

K 18/2010 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS VUODELTA
2009

HELSINKI 2010

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Taina Ståhl
Paino Edita Prima Oy, 2010

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Suomen perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti kunnioittavasti annan Eduskunnalle ja Valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2009.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin virkaa on hoitanut oikeustieteen tohtori, varatuomari Jaakko Jonkka. Apulaisoikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen lisensiaatti, LL.M, varatuomari Mikko Puumalainen, joka oikeuskanslerin estyneenä ollessa on hoitanut oikeuskanslerin tehtäviä. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty esittelijäneuvos, osastopäällikkönä, varatuomari Risto Hiekkataipale on hoitanut kertomusvuoden aikana sijaisen tehtäviä 111 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.

Kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin puheenvuorot. Oikeuskanslerinviraston toiminnan yleisjakson jälkeen on selostettu oikeuskanslerin toimintaa valtioneuvostossa. Tässä jaksossa tarkastellaan myös yleisesti ylimpien valtiotelinten toimivaltasuhteita. Seuraavassa jaksossa on käsitelty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Ennen valtionhallinnon laillisuusvalvontaa koskevaa jaksoa on otettu eräitä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tärkeitä päätöksiä ja kannanottoja, joilla on katsottu olevan yleistä ja periaatteellista merkitystä. Valtionhallintoa on seuraavassa jaksossa seurattu ministeriöiden toimialajaon mukaan. Valtionhallintoa koskevien jaksosten jälkeen on kunnallis- ja muun itsehallinnon laillisuusvalvontaa koskeva jakso. Myös asianajajalaitoksen valvonnasta on oma jaksonsa.

Viimeisessä jaksossa on tilastollisia tietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

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

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2010

Oikeuskansleri **Jaakko Jonkka**

Kansliapäällikkö **Nils Wirtanen**

SISÄLLYSLUETTELO

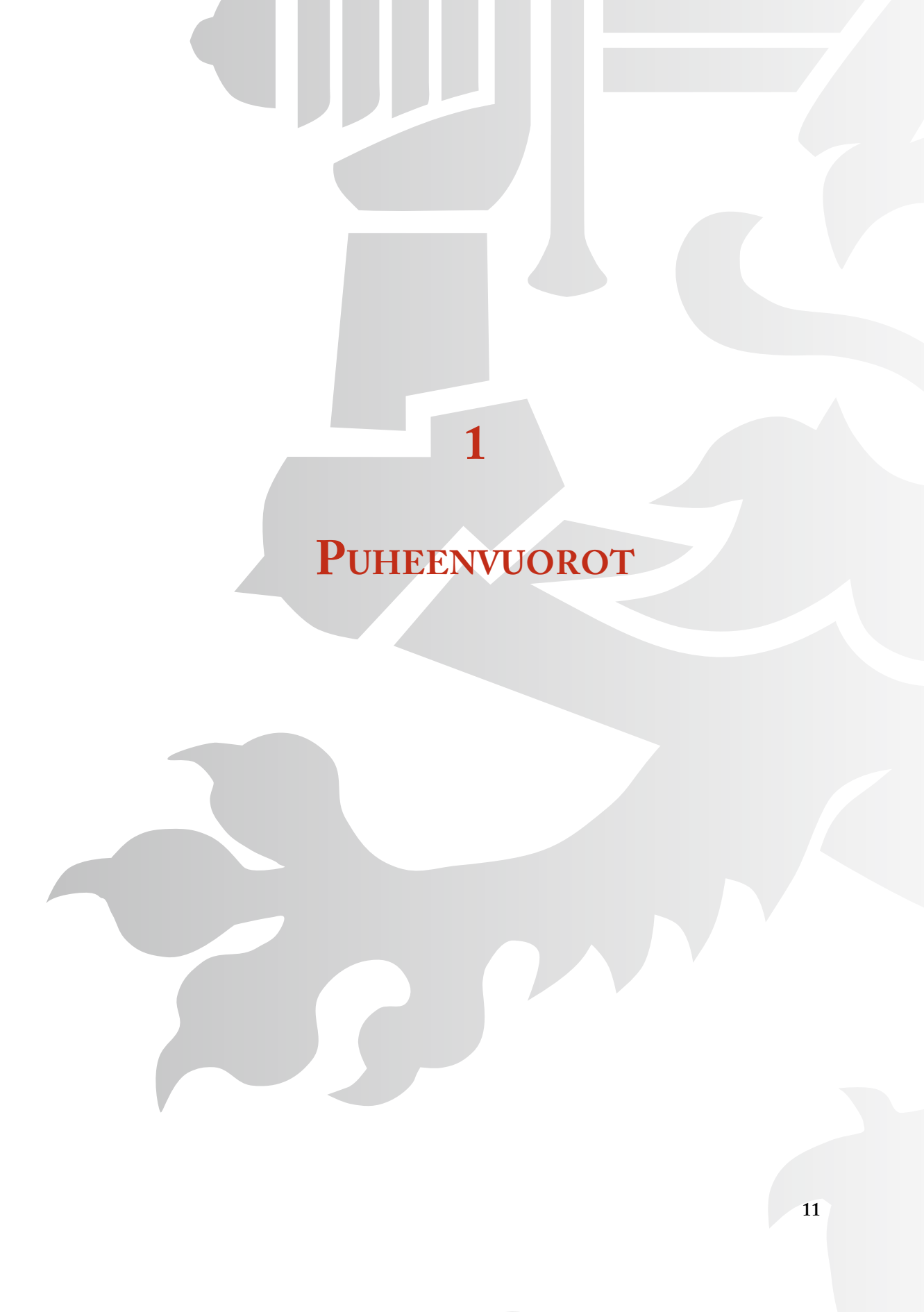
Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
 1 PUHEENVUOROT	11
Jaakko Jonkka	
Kahdessadas toimintavuosi	12
Mikko Puumalainen	
Syrjintäkiellon soveltamisesta laillisuusvalvonnassa	15
 2 YLEISTÄ	19
Tehtävät	20
Valtioneuvoston valvonta	20
Lausuntojen antaminen	20
Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta	21
Syyttäjätehtävät	21
Kanteluasioiden tutkiminen	21
Rangaistustuomioiden tarkastus	22
Asianajajien valvonta	22
Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jako	22
Lukumäärätietoja	23
Yhteistyö ja vierailut	24
Kansainvälinen yhteistyö	24
Vierailut oikeuskanslerinvirastoon	24
Vierailut oikeuskanslerinvirastosta	24
Muu toiminta	26
Talous	26
Koulutus	26
Viestintä	27
Organisaatio ja henkilöstö	27

