä palautteella voi olla myönteinen vaikutus perustuslain kannalta ongelmattoman lopputuloksen saavuttamiselle.

Geenitekniikan lautakunnan menettely geenitekniikan koetoiminnan valvonnassa ja koetoimintaa koskevien tietojen luovutuksessa

Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös
31.3.2004, dnro 889/1/00

1 KANTELUKIRJOITUS

Kansalaisten Bioturvayhdistys on 6.9.2000 päivätyssä kirjoituksessa pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan seuraavia geenitekniikan lautakunnan toimintaan ja menettelyyn liittyviä asioita:

1) Onko geenitekniikan lautakunta laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa geenimuunnellun rapsin luvatonta viljelyä koskevassa asiassa?

2) Onko geenitekniikan lautakunta laiminlyönyt virkavelvollisuutensa geenitekniikan koetoiminnan rekisterin ylläpidossa?

3) Ovatko geenitekniikan lautakunnan yleiset toimintalinjaukset olleet sopusoinnussa lain kanssa?

1) Kantelukirjoituksen mukaan kirjoituksessa mainittu yhtiö oli vuonna 1999 tuonut Suomeen geenimuunnellun rapsin siementä. Lehtitietojen mukaan sitä oli viljelty useilla tiloilla yhteensä ainakin sadan hehtaarin alalla. Sekä Suomen että Euroopan Unionin lainsäädännön mukaan geenimuunneltua rapsia ei saa viljellä. Kantelukirjoituksen allekirjoittajien havaintojen mukaan geenitekniikan lautakunta ei ollut valvovana viranomaisena ryhtynyt minkäänlaisiin toimiin asiassa.

2) Kantelukirjoituksen allekirjoittajat olivat 9.6.2000 pyytäneet geenitekniikan lautakunnan pääsihteeriltä tietoja geenitekniikan koetoiminnasta. Lautakunnan sihteeri oli todennut, että ilmoitusvelvollisuuteen perustuvasta geenitekniikan koetoiminnasta ei ollut koottuna rekisteriä, vaan tiedot oli vain kirjattu saapuvan postin diaarikirjaan. Sihteerin mukaan pyydetyn listan kokoaminen olisi vaatinut usean kuukauden työn. Kirjallisesti tehtyyn tietopyyntöön oli saatu lista, joka sisälsi 70 kappaletta geenitekniikkalain 14 §:ssä edellytetyn toimitilailmoituksen perusteella tehtyä päätöstä. Aineistosta oli puuttunut kokonaan pelkkään ilmoitusvelvollisuuteen ja hakijan omaan riskiarviointiin perustuvat koheet.

3) Kantelukirjoituksen mukaan kantelukirjoituksen laatijat olivat saaneet kokeiden valvonnasta sellaisen kuvan, että ilmoitusmenettelyyn ei liittynyt seuranta eikä valvontaan liittynyt seurantakäyntejä pistokokeista puhumattakaan. Kantelukirjoituksen mukaan geenitekniikan lautakunta on instituutiona selkeästi samaistunut valvottavaansa eikä yhteiskunnan etuun, joka on kirjattu geenitekniikkalain periaatepykälään ja viranomaisvelvoitteisiin. Kantelukirjoituksessa on pyydetty oikeuskansleria tutkimaan toteuttaako geenitekniikan lautakunta geenitekniikan valvontavelvollisuuttaan lain edellyttämällä tavalla toimiessaan pelkästään passiivisena ilmoitusten vastaanottamisinstituutiona, vai edellyttääkö laki valvonnalta aktiivisempaa otetta joko kenttäkokeiden tai laboratorioskokeiden tai molempien valvonnassa.

2 HANKITTU SELVITYS

Geenitekniikan lautakunnan pääsihteeri on antanut 13.11.2000 päivätyyn selvityksensä hänelle osoitettujen tiedonsaantipyyntöjen käsittelyn osalta.

Geenitekniikan lautakunnan selvityksessä 20.11.2000 on selostettu Suomeen vuonna 1999 tuodun epäpuhtautena gm-rapsia sisältäneen rapsiemenerän johdosta käynnistettyjä maa- ja metsätalousministeriön selvityksiä, jotka oli toimeenpantu siemenkauppalaan (233/1993) nojalla. Kantelukohdan 2 osalta geenitekniikan lautakunnan selvityksessä on selostettu viranomaisten valvontavelvollisuutta ja sen toteuttamista toisaalta geenitekniikkalain mukaisen ilmoitusmenettelyn ja toisaalta laissa säädetyn hyväksymismenettelyn piiriin kuuluvissa hankkeissa. Geenitekniikkalautakunnan selvityksen 3 jaksossa on selostettu geenitekniikkalain 8 §:ssä edellytettyä valvontaa.

Geenitekniikan lautakunnan selvityksen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö on antanut oikeuskanslerille 22.12.2000 päivätyn lausunnon.

3 VASTINE

Kansalaisten Bioturvayhdistyksen vastineessa 31.1.2001 on viitattu tiedonsaannin julkisuuden turvaavaan perustuslain 12 §:ään, terveellistä ympäristöä koskevaan perustuslain 20 §:ään ja perustuslain 14 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.

4 ASIAN KÄSITTELY HALLINTOTUOMIOISTUIMESSA

Geenitekniikan lautakunta oli päätöksellään 19.10.2000 antanut Kansalaisten Bioturvayhdistyksen edustajalle tiedon tutkimus- ja kehittämiskoetta koskeneen geenitekniikkalaissa tarkoitettujen ilmoituksen B/FI/97/6MB ja ilmoituksen B/FI/99/2MB koalueen tarkasta sijainnista. Sen sijaan lautakunta oli päättänyt, että päätöksessä yksilöityjen eräitä muita ilmoituksia koskeneiden koalueiden tarkka sijainti oli salassa pidettävää tietoa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan perusteella.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli päätöksellään 29.1.2002 nro 02/0048/3 kumonnut geenitekniikan lautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus oli katsonut, että geenitekniikan lautakunta ei ollut ilmoittamalla kysymyksessä olleiden tutkimus- ja kehittämiskohteiden suorittamiskunnan tai -kaupungin riittävästi yksilöinyt kyseisten kokeiden geenitekniikkalain 32 §:n

2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua käytön paikkaa.

Geenitekniikan lautakunta oli valittanut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Se oli päätöksessään 10.2.2003 taltionumero 289, hallinto-oikeuden päätöksestä ilmeneviin lainkohtiin ja perusteluihin viitaten, katsonut, että hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ollut syytä.

5 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

5.1 Geenimuunnellun rapsin viljely

Asiakirjoista ilmenee, että kantelukirjoituksessa mainittu geenimuunnellun rapsin viljely oli koskenut erään osakeyhtiön vuonna 1999 Kanadasta Suomeen tuomaa siemenereää. Kyseisellä rapsinsiemenellä oli kasvukautena 1999 kylvytty Suomessa yhteensä noin 100 hehtaaria. Asiakirjojen mukaan muissa Euroopan Unionin jäsenmaissa oli samanlaista rapsia kylvytty kasvukautena 1999 — 2000 yhteensä useita kymmeniä tuhansia hehtaareja.

Tapahtuma-aikaan voimassa ollut siemenkauppalakia (233/1993) sovellettiin lain 2 §:n mukaan muun muassa peltokasvien kylvösiemenen markkinointiin ja maahantuontiin. Lain 3 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö päätti, sen mukaan kuin kylvösiemenen tuottamista ja markkinoimista koskevat Euroopan yhteisön säännökset edellyttivät, mitä kylvösiementä sai markkinoida ainoastaan virallisesti varmennettuna (*sertifioitu kylvösiemen*). Asiakirjoista ilmenee, että kyseessä oleva Kanadasta Suomeen tuotu siemenereä oli sertifioitu. Tällä siemenereän maahantuonnin yhteydessä saadulla perustiedolla on oikeudellista merkitystä Suomen valvontaviranomaisten tarkastus- ja valvontatoimien käynnistämisen arvioinnin kannalta.

Osakeyhtiön maahantuoman rapsierän epäpuhtautta koskevan ilmoituksen jälkeen maa- ja metsätalousministeriö ja siemenkauppalaan noudattamisen valvonnasta lain 10 §:n 2 momentin mukaisesti vastannut kasvintuotannon tarkastuskeskus olivat ryhtyneet maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston laatu- ja ympäristöpolitiikan yksikön kirjeestä 17.10.2000 ja geenitekniikan lautakunnan selvityksestä 20.11.2000 ilmeneviin toimenpiteisiin.