3	OIKEUSKANSLERI VALTIONEUVOSTOSSA	29
	Yleistä	30
	Tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa	33
	Esittelylistojen tarkastaminen	34
	Tarkastuksen kohteista	34
	Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa	38
	Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja	38
	Lausuntoina ja muistioina annettuja kannanottoja	42
	Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	62
4	PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	63
	Yleistä	64
	Perus- ja ihmisoikeudet valtioneuvoston valvonnassa	65
	Perus- ja ihmisoikeudet muun viranomaistoiminnan valvonnassa	68
	Ratkaisuja	71
5	LAAJEMPIA LAILLISUUSVALVONNAN KANNANOTTOJA	79
	Yleistä	80
	Aluehallinnon uudistamishanke	81
	Lääkehuollon uudelleen organisointi	87
	Ministeriön menettely eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamisessa	90
	Säädösvalmistelun kuulemisohjeet	93
	Valtioneuvoston kirjelmien toimittaminen eduskunnalle (Perustuslain 96 § 2 momentti)	96
	Apulaisoikeuskanslerin tarkastus Kotkan käräjäoikeudessa	102

6 VALTIONHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	109
Eduskunnan toimiala	110
Tasavallan presidentin kanslian toimiala	111
Valtioneuvoston kanslian toimiala	112
Lausunnot ja esitykset	113
Ulkoasiainministeriön toimiala	114
Toimialaa koskeva tarkastus	114
Oikeusministeriön toimiala	115
Lausunnot ja esitykset	116
Ratkaisuja	126
Ministeriö	126
Tuomioistuimet	128
Rangaistustuomioiden tarkastaminen	141
Rangaistustuomioiden tarkastamisesta aiheutuneet purkuesitykset	145
Syyttäjät	146
Ulosotto	148
Oikeusrekisterikeskus	148
Vankeinhoitolaitos	149
Tietosuojavaltuutettu	149
Vakuutus oikeus	150
Toimialaa koskevat tarkastukset	150
Sisäasiainministeriön toimiala	152
Lausunnot ja esitykset	152
Ratkaisuja	158
Poliisitoimi	158
Pelastustoimi	167
Toimialaa koskevat tarkastukset	167
Puolustusministeriön toimiala	168
Lausunto	168
Ratkaisu	172
Ministeriö	172
Valtiovarainministeriön toimiala	173
Lausunto	173
Ratkaisuja	173
Lääninhallinto	173
Maistraatit	175
Verohallinto	175
Tullihallinto	178
Toimialaa koskevat tarkastukset	179

Opetusministeriön toimiala	180
Ratkaisuja	180
Ministeriö	180
Opetushallinto	181
Kulttuuritoimi	184
Maa- ja metsätalousministeriön toimiala	185
Lausunnot ja esitykset	185
Ratkaisuja	188
Ministeriö	188
Maa- ja metsätalous	191
Elintarviketurvallisuusvirasto	191
Eläinsuojelu	192
Maanmittaus	192
Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala	193
Lausunnot ja esitykset	193
Ratkaisuja	195
Merenkululaitos	195
Yleisradio	195
Viestintävirasto	197
Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala	199
Ratkaisuja	199
Energiamarkkinavirasto	199
TE-keskukset	199
Patentti- ja rekisterihallitus	200
Työvoimapaalvelut	200
Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta	200
Sosiaali- ja terveysministeriön toimiala	202
Lausunto	203
Ratkaisuja	204
Ministeriö	204
Sosiaalipalvelut	205
Sosiaalivakuutus	205
Terveydenhuolto ym.	206
Työsuojelu	207
Toimialaa koskevat tarkastukset	208
Ympäristöministeriön toimiala	210
Ratkaisu	210
Alueelliset ympäristökeskukset	210
Toimialaa koskevat tarkastukset	211

7	KUNNALLIS- JA MUUN ITSEHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA	213
	Yleistä	214
	Kunnallishallinto	214
	Yleishallinto	214
	Opetushallinto	220
	Sosiaali- ja terveyshallinto	222
	Ympäristöhallinto	229
	Toimialaa koskevat tarkastukset	233
	Kirkollishallinto	233
	Ahvenanmaan itsehallinto	235
8	ASIANAJAJALAITOKSEN VALVONTA	237
	Yleiskatsaus	238
	Asianajajaliiton jäsenyys	239
	Asianajajan velvollisuudet ja hyvä asianajajatapa	239
	Valvonta-asiat	240
	Valvontajärjestelmä	240
	Kurinpidolliset seuraamukset	241
	Tiedot virallisilta syyttäjiltä	241
	Oikeuskanslerin valvonta	242
	Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä	242
	Asianajajien menettelyä koskevat kantelut	242
	Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksenhaku hovioikeuteen	243
	Kanteluratkaisu	243
9	TILASTOT	245
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	
	LIITE 1 Suomen perustuslain (731/1999) oikeuskansleria koskevat säännökset	254
	LIITE 2 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)	257
	LIITE 3 Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)	260
	LIITE 4 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990)	263
	LIITE 5 Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset	264
	LIITE 6 Oikeuskanslerinviraston työjärjestys	266
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta	274
	Asiahakemisto	276



1

PUHEENVUOROT

KAHDESSADAS TOIMINTAVUOSI

Kruununjuristi vai oikeusvaltion puolustaja?

Kertomusvuonna tuli kuluneeksi kaksisataa vuotta oikeuskansleri-instituution perustamisesta. Oikeuskanslerin virka perustettiin prokuraattorin nimellä 1809, kun järjestettiin Venäjään liitetyn Suomen keskushallintoa. Oikeuskanslerin historia ulottuu kuitenkin pidemmälle: juuret ovat syvällä pohjoismaisessa maaperässä. Ituja on löydettävissä jo 1600-luvun Ruotsista. Seuraavalla vuosisadalla virka kehittyi ylimmän laillisuusvalvojan ja ylimmän syyttäjän viraksi. Tähän Ruotsista periytyneeseen muottiin prokuraattorin virka perustettiin Suomen suuriruhtinaskuntaan. Sittemmin Suomen itsenäistyminen muutti prokuraattorin oikeuskansleriksi.

Oikeuskanslerin virka on muodoltaan säilynyt varsin samanlaisena perustamisestaan lähtien. Suurin rakenteellinen muutos tapahtui runsas vuosikymmen sitten, kun ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta. Sisällöllistä muuttumista on tapahtunut yhteiskunnan muuttumisen ja oikeuskulttuurin kehittymisen myötä. Siinä missä laillisuusvalvonta ennen ymmärrettiin taaksepäin katsovaksi ja rankaisevaksi, se nykyisin mielletään eteenpäin suuntautuvaksi viranomaistoiminnan ohjaukseksi ja hyvän hallinnon kehittämiseksi. Kovistelu on muuttunut argumentoinniksi, rikoslain sijasta tärkeäksi työkaluksi on tullut perus- ja ihmisoikeusjuridiikka.