Asiakirjoista ilmenee, että Kansalaisten Bioturvayhdistyksen puheenjohtaja oli tehnyt asiaa tutkintapyyntöön myös poliisille. Osakeyhtiön kotipaikan poliisiviranomainen Espoon poliisi oli hankkinut 5.9.2000 päivätyn tutkintapyyntönsä S/23708/00 johdosta 30.11.2000 päivätyn maa- ja metsätalousministeriön lausunnon. Tutkintapyyntöasian asiakirjoissa on lisäksi geenitekniikan lautakunnan kokouksen 20.11.2000 pöytäkirja liitteinen. Lautakunta oli asiakirjoista ilmenevin perustein päättänyt, että se ei pitänyt tarpeellisena tutkintapyyntöä tekemistä poliisille luvattoman gm-rapsin maahantuonnin johdosta. Päätöstä tehdessään lautakunnalla oli ollut käytettävissään asiakirjoista ilmenevät asiantuntijalausunnat, muun muassa Suomen ympäristökeskuksen 12.10.2000 päivätty asiantuntijalausunto.

Siemenkauppalaan 19 §:n mukaan rangaistavaa oli muun muassa sellaisen kylvösiemenen markkinointi, joka ei täyttänyt laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä kylvösiemenelle asetettuja vaatimuksia. Jälkikäteen on voitu todeta, että osakeyhtiön maahantuoma siemenenä ei ollut vaatimusten mukaista. Siemenellä olleen OECD:n määräysten mukaisen sertifiikaatin huomioon ottaen yhtiön edustajilla ei ollut kuitenkaan perusteltua aihetta epäillä sitä, että kylvösiemen ei olisi ollut vaatimusten mukaista. Tällä perusteella poliisitutkinta-asiasa tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikomisario oli päätöksessään 15.1.2001 katsonut, että saatujen selvitysten perusteella ei ollut syytä epäillä, että asiassa olisi tapahtunut rikos. Tästä syystä esitutkinta oli päätetty.

Kansalaisten Bioturvayhdistyksen lakiasiaavustajan vastinekirjoituksessaan maa- ja metsätalousministeriön ja varsinkin geenitekniikan lautakunnan asiantuntemukseen kohdistaman epäilyn osalta toteaa, että Espoon poliisissa vireillä ollut asia on koskenut sen kysymyksen rikosoikeudellista tutkintaa, onko joku kyseisen rapsierän maahantuonnista ja markkinoille pääsemisestä vastuussa ollut taho syylistynyt siemenkauppalaan 19 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn tekoon. Toiminnan tahallisuuden arviointi on koskenut ainoastaan kyseessä olleen menettelyn rikosoikeudellista arviointia. Selvää on, että viranomaisten on ollut ryhdyttävä siemenkauppalaissa säädettyihin valvonnallisiin ja torjunnallisiin toimenpiteisiin todetun siemenaineiston epäpuhtauden syystä riippumatta. Valvonta- ja torjuntatoimien tehosteena viranomaisilla on ollut siemenkauppalaan 17 §:ssä säädetty uhkasakomahdollisuus, jota tässä tapauksessa ei ole

käytetty, koska asiassa on voitu edetä ilman pakotoimenpiteitä. Torjuntatoimenpiteiden laajuutta ja ankaruutta arvioidessaan viranomaisten on tullut ryhtyä sellaisiin toimiin ja edellyttää siemenen maahantuojalta sellaisia toimia, jotka jo todetun tai tulevaisuudessa mahdollisesti todettavan epäpuhtaan siemenen leviämishukan tai terveydellisen uhan tai vaaran mahdollisuudet huomioon ottaen ovat olleet perusteltuja.

Ilman siemenkauppalaan 9 §:n erityistä vahingonkorvaussäännöstäkin on yleisen vahingonkorvausvelvollisuuden perusteella selvää, että vahingon aiheuttaja on ollut vastuussa siitä, että kylvösiemenen todetusta epäpuhtaudesta on saattanut jo aiheutua tai lähivuosina saattoi aiheutua ulkopuolisille vahinkoja. Siemenkauppalaan 9 §:n vahingonkorvaussäännöksessä korvausvastuu on kohdistettu kylvösiemenen kunnostajaan, pakkaajaan sekä siemenen maahantuojaan. Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston Espoon poliisille 30.11.2000 antamassa lausunnossa oleva maininta vahinkojen korvaamisesta on voinut koskea ainoastaan tuohon ajankohtaan mennessä todettujen vahinkojen korvaamista. Myös mahdollisten myöhempien vahinkojen toteamisessa ja vahinkojen korvaamisessa on meneteltävä lain mukaisesti. Siemenkauppalaan mukaiset viranomaisten valvontatoimet on kohdistettu myös nimenomaisen viljelyalueen ulkopuolelle ja mahdollisten epäpuhtauksien ilmetessä viranomaisten tehtävänä on ollut antaa asiantuntija-apuaan asianomaisille maanomistajille tai -haltijoille. Vahingonkorvausasiat sinänsä ovat yksityisoikeudellisia riitaasioita, joiden ratkaiseminen kuuluu viime kädessä yleisille tuomioistuimille.

Käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perustella päädyn siihen, että kanteluasian tutkinnan yhteydessä ei ole ilmennyt sellaista, että maa- ja metsätalousministeriö, kasvintuotannon tarkastuskeskus tai geenitekniikan lautakunta olisivat kysymyksessä olevan gm-rapsierän maahantuonnin yhteydessä laiminlyöneet valvontavelvollisuutensa. Kanteluasian yhteydessä ei ole myöskään ilmennyt, että mainitut viranomaiset olisivat kyseiseen epäpuhtaaseen rapsierään kuuluneen pienemmän erän kylvämisestä aiheutuneiden tarpeellisten torjuntatoimenpiteiden arvioinnissa ja niiden valvonnassa laiminlyöneet virkavelvollisuuksiaan.

5.2 Tietojen luovutus geenitekniikan rekisteristä

Geenitekniikkalain (377/1995) tavoite on lain 1 §:n mukaan edistää geenitekniikan turvallista

käyttöä ja kehittymistä eettisesti hyväksyttävällä tavalla sekä ehkäistä ja torjua haittoja, joita geeniteknikalla muunnettujen organismien käyttö voi aiheuttaa ihmisen terveydelle, eläimille, omaisuudelle ja ympäristölle.

Geeniteknikan lautakunnalle säädettyjen ohjaus- ja valvontatehtävien toteutumisen kannalta on olennaista, että lautakunnalla ja sen tarkastajilla on käytössään geeniteknikkalaissa säädettyjen valvontavelvollisuuksien ja valvontatoimien toteuttamiseksi tarvittavat tiedot, joiden perusteella valvontaviranomaisilla on mahdollisuus ja velvollisuus laissa säädettyjen edellytysten täytyessä ryhtyä laissa säädettyihin toimenpiteisiin. Tätä varten geeniteknikkalaissa on useita toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Ilmoitusten sisältöä koskevia säännöksiä on täsmennetty 1.6.2000 voimaan tulleella lailla (490/2000; HE 22/2000 vp). Geeniteknikkalain mukaisesti tehtäviä ilmoituksia ovat muun muassa uusista tiedoista ilmoittaminen (11 §), onnettomuustilanteista ilmoittaminen (12 §), laitoksista ja tiloista ilmoittaminen (14 §), käytön aloittamisesta ilmoittaminen (14a §), tutkimus- ja kehittämiskokeesta ilmoittaminen (17 §) ja tuotteen markkinoille luovuttamisesta ilmoittaminen (20 §).

Geeniteknikkalain mukaiset ilmoitukset ja niiden perusteella tehdyt päätökset talletetaan geeniteknikan rekisteriin, jota koskevat säännökset ovat geeniteknikkalain 26 §:ssä. Geeniteknikkalain valmisteluasiakirjoissa (HE 349/1994 vp) on todettu, että geeniteknikan rekisteri on keskeinen valvonnan, erityisesti jälkikäteishallinnon keino. Lakiehdotuksen 26 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tietojen tulisi sen vuoksi olla ajantasalla ja keskeisten viranomaisten saatavilla. Tarkempia säännöksiä geeniteknikan rekisterin tietosisällöstä on geeniteknikka-asetuksen (821/1995) 33 §:ssä.

Kantelukirjoituksen mukaan Kansalaisten Bioturvayhdistys oli 9.6.2000 pyytänyt tietoja geeniteknikan koetoiminnasta. Kantelukirjoituksen mukaan geeniteknikan lautakunnasta oli vastauksena ilmoitettu, että ilmoitusvelvollisuuteen perustuvasta geeniteknikan koetoiminnasta ei ollut koottuna rekisteriä, vaan tiedot oli vain kirjattu saapuvan postin diaarikirjaan. Lautakunnan sihteerin ilmoituksen mukaan yhdistyksen pyytämän listan kokoaminen olisi vaatinut usean kuukauden työn. Geeniteknikan lautakunnan 20.11.2000 antaman selvityksen mukaan manuaalisen rekisterin lisäksi tiedot geeniteknikan lautakunnalle saapuvista ilmoituksista tallennetaan lautakunnan käytössä olevaan sähköi-

seen tietokantaan. Geeniteknikan lautakunnan selvityksessä on todettu, että geeniteknikan rekisteri on tarkoitettu ”lain mukaan” viranomaiskäyttöön.

Geeniteknikan koetoiminnan rekisteröintiä ja sitä koskevien tietojen luovutusta koskevan menettelyn osalta totean, että geeniteknikkalain ohella siihen sovelletaan 1.12.1999 voimaan tullutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lain 17 §:ssä on säännös tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Sen mukaan viranomaisen on päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoidettaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Geeniteknikan rekisteri on geeniteknikan lautakunnalle ja muille asianomaisille viranomaisille laissa säädettyjä päätäntä- ja valvontatehtäviä varten perustettu viranomaisrekisteri, jonka käyttöoikeus on geeniteknikkalain 26 §:n 2 momentissa rajoitettu näihin viranomaisiin. Geeniteknikan rekisteriin lain mukaan tallennettujen tietojen ja yksittäisten tietojen perusteella muodostettavien tilastollisten tai muunlaisten yhteenvetotietojen osalta rekisterin käytössä on kuitenkin kysymys kansalaisten ja muiden tiedonpyytäjien julkisuuslain mukaisesta tietojensaantioikeudesta. Tietojen antaminen riippuu siitä, onko pyydetty tieto lain mukaan julkinen vai salainen. Asiaa ei voida ratkaista yleisesti esimerkiksi sillä perusteella, että pyydetty tiedot sisältävä tietojärjestelmä on tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön, vaan tietopyyntöön vastaaminen voi edellyttää arviointia monien ja sisällöltään monenlaisten yksittäisten tietojen julkisuuteen.

Edellä olevan perusteella totean, että geeniteknikan lautakunta tai sen alainen virkamies ei ole voinut evätä Kansalaisten Bioturvayhdistyksen mahdollisuutta tietojensaantiin sillä perusteella, että yhdistyksen pyytämät tiedot on tallennettu geeniteknikan rekisteriin, jonka käyttöoikeus on lain mukaisesti rajattu geeniteknikan valvontaviranomaisiin. Viranomaiskäyttöön tarkoitettujen tietorekisterin käyttöoikeuksien rajaaminen on oikeudellisesti ja käytännön tasolla eri asia kuin rekisteriin tallennettujen yksittäisten tietojen julkisuuden rajaaminen, joka määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti. Geeniteknikan rekisterin, tai muun vastaavan viranomaisrekisterin, käyttöoikeuksia koskevat säännökset eivät voi rajoittaa viranomaisilta tietojen pyytävien asi-

akkaiden julkisuuslain mukaista oikeutta tiedon saantiin.

Kansalaisten Bioturvayhdistyksen tietojensaantipyynnön toteuttamisessa on ollut kysymys viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä säädetystä hyvästä tiedonhallintatavasta. Sen mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia muun muassa asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta ja käytettävyydestä. Tässä tarkoituksessa viranomaisen tulee 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vauhtomasti toteuttaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 30/1998 vp) mukaan asiakirjojen ja tietojärjestelmien hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne on osa hyvää tiedonhallintatapaa. Lain mukaan ulkopuolisilta salassa pidettävien tietojen erottelu julkisesta tiedosta ja muu sinänsä asianmukaiseen perusteeseen perustuva tietojen seulonta ei siten saisi aiheuttomasti viivyttää lain mukaan julkisina pidettävien tietojen luovutusta.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa asetetaan laadullisia ja toiminnallisia velvoitteita myös viranomaisten tietojärjestelmille. Hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset täyttävät tietojärjestelmät on sisällöllisesti ja teknisesti niin toteutettuja, että niistä voidaan automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin helposti saada esiin lain mukaan julkisina pidettäviä yksittäisiä tietoja tai laajempia tietoaaineistoja ja laatia niiden perusteella tilastollisia tai muunlaisia yhteenvetoja. Ennen julkisuuslain voimaantuloa käyttöönotettujen tietojärjestelmien saattamiselle julkisuuslain 18 §:n vaatimusten mukaisiksi on lain 38 §:ssä annettu viiden vuoden siirtymäaika. Vanhojenkin tietojärjestelmien pitää näin ollen täyttää julkisuuslain 18 §:ssä säädetty hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset viimeistään 1.12.2004.

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:ssä säädettyjen viranomaistoiminnan julkisuuden perustavoitteiden toteutumisen kannalta ei ole merkitystä yksinomaan sillä, saako asiakas pyytämiään tietoja vai ei. Yhtä tärkeää ja nimenomaan käytännön kannalta ajatellen joissain tapauksissa jopa ratkaisevaa on, että pyydetty tiedot voidaan saada viivytyksettä, ilman viranomaisen puolelta esitettäviä perusteettomia sisällöllisiä tai tietoaaineistojen laatua tai laajuut-

ta koskevia rajoituksia ja muutoinkin ilman tietojen saannille asetettavia ehtoja tai esteitä. Julkisuuslain perustavoitteiden mukaisen tiedonsaannin käytännön toteutuminen on merkityksellistä sikäläkin, että asiakirjan antamista koskevat asiat voidaan saattaa viranomaisen päätettäväksi ja kielteisissä tapauksissa julkisuuslain 14 §:n mukaisesti nimenomaisella hallintopäätöksellä erikseen ratkaistaviksi ja tällaisissa asioissa käytettävissä on myös julkisuuslain 33 §:n mukainen muutoksenhakutie. Julkisuuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden käytännön toteuttamiseen liittyvissä tosiasiallisissa toimissa tällaista mahdollisuutta ei sen sijaan ole.

Kanteluasian yhteydessä ei ole ilmennyt, että eräiden koalueiden täsmällisiä sijaintitietoja lukuun ottamatta geenitekniikan lautakunta tai sen alainen virkamies olisi nimenomaisesti kieltäytynyt antamasta jotain Kansalaisten Bioturvayhdistyksen pyytämää geenitekniikan koetoimintaa koskevaa tietoa. Tiedonsaannissa on kuitenkin ollut viiveitä ja tietojen saajapuoli on pitänyt annettuja tietoja joiltakin osin epätasällisina tai puutteellisina. Tietojen saannin viiveiden ja puutteiden syyksi on mainittu muun muassa se, että Kansalaisten Bioturvayhdistyksen pyytämät monet yksityiskohtaiset tiedot ovat olleet geenitekniikan lautakunnan diaarikirjasta vaikeasti poimittavissa. Geenitekniikan lautakunnan selvityksessä on menettelyn perusteeksi lisäksi esitetty, että rekisteri sisältää ”toiminnan luonteesta johtuen” runsaasti liike- ja ammattisalaisuuksia sekä tutkimukseen liittyviä salassapidettäviä tietoja, joita koskee geenitekniikkalain 32 §:ssä säädetty salassapitovelvollisuus. Lautakunnan selvityksessä on todettu, että geenitekniikan rekisterissä olevan tiedon määrä on ollut suuri ja että lain mukaan salassapidettävät tiedot on tullut poistaa ilmoituksista ennen niiden luovuttamista ulkopuolisille. Totean, että tällaiset perusteet eivät ole olleet viranomaisille julkisuuslain 3 §:ssä säädetty tiedonsaannin turvaamisvelvollisuudet ja viranomaistoiminnan avoimuuden vaatimukset huomioon ottaen asianmukaisia. Lisäksi voidaan todeta, että viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain 13 §:n mukaan tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Kanteluasiakirjoihin ja saatuihin selvityksiin viitaten katson, että Kansalaisten Bioturvayhdistyksen esittämiin tietojensaantipyyntöihin vastaaminen ja tietojenluovutuksen toteuttaminen ei ole kaikilta osin tapahtunut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:ssä tarkoi-

tettua avoimmuutta noudattaen. Kansalaisten Bioturvayhdistyksen tietojensaantioikeuden osalta kysymys on ollut ainakin lain 3 §:ssä mainitusta yhteisöjen mahdollisuudesta valvoa ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä. Kanteluasiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella näyttää siltä, että Kansalaisten Bioturvayhdistyksen puolelta esitettyihin tietojensaantipyntöihin vastaamisessa ilmenneiden viivästysten ja puutteiden pääsyy on ollut se, että geenitekniikan lautakunnan asiakirja- ja tietohallinto sekä niitä varten suunnitellut tietojärjestelmät eivät ole kaikilta osin täyttäneet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 luvussa edellytettyjä hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia. Näiden puutteiden seurauksena Kansalaisten Bioturvayhdistyksen tietopyyntöjen, erityisesti lukuisien yksittäistietojen pohjalta laadittavia yhteenvetotietoja koskevien pyyntöjen, täyttäminen on eräiltä osin viivästynyt, saadut tiedot eivät ole kaikilta osin olleet tietopyynnön mukaisia tai lain mukaan julkisina pidettävien tietojen saantia koskevien tietopyyntöjen täyttämisessä on ilmennyt muunlaisia puutteita.