Julkisen vallankäytön lainmukaisuus on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki. Yhtä tar-

keää on, että ihmiset luottavat vallankäytön lainmukaisuuteen. Uskottava valvonta on osa sitä rakennetta, johon luottamus perustuu. Laillisuusvalvonta tukee toiminnallaan ja olemassaolollaan luottamusta oikeusjärjestykseen ja vahvistaa oikeusvaltiota. Tähän sisältyy syvimmältään laillisuusvalvonnan yhteiskunnallinen oikeutus.

Oikeuskanslerin tehtävä ja toimivalta on laaja. Siihen kuuluu niin hallituksen kuin viranomaisen ja virkamiesten sekä ylipäänsä kaikkien julkista tehtävää hoitavien valvonta. Joskus on tehtäväkenttää pidetty liian laajana ja oikeuskanslerin roolia ristiriitaisena. Oikeuskansleria on saatettu pitää pikemmin kruununjuristina kuin yksityisen ihmisen oikeuksien puolustajana. Mutta kun ajatellaan, että valtioneuvoston valvonta ja yleinen laillisuusvalvonta ovat saman asian kaksi puolta, avaraa näkökulmaa yhteiskuntaan on pidettävä viran vahvuutena. Tehtävät tukevat toisiaan. Oikeuskanslerinvirastoon saadaan lähes parissa tuhannessa vuotuisessa kantelussa, ihmisten epävirallisissa yhteydenotoissa ja lukuisilla tarkastuksilla laajalti tietoa yhteiskunnassa koetuista ongelmista, lainsäädännön toimivuudesta sekä yksittäisten ihmisten kokemuksista virkakoneistossa. Tällä tavalla saatu tieto tuo valtioneuvoston valvontaan ruohonjuuritason tuntumaa. Vastaavasti valtioneuvoston valvonnassa esiin tulevat kysymykset antavat taustaa yleiseen laillisuusvalvontaan, esimerkiksi valvonnan kohdentamiseksi oikeusturvan kipupisteisiin.

Tehtävien moninaisuudesta huolimatta lainsäädännöstä löytyy oikeuskanslerille vain yksi

rooli. Se on oikeusvaltion puolustajan rooli. Tämä ohjaa toimintaa paitsi yleisessä viranomaisvalvonnassa myös valtioneuvoston valvonnassa – silloinkin, kun oikeuskansleri perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla pyynnöstä antaa ”tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä”.

Laillisuusvalvonnan kehittämissuuntia

Suomessa on kattava oikeussuojajärjestelmä ja toimiva oikeusturvakoneisto. Mutta katvealueita jää ja puutteita ilmenee. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on toimia täydentävänä kontrollin muotona. Se ohjaa yksittäistapauksia koskevilla ratkaisuillaan viranomaiskäytäntöjä perus- ja ihmisoikeuksien viitoittamaan suuntaan. Monesti lakipykälien taakse katsominen on yhtä tärkeää ja jopa tärkeämpääkin kuin tuijottaminen pykälän sanamuotoon. Tarvittaessa laillisuusvalvonta kiinnittää huomiota lainsäädännön kehittämistarpeisiin sekä herättelee viranomaisia korjaamaan toiminnan rakenteellisia vinoutumia.

Oikeussuojaa täydentävään tehtävään kuuluu, että laillisuusvalvonnan on herkillä korvalla kuunneltava maan hiljaisten äänetöntä häntää – heidän jotka eivät osaa tai voi tuoda itseään kantelemalla esiin. Jotta nämä eivät jäisi jalkoihin, käytännön työssä tarvitaan herkkäkorvaisuutta ja myös annos siviilirohkeutta: kovinta ääntä pitävät ja sinnikkäimmin huomiota vaativat eivät välttämättä ole suurimman avun tarpeessa. Tämän vuoksi kanteluruuhkien keskellä pitäisi laillisuusvalvonnalta liietä voimavaroja ja aikaa myös aktiivisuudelle, omaaloitteisuudelle ja etsivälle työlle.

Tärkeää olisi päästä kiinni myös laajempiin järjestelmätason puutteisiin ja systeemivirheisiin. Tämä tosiasia yhdistyneenä kantelujen määrän kasvuun on antanut aiheen pohtia, miten voimavaroja olisi perusteltua suunnata ja toiminnan

painopistettä kohdistaa. Kysymys on tullut ajan-kohtaiseksi molemmille ylimmille laillisuusvalvojille. Kertomusvuonna oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtäväksi kirjattiin muun ohella selvittää, ”voidaanko laajentaa ylimpien laillisuusvalvojien harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojien mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti”.