5.3 Geenitekniikan tutkimus- ja kehittämiskokeiden koalueiden sijaintitietojen luovuttaminen

Kansalaisten Bioturvayhdistyksen oikeudesta saada eräiden geenitekniikan tutkimus- ja kehittämiskokeiden koalueiden tarkkaa sijaintia koskevat tiedot on Hämeenlinnan hallinto-oikeus antanut 29.1.2002 seikkaperäisesti perustellun päätöksen, jota korkein hallinto-oikeus ei ole muuttanut. Geenitekniikan lautakunta oli evännyt koalueiden tarkkaa sijaintia koskevan tiedonsaannin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan perusteella, joka koskee opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia koskevia tietoja. Hallintotuomioistuinkäsittelyssä asiaa on sen sijaan tarkasteltu laajemmasta näkökulmasta. Sijaintitietojen luovuttamista koskevaa asiaa on oikeudellisesti arvioitu toisaalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan salassapitosäännöksen ja toisaalta geenitekniikkalain 32 §:n 2 momentin erityissäännöksen valossa. Viimeksimainitun säännöksen mukaan salassapidettävänä tietoina ei pidetä geenitekniikalla muunnettujen organismien käytön paikkaa, tarkoitusta,

laajuutta ja seuranta koskevia tietoja. Koalueiden sijaintitietojen tarkkuutta koskenutta oikeuskysymystä ratkaistaessa on hallintotuomioistuimissa punnittu toisaalta muutoksenhakijan, ja yleisemminkin kenen tahansa tiedonpyytäjän, oikeutta saada tieto koalueiden paikasta suhteessa toiminnanharjoittajien oikeuteen suojata tutkimus- ja kehittämistyötä salassapitosäännösin. Lisäksi asian ratkaisuun on vaikuttanut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 17 §:ssä säädetyt tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista koskevat periaatteet.

Tutkimus- ja kehittämiskokeen koalueen sijaintipaikan julkisuutta koskevasta asiasta ei ole ollut oikeuskäytäntöä, johon geenitekniikan lautakunnan lokakuussa 2000 antama päätös olisi voinut tukeutua. On kuitenkin todettava, että lautakunnan tarkastelukulma koalueiden sijaintitietojen julkisuuteen on ollut varsin kapealainen. Asiaa on tarkasteltu ja geenitekniikan lautakunnan päätöksessä argumentoitu lähes yksinomaan koetoiminnan harjoittajien näkökulmasta. Sijaintitietojen julkisuudesta riippumatta koetoiminnan harjoittaja on ollut vastuussa siitä, että koetoiminnasta ei aiheudu vaaraa, haittaa tai vahinkoa naapureille tai muille ulkopuolisille. Samoin sijaintitietojen julkisuudesta riippumatta koetoiminnan harjoittajan velvollisuutena on ollut koalueen omistajana tai haltijana huolehtia siitä, että myöskään ulkopuoliset eivät voi koalueella tällaista vaaraa, haittaa tai vahinkoa aiheuttaa. Selvää on, kuten asiakirjoistakin ilmenee, että asiatonta liikkumista estävät ja muut suojaavat toimet ovat olleet myös koetoiminnan onnistumisen ja tutkimustulosten luotettavuuden kannalta välttämättömiä. Asiatonta liikkumista estävien ja muiden koetoiminnan häiriötöntä sujumista turvaavien suojaavien toimien toteuttamistapa ja toimien voimakkuus on koetoiminnan harjoittajan arvioitava asia. Julkisen vallan toimenpiteistä viime kädessä kysymykseen voi tulla rikosoikeudelliset toimenpiteet. Sen sijaan sellainen menettely, että geenitekniikan tutkimus- ja kehittämiskokeen koepaikan sijainti pidetään viranomaispäätöksin salassa, ei voi tulla kyseeseen, ellei päätöksen perusteeksi ole selvää säännöstä laissa. Sellaista perustetta viranomaistoiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai geenitekniikkalaissa ei ole. Lisäksi totean, että geenitekniikan lautakunnan hylkäävään päätökseen kirjattu perustelu, jonka mukaan toiminnanharjoittajat ovat ilmaisseet salassapitotahtonsa, on viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevalle lainsäädännölle täysin vieras.

5.4 Geeniteknikan lautakunnan yleiset toimintalinjat

Kansalaisten Bioturvayhdistyksen kantelukirjoituksen 3 jaksossa on pyydetty oikeuskansleria selvittämään, toteuttaako geeniteknikan lautakunta geeniteknikan valvontavelvollisuutta lain edellyttämällä tavalla.

Kanteluasiakirjoihin ja saatuihin selvityksiin viitaten totean, että tältä osin kantelun tutkinnan yhteydessä ei ole ilmennyt sellaista viranomaisen lainvastaista tai muutoin virheellistä menettelyä tai virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä, joka edellyttäisi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

5.5 Lopputoteamus

Geeniteknikan tutkimus- ja koetoimintaa koskevien tietojen luovutus Kansalaisten Bioturvayhdistykselle ei ole kaikilta osin tapahtunut siten asianmukaisesti, että tiedon pyytäjänä olleen yhdistyksen tai sen edustajien tiedonsaantioikeudet olisi turvattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:n mukaisesti siten, että tietojen saamista ei olisi rajoitettu ilman asiallista perustetta.

Geeniteknikan lautakunta oli tehnyt geeniteknikan tutkimus- ja kehittämiskokeiden koelaitteiden sijaintitietojen luovuttamista koskevan hylkäävän päätöksensä yksinomaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan salassapitosäännöstä soveltaen vaikka geeniteknikkalain 32 §:n 2 momentin 3 kohdassa on nimenomainen säännös geeniteknikalla muunnettujen organismien käytön paikkaa koskevien tietojen julkisuudesta.

Päätökseni 5.2 ja 5.3 kohdissa esitettyihin perusteisiin viitaten kiinnitän geeniteknikan lautakunnan huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja geeniteknikkalain asianomaisissa säännöksissä kaikille turvattujen tiedonsaantioikeuksien toteutumiseen.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle edelleen geeniteknikan lautakunnalle toimitettavaksi.

Tutkimus vammaisten sopeutumisesta

Oikeuskansleri Paavo Nikulan kirje Euroopan oikeusasiamiehelle 10.2.2004, dnro 1/6/04

Viitaten kirjeeseen vammaisten sopeutumisesta ja asemaa Euroopan unionin toimielimissä

koskevasta tutkimuksesta ilmoitan kohteliaimmin seuraavaa samalla kun ilmaisen kiitollisuuteni siitä, että olette käynnistänyt tämän tärkeän tutkimuksen.

Suomen perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävässään oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskansleri tutkii saamiaan kanteluita sekä viranomaisten tekemiä ilmoituksia ja esityksiä ja ryhtyy tarvittaessa niistä aiheutuviin toimenpiteisiin. Asioita voidaan ottaa tutkittavaksi myös oma-aloitteisesti. Esimerkiksi tiedotusvälineissä julkaistut uutiset tai epäilty lainvastainen menettely voivat antaa aiheen asian ottamiseen tutkittavakseni.

Suomen perustuslain yhdenvertaisuussäännös (6 §) yhdessä perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen kanssa velvoittaa julkista valtaa lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Perusoikeusudistuksen yhteydessä 1995 perustuslakiin otettiin kieltö syrjiä ketään muun muassa vammaisuuden perusteella. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomessa voimaan 1.8.2002.

Vammaisten henkilöiden osalta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on otettu viime vuosina kantaa muun vammaisen henkilön kulkujärjestelyihin terveyskeskuksessa (dnro 1096/1/02). Kyseisessä ratkaisussa apulaisoikeuskansleri katsoi, että myös vammaisten henkilöiden terveyspalvelujen saatavuus tulee järjestää siten, että heidän pääsynsä terveyskeskukseen on mahdollista tai että palvelujen saatavuudesta heidän kohdallaan on riittäväällä ja muiden kunnan asukkaiden kanssa yhdenvertaisella tavalla muuten huolehdittu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisusaan (dnro 175/1/01) pysäköintinvalvojan huomiota vammaisen pysäköintilupaa koskevien säännösten virheelliseen tulkintaan. Omassa, äitiyshuoltoon liittyvästä seulontatutkimuksesta tehtyyn kanteluun antamassani vastauksessa (dnro 1230/1/00) pidin tarpeellisena, viitaten eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiaan liittyvään mietintöön, että sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaisi valiokunnan esittämän mukaisesti raskauden keskeyttämisen edellytysten tarkastelun ja arvioisi niitä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta mahdollisen muutostarpeen selvittämiseksi.

Suomessa 1.1.1988 voimaan tulleen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja esteitä. Kunnan on huolehdittava vammaisille tarkoitettujen palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä. Osa laissa tarkoitetuista palveluista ja tukitoimista on sellaisia, joihin vammaisella henkilöllä on ns. subjektiivinen oikeus. Lain mukaan sosiaalilautakunnan ja kunnan muiden viranomaisten on muun muassa pyrittävä toiminnallaan ehkäisemään haittoja, jotka rajoittavat vammaisen henkilön toimintamahdollisuuksia ja osallistumista. Esimerkiksi liikkumiselle esteettömästä rakentamisesta on lisäksi säännöksiä maankäyttö- ja rakentamislainsäädännössä.

Vammaispalveluiden yleinen ohjaus osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa kuuluu Suomessa sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka yhteydessä

toimii myös valtakunnallinen vammaisneuvosto. Liitän oheen kaksi vammaisten henkilöiden asemaa Suomessa käsittelevää julkaisua. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisussa Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa on tarkasteltu kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen kunnallista järjestämisvelvollisuutta suhteessa vammaisten oikeuksiin, vammaisten henkilöiden liikkumisvapautta Suomessa sekä vammaisten henkilöiden oikeutta työhön ja oikeuksia työelämässä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat lisäksi julkaisseet oheisen Vammaispalvelut kunnissa -selvityksen.

Minulla ei valitettavasti ole mahdollisuutta lähteä tekemään julkishallinnon toimenpiteitä koskevaa erillistä tutkimusta, mutta voin todeta, että lainsäädännöstä ja sitä koskevasta tiedottamisesta huolimatta vammaisten oikeusturvan toteutumisessa on käytännön ongelmia. Vammaisten syrjintään ja muihin epäilyihin lainvastaisiin menettelyihin liittyvät asiat tulevat tutkittavakseni edellä kuvatulla tavalla.

10 Tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta

Vuonna 2004 käsiteltävänä olleiden asioiden kokonaisuus ja käsittely		Kantelut	
		<i>Vuonna 2004 vireille tulleet kantelut</i>	1443
Vireillä olleet asiat 1.1.2004		Kantelujen kohteina olivat seuraavat viranomaiset tai asiaryhmät	
vuonna 2000 tulleita asioita	1	1) valtioneuvosto tai ministeriö	133
vuonna 2001 tulleita asioita	39	2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	66
vuonna 2002 tulleita asioita	208	3) yleinen tuomioistuin, muu asia	180
vuonna 2003 tulleita asioita	633	4) hallintotuomioistuin	41
Yhteensä	881	5) erityistuomioistuin	25
Vuonna 2004 vireille tulleet kanteluasiat	1443	6) syyttäjäviranomainen	67
Vuonna 2004 vireille tulleet muut valvonta-asiat ¹	582	7) poliisiviranomainen	227
Vuonna 2004 vireille tulleet hallintoasiat	39	8) ulosottoviranomainen	36
Yhteensä	2064	9) vankeinhoitoviranomainen	6
Vireillä olleista asioista on vuonna 2004 lopullisesti käsitelty	2050	10) muu oikeushallintoviranomainen	16
Seuraavaan vuoteen on siirtynyt		11) ulkoasiainhallintoviranomainen	3
vuonna 2001 tulleita asioita	7	12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	47
vuonna 2002 tulleita asioita	28	13) puolustushallintoviranomainen	6
vuonna 2003 tulleita asioita	178	14) veroviranomainen	29
vuonna 2004 tulleita asioita	583	15) muu valtiovarainviranomainen	20
Yhteensä	796	16) opetusviranomainen	30
Valtioneuvoston valvonta		17) maa- ja metsätalousviranomainen	16
Istunnot		18) liikenneviranomainen	13
1) Valtioneuvoston yleisistunto	66	19) kauppa- ja teollisuusviranomainen	9
2) Tasavallan presidentin esittely	39	20) sosiaaliviranomainen	142
Käsitellyt asiat		21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen ..	77
1) Valtioneuvoston yleisistunto	1732	22) työviranomainen	37
2) Tasavallan presidentin esittely	832	23) ympäristöviranomainen	16
Tarkistetut pöytäkirjat		24) kunnallisviranomainen	93
1) Valtioneuvoston yleisistunto	76	25) kirkollisviranomainen	9
2) Tasavallan presidentin esittely	67	26) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	84
		27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	145
		28) yksityishenkilön rikos	0
		29) yksityisoikeudellinen asia	31
		30) muunlainen asia	75
		Kantelujen kohteina yhteensä ²	1679

¹ Sisältää rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat

² Eräissä kanteluissa on kysymys yhtä useammasta viranomaisesta tai asiasta

Vuonna 2004 ratkaistut kantelut	1519	Kantelua ei tutkittu ⁴	
Tutkitut kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä		1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	121
1) valtioneuvosto tai ministeriö	131	2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	176
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	59	3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	69
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	166	4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	15
4) hallintotuomioistuin	42	5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	17
5) erityistuomioistuin	32	6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle ..	15
6) syyttäjäviranomaisen	71	7) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	75
7) poliisiviranomaisen	223	8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	88
8) ulosottoviranomaisen	34	9) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	19
9) vankeinhoitoviranomaisen	9	Yhteensä	595
10) muu oikeushallintoviranomaisen	16	Viranomaisten kannanottopyynnöt	
11) ulkoasiainhallintoviranomaisen	2	1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	28
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomaisen	37	2) muut viranomaiset	14
13) puolustushallintoviranomaisen	5	Yhteensä	42
14) veroviranomaisen	39	Toimenpiteet	
15) muu valtiovarainviranomaisen	23	1) kirjallinen lausunto	22
16) opetusviranomaisen	34	2) muu kannanotto	1
17) maa- ja metsätalousviranomaisen	22	3) muu toimenpide	6
18) liikenneviranomaisen	12	4) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	1
19) kauppa- ja teollisuusviranomaisen	12	5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	5
20) sosiaaliviranomaisen	144	Yhteensä	35
21) terveyden- ja sairaanhoitoviranomaisen ..	83	Tutkimatta	
22) työviranomaisen	46	1) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	2
23) ympäristöviranomaisen	27	Yhteensä	2
24) kunnallisviranomaisen	44	Tuomioistuinten valvonta	
25) kirkollisviranomaisen	9	Rangaistustuomioita saapunut tarkastukseen	7661
26) muu viranomaisen tai julkista tehtävää hoitava	89	1) rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	87
27) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	164	2) hovioikeuksien ilmoitukset oikeuskanslerille	8
28) yksityishenkilön rikos	0	3) poliisin lähettämät rikosilmoitukset	20
29) yksityisoikeudellinen asia	24	4) korkeimman oikeuden ilmoitukset	2
30) muunlainen asia	84	5) valtakunnansyyttäjänviraston ilmoitukset	2
Yhteensä ³	1733	Yhteensä	119
Tutkituista kanteluista aiheutuneet toimenpiteet			
1) huomautus	5		
2) esitys	4		
3) käsitys tai ohje	93		
4) muu kannanotto	23		
5) muu toimenpide	19		
6) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	6		
7) virheellistä menettelyä ei todettu	782		
Yhteensä	932		

³ Eräissä ratkaisuisissa on kysymys useasta viranomaisesta tai asiasta

⁴ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus

Toimenpiteet		3) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	376
1) syyte	1	Tutkimatta	
2) huomautus	6	1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	5
3) käsitys tai ohje	35	Yhteensä	383
4) virheellistä menettelyä ei todettu	3	Omat aloitteet ja tarkastukset	
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	96	1) omat aloitteet	9
Tutkimatta		2) tarkastukset	23
1) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	2	Yhteensä	32
Yhteensä	138	Toimenpiteet	
Asianajajien valvonta		1) esitys	2
1) kurinpitoasiat	259	2) käsitys tai ohje	3
2) valvonta-asiat	121	3) muu toimenpide	2
3) asianajajien muu valvonta	9	4) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	1
Yhteensä	389	5) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	27
Tutkitut		Tutkimatta	1
1) käsitys tai ohje	1	Yhteensä	36
2) muu toimenpide	1		

Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset

LIITE 1

Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset

5 luku Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

69 § *Valtioneuvoston oikeuskansleri*

Valtioneuvoston yhteydessä on oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, jotka tasavallan presidentti nimittää ja joiden tulee olla eteviä lain tuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku Laillisuusvalvonta

108 § *Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät*

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

110 § *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako*

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 § *Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus*

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 § *Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta*

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merki-

tyttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettyä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton

valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuisen.

Syytettyä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;

2) vähintään kymmenen kansanedustajan alikirjoittamalla muistutuksella; sekä

3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LIITE 2

*Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)*1 §
Soveltamisala

Tässä laissa säädetään perustuslaissa tarkoitusta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa niin kuin asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetään.

2 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aiheita, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

3 §
Viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvonta

Valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan.

Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä.

Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §
Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aiheita epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheita. Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Asian siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehelle säädetään erikseen.

5 §
Asian selvittäminen

Kantelun johdosta tai muutoin oikeuskanslerin käsiteltäväksi tullessa asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheita oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisöllä on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §
Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheita syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

7 §

Aloiteoikeus

Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

8 §

Virka-apu

Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus viipymättä saada kaikilta viranomaisilta sellaista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen.

9 §

Tietojen ja asiakirjojen maksuttomuus

Oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta.

10 §

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa.

Oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa oikeuskanslerin ohella apulaisoikeuskansleri ja tämän ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Tehtävien jakamisesta oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin kesken päättää oikeuskansleri apulaisoikeuskansleria kuultuaan.

11 §

Apulaisoikeuskansleri

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla valalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuu-

luvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §

Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §

Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §

Kumottu (962/2000)

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehtyne muutoksineen.

LIITE 3

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muista virastoa koskevista hallintoasioista.

Työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia oikeuskanslerinsihteereitä, nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihteereitä sekä muita virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;

3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;

4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;

5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimitetään oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille.

Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

Muille virkamiehille myöntää virkavapautta enintään kolmen kuukauden ajaksi kansliapäällikkö ja tätä pitemmäksi ajaksi oikeuskansleri.

8 §

Asioiden ratkaiseminen

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastossa päätettävät asiat, jollei päätösvaltaa työjärjestyksessä ole uskottu viraston virkamiehelle. Päätösvalan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies muutoin saisi ratkaista. Sama oikeus on yksittäistapauksessa kansliapäälliköllä ja osastopäälliköllä asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu hänen alaiselleen virkamiehelle.

9 §

Esittely

Oikeuskanslerin käsiteltäviksi kuuluvat asiat ratkaistaan esittelystä, jollei oikeuskansleri toisin

päätä. Työjärjestyksessä voidaan tarvittaessa määrätä, mitä muita asioita ratkaistaan esittelystä.

Jos esittelystä ratkaistavassa asiassa esittelijän mielipide poikkeaa päätöksestä, hänellä on oikeus merkitä mielipiteensä ratkaisun arkistokappaleeseen.

10 §

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen palkkaus

Apulaisoikeuskanslerin sijaiselle maksetaan palkkaus siltä ajalta, jona hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

11 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä asetuksella kumotaan oikeuskanslerinvirastosta 7 päivänä marraskuuta 1997 annettu asetus (984/1997).

LIITE 4

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamislaissa (514/1984) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (18.8.2000/754)

2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan;

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsi-

teltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarpeelliseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/1933).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

LIITE 5

Asianajajista annetun lain (496/1958, muut. 697/2004) oikeuskansleria koskevat säännökset

6 §

Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävä ne asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.

Ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 7 c §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hänelle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.

7 c §

Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu asianajajayhdistyksen toimistoon. Asia tulee vireille myös, kun asianajajayhdistyksen hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Jos kantelu on niin puutteellinen, ettei asiaa voida sen perusteella ottaa ratkaistavaksi, kantelijaa on määräjassa kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi otta-

matta, jos kantelija ei noudata samaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 §

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä.

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää. Valitusaika alkaa siitä päivästä, jona päätös on annettu tiedoksi. Viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen valtion virastoissa noudatettavan työajan päättymistä on Helsingin hovioikeudelle osoitettu valituskirjelmä puhevallan menettämisen uhalla toimitettava asianajajayhdistyksen toimistoon. Asianajajayhdistyksen on viivytyksettä toimitettava valituskirjelmä liitteineen ja jäljennös valituksenalaisesta päätöksestä sekä oma lausuntonsa valituksen johdosta hovioikeuteen.

Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä marraskuuta 2004.

Tätä lakia sovelletaan myös lain voimaan tullessa vireillä oleviin valvonta- ja palkkiorita-asioihin. Seuraamusten osalta tapahtuneisiin tekoihin tai laiminlyönteihin sovelletaan sitä lakia, joka johtaa asianajajan kannalta lievempään seuraamukseen.

Tämän lain voimaan tullessa kurinpitolautakunnan jäseninä olevien toimikausi jatkuu sen määräajan loppuun, joksi heidät on valittu. Sen estämättä mitä 7 a §:n 1 momentissa säädetään, kolmatta asianajajakuntaan kuulumatonta val-

vontalautakunnan jäsentä ja varajäsentä ensimmäistä kertaa nimitettäessä heidän toimikautensa on yhden vuoden pituinen.

Toimenpiteisiin lain täytäntöönpanemiseksi voidaan ryhtyä jo ennen sen voimaantuloa.

LIITE 6

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2004

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksiköiden sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministereitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuineläytöksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteerinä.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kante-
luasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien
valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä
koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysy-
myksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan Unionin asioiden kansallista val-
mistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuo-
mioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusval-
vontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtio-
neuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koske-
vat virkasytteenasiat,
- 3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat
asiat,
- 5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen
valmistelu,
- 6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa
koskevissa asioissa, sekä
- 7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen
mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

- 1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koske-
vat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat
asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsitel-
täviin,

- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittami-
nen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltä-
vät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston
käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltä-
väksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4-
6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä
on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virka-
miesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toi-
mintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja
kehittämisestä,
 - 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjes-
tys,
 - 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toimin-
ta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota kos-
kevat asiat,
 - 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapau-
den myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja
virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henki-
löstöasiat,
 - 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen val-
mistelusta,
 - 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallin-
toyksikön kesken,
 - 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen val-
misteluun, sekä
 - 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri
niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväk-
seen.
- Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön pääl-
likönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja
3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §
Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
- 2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
- 3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
- 4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
- 5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
- 6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §
Esittelijät

Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §
Henkilöstösihteerit

Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §
Tiedottaja

Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §
Informaatikko

Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §
Osastosihteerit

Osastosihteerit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteereinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin osastosihteerit avustaa.

16 §
Kirjaaja

Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §
Atk-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §
Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §
Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tai tehtävän laadun taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §
Erikseen määrätyt tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyskilonä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

21 §
Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §
Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Osastopäällikkö päättää esittelystä tietojen ja selvitysten hankkimisesta vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä selvästi ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituihin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, oikeuskanslerinviraston virkamiesten ikälisiä, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §
Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §
Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluettelo.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §
Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §
Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri lueteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa valmisteleva virkamies laatii kustannusarvion ja toimittaa sen henkilöstösihteerille.

Kansliapäällikkö suorittaa virkamatkoja oikeuskanslerin määräyksestä tai luvalla. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri antavat matkamääräykset mukanaan matkustaville virkamiehille. Muissa tapauksissa virkamiehille antaa matkamääräyksen kansliapäällikkö.

28 §
Yhteistoiminta

Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §
Muut säännöt ja ohjeet

Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §
Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2004.

ASIAHAKEMISTO 2004

	Sivu		Sivu
Ajokielto		Digitaalinen lähetystoiminta	
— tieliikennelain soveltaminen	69	— siirtyminen digitaalisiin lähetyksiin	25
Akateemikko		Eduskunnan oikeusasiamies	
— arvonimilain käsittely valtioneuvostossa	23	— oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako	9
Arvonimi		Eläinsuojelu	
— akateemikoiden arvonimiasioiden käsittely	23	— asetuksen muuttaminen	24
Ammattiharjoittamisoikeus		Eläke	
— palauttaminen	55,103	— Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen	50,93,132
Ammattikoulu		Esittelylista	
— työharjoittelutuen maksaminen	98	— tarkastaminen	20
Ampumarata		Esitutkinta	
— esitys säännösten uudistamiseksi	42,53	— viivästyminen poliisilla	56,80,82
Asiakaspalvelu		— oikeus valita avustaja	57
— sosiaalitoimiston	54,116	— oikeus tietojen antamiseen	74
— avustavan ulosottomiehen	87	— määräajoista huolehtiminen	80
Asiakirja		— syyteoikeuden vanhentuminen	81
— julkisuusperiaate ja jäljenteiden maksullisuus	36	— päättämisestä ilmoittaminen	82
— valmisteluasiakirjat ja nimittäminen	59	— päättämisen perusteleva	82
— asianmukainen säilyttäminen ja palauttaminen	60	— tutkinnanjohtajan toimenpiteet	85
— julkisuudesta	88,100	— viivästyminen tullissa	89
— palauttaminen	94	Esteellisyys	
— huolellinen käsittely	94	— sotilasarvon ylentämisessä	22
— salassapidettävän tiedon julkistaminen ..	110	— syyttäjän	73
— viivyttely pyyntöä koskevassa asiassa	110	— valtiosyyttäjän	75
— potilasasiakirjapyynnön käsittely	115	— poliisiosaston esittelijän	59
Asianajaja		— lausunnon laatimisessa	110
— valvonta	9,121	Etsintäkuuluttaminen	
— valvontajärjestelmän uudistaminen	121	— muuntorangaistusmenettelyn	86
— muutoksenhaku kurinpitopäätöksestä ..	124	Euroopan unioni	
Avustaja		— EU-asioiden käsittelyn nykytilasta ja kehitystarpeista	146
— esitutkinnassa	57		

	Sivu		Sivu
Geenitekniikan lautakunta		Kokoonpano	
— koetoiminnan valvonta ja tietojen luovutus	104,147	— vakuutus oikeuden sivutoimiston jäsenten	36
Hallinto-oikeus		Kotietsintä	
— valitusasian käsittely	67	— poliisin läsnäolo-oikeus	78
Hauta		Kotitarvepuu	
— kirkkoon kuulumattomien hautaan siunaaminen	120	— lujuusleimausasia	51,115
Hovioikeus		Koulutaturma	
— lääninhallituksen menettely ratkaisun huomioon ottamisessa	91	— opetusviranomaisten menettely	112
Huoneistorekisteri		Koulutusjohtaja	
— vanhentunut merkintä	94	— huolellisuus lausuntojen laatimisessa	113
Huumekoira		Kunnanhallitus	
— tarkastukset	54,79	— velvollisuudet laillisuusvalvontatutkinnaassa	109
Hälytystehtävä		Kuuleminen	
— tietojen tarkistaminen	76	— hallituksen esitys valtiosihteereistä	44
Hätäkeskus		— hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi	45
— vuoromestarin virkojen täyttäminen	92	— muut kuulemiset	46
Julkisuusperiaate		— ulkomaalaispoliisin suorittama	84
— asiakirjan	36	— esimiestehtävästä erotettaessa	96
Kaupunginhallitus		— Saamelaiskäräjien	98
— käsittelyn viipyminen	110	— vesistöasiassa	106
— tilojen hankesuunnitteluohje	112	Kuulusteleminen	
— asemakaavamuutoshakemuksen käsittely	118	— alaikäisen	77
Kansaneläkelaitos		Käräjäoikeus	
— käsittelyn viipyminen	57	— tuomiopiirien vahvistaminen	28
— päätöksen perusteleva	59,102	— asiankäsittelyn viipyminen	65
Kilpailuvirasto		Käräjätuomari, Tuomari	
— ylijohdajan virantäyttö	27	— epäillyt virkarikokset	63,62,130
Kirjastopalvelu		— viivytetty tuomioiden antamisessa	63
— maksuttomuutta koskeva säännös	97	— salassa pidettävien tietojen käsittely	64
Kirje, Tiedustelu		— menettely riita-asian käsittelyssä	65
— kirjeisiin ja kysymyksiin vastaaminen	59,96,100	— virkanimityksestä ilmoittaminen	87
Kirkko		Käännyttämispäätös	
— kirkkoon kuulumattomien hautaan siunaaminen	120	— toimeenpano	83
		Lapsi	
		— asian käsittelyn viipyminen käräjäoikeudessa	65
		— alaikäisten kuulusteleminen	77
		Lastensuojelu	
		— sosiaaliviranomaisten menettely	114

	Sivu		Sivu
Lehtikirjoitus		Ministeriö	
— poliisin lehtikirjoituksen asianmukaisuus	85	— poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän mietintö	30
		— kirje kuntien rakennustarkastajille	51
Leikkipuisto		Muuntorangaistus	
— turvallisuus	53,115	— etsintäkuuluttaminen	86
Lentoasema		Muutoksenhaku, Ylimääräinen muutoksenhaku	
— päällikön tehtävistä	101	— riita-asoiden muutoksenhaun määräaikoja koskeva esitys	58
Liikennerikkomus		— yliopiston velvollisuus antaa muutoksenhakuohjeet	58,96
— ehtojen asettaminen toimenpiteestä luopumiselle	83	— virheellinen muutoksenhakuohjaus käräjäoikeudessa	64
Lohiasetus		— valitusasioiden käsittely hallinto-oikeudessa	67
— saamelaiskäräjien kuuleminen	98	— muutoksenhaku hallinto-oikeudessa	111
Luokanopettaja		— Asianajajaliiton kurinpitopäätöksestä ...	124
— menettely tapaturma-asiassa	112	Natura	
Lääkekustannus		— palautuspäätösten sitovuus	128
— jakoa koskeva sääntely	103	Neuvonta	
Lääninhallitus		— kysymyksiin vastaaminen informaatiotilaisuudessa	60,111
— toimivalta	58	— neuvontavelvollisuus ja päätöksen perustelevuus	102
— esittelijän esteellisyys	59,92	Oikaisuvaatimus	
— tuomioistuimen ratkaisun huomioon ottaminen	91	— käsittelyn viipyminen	110
— kanteluasian viipyminen	93	— virheellinen ohje	111
Maito		— oikaisuvaatimusosoituksen antaminen ..	112
— lisäkiintiöitä koskevien hakemusten käsittely	99	Oikeudenkäynti	
Maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmä		— salassa pidettävien tietojen käsittely	64
— pientyönantajien	39	— äänittämisen epäonnistuminen	65
Maksukehotus		— asianosaisen kutsuminen pääkäsittelyyn	66
— tiedoksianto velallisen asiamiehelle	66	Oikeudenkäyntimaksu	
Merenkulkulaitos		— perimättä jättäminen	86
— pääjohtajan viran kelpoisuusehdot	27	— maksusta tiedottaminen	88
Metsähallitus		— hallinto-oikeudessa	111
— työsuhteisten työntekijöiden valinta ja asiakirjajulkisuus	100	Oikeusapupäätös	
Metsänhoitoyhdistys		— perustelemisesta	126
— vastaaminen tiedusteluihin	100	Opetuspäällikkö	
Mielenosoittaja		— menettely tapaturma-asiassa	112
— poliisin menettely	52,140	Opetusviranomainen	
		— valvontavelvollisuus	113
		— oikaisuvaatimusten käsittely	110
		— menettely tapaturma-asiassa	112

	Sivu		Sivu
Palkkausjärjestelmä		— alaikäisen kuulusteleminen	77
— syyttäjien työsuorituksen arviointi	42	— avustajan läsnäolon kieltäminen	78
Patruunatarkastus		— läsnäolo-oikeus kotietsinnässä	78
— tarkastuksen asianmukaisuus	93	— tarkastukset huumekoiran avulla	79
Perus- ja ihmisoikeudet		— syyteoikeuden vanhentuminen	81
— valvonta	8,47–49	— esitutkinnan viivästyminen	80
— Suomen Pankin eläkesäännön muuttaminen	50	— esitutkinnan päättämisestä ilmoittaminen	82
— virkajärjestely ja määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen	50	— esitutkinnan päättämisen perustelevminen	82
— kaivosylitarkastajan viran täyttö	50	— toimenpiteistä luopumisesta	83
— poikkeuslupapäätökset ympäristökeskuksissa	51	— käännytyspäätöksen toimeenpano	83
— ministeriön kirje kuntien rakennustarkastajille	51	— muistio Ulkomaalaisvirastolle	84
— vapauden riistäminen mielenosoittajalta	52	— virantäyttö	85
— suurpetojen metsästyksen järjestäminen	52	— tutkinnanjohtajan toimenpiteet	85
— leikkipuiston turvallisuus	53	— lehtikirjoituksen asianmukaisuus	85
— ampumaratasäännösten uudistaminen ..	53	— menettely mielenosoituksessa	52,140
— huumekoirien avulla tehtävät tarkastukset	54	Postipaketti	
— toimeentulotukiasioiden käsittely	54	— välityspalvelun suhde postipalvelulakiin	101
— rekisteritietojen luovuttaminen	54	Päätös	
— sosiaali toimiston asiakaspalvelu	54	— perustelevminen Kansaneläkelaitoksessa	59
— ammatinharjoittamisoikeuden palauttaminen	55	— tiedoksi anto vesioikeudessa	66
— käsittelyn viivästyminen	56–57	Rakennuslautakunta	
— oikeus valita avustaja esitutkintaan	57	— maisemointi- ja istuttamisvelvoiteasia ..	116
— ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen	58	— valmistelun viipyminen	116
— yliopiston velvollisuus antaa muutoksenhakuohjeet	58	— kuuleminen maa-ainesasiassa	117
— lääninhallitusten toimivalta	58	Rakennuslupa	
— lääninhallituksen esittelijän esteellisyys ..	59	— tarkastajan menettely	116
— valmisteluasiakirjat ja nimittäminen	59	— virheellinen myöntäminen	117
— päätösten perustelevminen	59	— myöntäminen	118
— toimeentulotukihakemuksen käsittely ...	59	Rakennustarkastaja	
— kirjeisiin ja kysymyksiin vastaaminen	59	— menettely lupa-asiassa	116
— asiakirjojen säilyttäminen	60	Rakennusvalvontavirasto	
Peruskoulu		— menettely rakennusasiassa	115
— koulutapaturma-asia	112	Rehtori	
Pientyönantaja		— menettely tapaturma-asiassa	112
— maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmä	39	Rekisteri	
Poliisi		— tietojen luovuttaminen	54,104
— apulaisoikeuskanslerin selvitysmiestehtävä	72	Rikosilmoitus	
— hälytystehtävän tiedot	76	— kirjaaminen	76
— rikosilmoituksen kirjaaminen	76	— tietojen antaminen	77
— tiedon antaminen rikosilmoituksesta	77	Rikosprosessi	
		— tarkistamisedotus	43

	Sivu		Sivu
Ruotsin kieli		— syyttämättäjättämispäätöksen kieli	73
— sosiaali- ja oikeusministeriön menettely	54,114	— esteellisyys	73
— syyttämättäjättämispäätöksen antaminen	73	Syyttämättäjättämispäätös	
Saamelaiskäräjät		— päätöksen kieli	73
— kuuleminen lohiasetuksen valmistelussa	99	Taidemuseo	
Sairaanhoidopiiri		— tilojen hankesuunnitteluohje	112
— sopimus virantäyttömenettelystä	95	Talousrikostutkinta	
Salassapidettävä tieto		— tutkinnan tila poliisilaitoksessa	56,114
— julkistaminen	110	Tarkastus	
— toimeentulotukiasiansa	114	— tarkastusmatkat ja tutustumiskäynnit ...	11
Siunaaminen		— huumekoiran avulla tehtävä	54
— kirkkoon kuulumattomien hautaan siunaaminen	120	— tuomioistuimiin kohdistuva	61
Siviilikriisinhallinta		Tasa-arvolaki	
— ehdotus Suomea koskeväksi lainsäädännöksi	39	— kiintiösäännöksen soveltaminen	111
Sosiaalivirasto		Tasavallan presidentti	
— asiakaspalvelu	54,116	— presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteko	20
Sotilasarvo		— sotilasarvon ylentäminen	22
— ylentäminen ja esteellisyys	22	TE-keskus	
Suojelupoliisi		— säädösten täytäntöönpano	99
— toimivalta päällikön virastapidättämisessä	38	Tekninen lautakunta	
Suomen Pankki		— varapuheenjohtajan esteellisyys	118
— eläkesäännön muuttaminen	50,93,132	Terveydenhuollon oikeusturvakeskus	
Suunnittelupäällikkö		— ratkaisusta ilmoittaminen	102
— viran täyttäminen ministeriössä	29	— ammatinharjoittamisoikeuden palauttaminen	55,103
Suurpeto		Terveyskeskus	
— metsästyksen järjestäminen	52	— asiakirjapyynnön käsittely	115
Syyteharkinta		Tietohallinto	
— käräjätuomarin epäillyn virkarikoksen johdosta	63,130	— ohjaus ja organisointi valtiolla	42
Syyteoikeus		Toimeentulotuki	
— vanhentuminen	67,81	— tukiasian käsittely	54,59
Syyttäjä		— myöntäminen	114
— henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi	42	Toimivalta	
		— lääninhallituksen	58
		— suojelupoliisin virastapidättämisasiassa ..	38
		— oikeuskanslerin työsuhteasiassa	100

	Sivu		Sivu
Tulli		Valitusosoitus	
— esitutkinnan viivästyminen	89	— virheellisyys	111
— ilmoitusvelvollisuus	95	Valmiuslakitoimikunta	
Tulvavahinko		— toimikunnan välimietintö	34
— korvaamisesta päättäminen	44	Valtionavustus	
Tuomiolauselma		— Vapaa Vuotos -liikkeelle myönnetty	119
— kirjoittaminen	68	Valtioneuvoston esittelijän opas	
— kirjoitusvirheet	69	— muuttaminen	41
Tuomiopiiri		Valtioneuvoston ohjesääntö	
— käräjäoikeuksien tuomiopiirien vahvistaminen	28	— muuttaminen	41
Tuomioistuinlaitos		Valtionsyyttäjä	
— kehittämiskomitean mietintö	31	— väitetty esteellisyys	75
Tutkintapyyntö		Valtiosihteeri	
— käsittely ministeriössä	104	— ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän mietintö	30
Työharjoittelutuki		— kuuleminen hallituksen esityksestä	44
— maksaminen ammattikoulussa	98	Vammaisen henkilö	
Työvoimatoimikunta		— tutkimus sopeutumisesta	153
— lausunnon antaminen	105	Vankeusrangaistus	
Työvoimatoimisto		— rikoslain soveltaminen	68
— menettely päiväraha-asiaassa	104	— vapaudenmenetyksajan vähentäminen	69
— hakemuksen toimittaminen faksilla	105	Vero	
— rekisteritietojen luovuttaminen	54,104	— kanto ja perintä	93
Ulkomaalaislaki		— asian käsittelyn viipyminen	94
— kuuleminen hallituksen esityksestä	45	— huojennuspäätöksen perusteleva	94
Ulkomaalaisvirasto		Viivyttely, Viivästyminen	
— poliisin muiston asianosaisjulkisuus	84	— tuomioistuimessa ja tarkastuslautakunnassa	56,66 56,80, 82,89
Ulosotto, Ulosottomies		— esitutkinnassa	
— menettely asiakaspalvelussa	87	— kunnan ja kaupungin lautakunnassa	56
— lomasijaisen opastaminen	87	— Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistossa	57
— muutoksenhakuohjaus	87	— ympäristökeskuksessa	57
Ulosottolaki		— tuomioiden antamisessa	63
— hallituksen esitys muuttamisesta	88	— virheellinen muutoksenhakuohjaus	64
Vaaliohjeet		— kaapatun lapsen huoltoa koskevan asian käsittelyn	65
— täydentämisen tarpeellisuus	87	— kanteluasian lääninhallituksessa	93
Vakuutus oikeus		— verotusasian käsittelyn	94
— sivutoimisten jäsenten kokoonpano	36	— oikaisuvaatimuksen käsittelyn	110
— käsittelyn viivästyminen	56,66	— asiakirjapyynnön	110
		— rakennuslautakunnassa	116

	Sivu		Sivu
Virka		Yhdyskuntapalvelu	
— merenkulkulaitoksen pääjohtajan viran kelpoisuusehdot	27	— muuntaminen vankeudeksi	69
— kilpailuviraston ylijohdajan virantäyttö .	27	Yhteishakulomake	
— hakemuksen saapuminen määräajassa ..	27	— valtuus allekirjoittamiseen	96
— ministeriön suunnittelupäällikön viran täyttäminen	29	Yliopisto	
— toimivalta suojelupoliisiin päällikön vi- rastapidättämisasiassa	38	— sopimus virantäyttömenettelystä	95
— lääninhallituksen pelastusosaston osasto- päällikön viran täyttö	44	— velvollisuus antaa muutoksenhakuohjeet	58,96
— virkajärjestely ja määräaikaisen virka- suhteen täyttäminen	50,113	Ylioppilastutkintoasetus	
— kaivosylitarkastajan viran täyttö	50,101	— muutoksen voimaantulosäännöksen muuttamisesta	24
— valmisteluasiakirjat ja nimittäminen	59,105	Ympäristökeskus	
— virantäyttö poliisilaitoksella	85	— poikkeuslupapäätökset lepakkoasiassa ..	51
— nimityksestä ilmoittaminen	87,107	— menettely vesistöasiassa	106
— virantäyttö vankilassa	89	— nimitysratkaisun lainmukaisuus	106
— esittelyasiakirjojen täsmällisyys	91	— työsuhteen täyttäminen	106
— vuoromestarin virantäyttö	92	— virantäytöstä ilmoittaminen	107
— yliopiston ja sairaanhoitopiirin sopimus virantäyttömenettelystä	95	— kuuleminen maa-ainesasiassa	117
— nimitysmuistion sisältö	97	Ympäristölautakunta	
— virantäyttö yliopistossa	97	— rakennustyön keskeyttäminen	117
— nimitysratkaisun lainmukaisuus	106	— puutteellinen selvitys ja puhdistusvel- voite	117
— ansioiden vertailu	106		
Vuokra			
— lääninhallituksen menettely	91		

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2004

Valtioneuvostoasiain osasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Hiekkataipale, Risto, varatuomari
Esittelijäneuvos	Snellman, Jorma, varatuomari
Neuvotteleva virkamies	Leskinen, Marja, varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	Groop-Bondestam, Janina, varatuomari
Osastosihteerit	Ahotupa, Eeva, varanotaari
	Mattila, Henri, hallintotieteiden maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Osastopäällikkö, esittelijäneuvos	Liusvaara, Harri, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Arjola, Marja-Leena, varatuomari
	Vasenius, Heikki, varatuomari
	Päivänsalo, Pekka, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Joutsiniemi, Marja-Leena, varatuomari
	Vuoristo, Merja, varatuomari
	Kääriäinen-Malkoç, Kaija, varatuomari
	Hemminki, Jaana, varatuomari
	Smeds, Tom, varatuomari
	Tolmunen, Irma, varatuomari
	Liesivuori, Pekka, varatuomari
Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	Sarja, Mikko, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari (vv.)
	Mänttari, Anu, varatuomari
	Löfman, Markus, oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
	Mustonen, Marjo, varatuomari
Sivutoimiset esittelijät	Klemettinen, Hannele, varatuomari
	Judström, Marja-Liisa, varatuomari
Osastosihteerit	Tuomikko, Helena, varanotaari
	Tanner, Heli, varanotaari
	Laiho, Miia, oikeustieteen kandidaatti

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	Wirtanen, Nils, varatuomari
Henkilöstösihteeri	Virkkunen, Marjukka, varanotaari
Tiedottaja	Sive, Pia, valtiotieteen maisteri
Informaatikko	Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa, filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	Jääskeläinen, Helena
Kirjaaja	Ratajärvi, Tuula
Toimistosihteerit	Seppäläinen, Arja
	Pihlajamäki, Ira
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

Faksi: 09 160 23975

Sähköposti: kirjaamo@okv.fi (kirjaamo), pia.sive@okv.fi (tiedotus)

Internet: www.okv.fi