Työryhmän kysymyksenasettelu on laillisuusvalvonnan tehostamisen kannalta aiheellinen. Mutta jos ”harkintavallan laajentaminen kanteluiden tutkimisessa” johtaisi siihen, että näkökulmaa siirretään yksittäistapauksista yleisempään, liikutaan herkillä alueella. Laillisuusvalvonnan kyky toimia perustuslain tarkoittamalla tavalla on pitkälti sen varassa, että ihmiset luottavat siihen, että heidän kantelunsa käsitellään asianmukaisesti. Puhuttaessa ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana on sekin huomattava, että näiden oikeuksien todellinen merkitys testataan konkreettisissa arkipäivän tilanteissa, siinä miten ihmistä kohdellaan. Hyvän hallinnon hienosäätö tapahtuu monesti ”pikkuasioita” koskevilla kanteluratkaisuissa. Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ei voi tarkastella erillään yksittäisten kanteluiden käsittelystä. Jos näin tehtäisiin, saisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta helposti elitistisen leiman.

Oikeusministeriön työryhmän kysymyksenasettelun pohjalta olisi hyvä syvällisemminkin pohtia laillisuusvalvonnan tehtävää ja merkitystä. Mikä sen paikka on yhteiskunnassa? Laillisuusvalvonta ei voi antaa tuomioistuinten tavoin oikeussuojaa. Mutta toisaalta sen tuskin on syytä lähestyä tutkimuslaitostenkaan tarkastelukulmaa ja menettelytapoja. Perinteisesti laillisuusvalvonnan näkökulma on lähtenyt pikemmin konkreettisista

tapauksista kuin abstrakteista ilmiöistä. Oikeinta lienee kehittää toimintaa laillisuusvalvonnan omien vahvuuksien pohjalta. Näitä ovat erityisesti toimintojen vapaamuotoisuus ja joustavuus, yksilöllinen käsittelytapa sekä toimenpiteiden monipuolisuus.

Verkostoja ja verkostoitumista

Kertomusvuotta leimasi erityisesti julkisuudessa jo edellisenä vuonna alkanut keskustelu vaalirahoitukseen liittyvistä epäselvyyksistä, jotka johtivat eräiltä osin myös esitutkintoihin. Oikeuskanslerinvirastoonkin on tullut parin vuoden aikana lukuisia vaalirahoitusta koskevia kanteita, ja myös useita ratkaisuja on annettu. Laillisuusvalvonnan muita kontrollimuotoja täydentävän luonteen mukaisesti on muutoinkin seurattu tilannetta ja pidetty tarvittaessa yhteyttä asiaa selvittäviin eri viranomaisiin. Linjaus on ollut, että kunkin tapauksen tutkii se taho, jolla siihen on toimivaltansa puitteissa parhaat keinot ja mahdollisuudet.

Kohun konkreettisia opetuksia on, että sääntöjen pitää vaalirahoituksessakin olla selvät ja valvontajärjestelmien uskottavia. Siihen, että julkista tehtävää hoitava – tai sellaiseksi pyrkivä – ottaa vastaan taloudellista etua, sisältyy vääjäämättä rakenteellinen riski. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että pelisäännöt ovat kunnossa. Vaikka vaalirahoituksen ottaminen sinänsä on lainmukaista, voi

siitä tapauskohtaisesti myös syntyä esteellisyys tehdä hallintopäätöksiä, ja rikosoikeudellinenkin vastuu saattaa joissakin tilanteissa kohdata. Hallintolain ja rikoslain säännökset eivät nykyisellään tosin tunnu kovin hyvin soveltuvan vaalirahoituksen ja poliittisen lobbauksen kaltaisten toimintojen oikeudelliseen jäsentämiseen ja arviointiin. Hylättävien menettelytapojen kitkemiseksi ja myös oikeusturvan nimissä sääntelyn täsmentämistä tältä osin olisi hyvä harkita. Syvimmillään kyse ei kuitenkaan loppujen lopuksi ole oikeudellisin keinoin ratkaistavasta ongelmasta. Poliittisen järjestelmän saamat uskottavuuskolhut kykenee viime kädessä vain se itse omilla toimillaan korjaamaan. Avoimuus on avainsana. Tässä jos missä olisi myös arvokeskustelun paikka.

Pidemmän päälle ja laajemmin ajatellen merkittävintä lienee se, että kohu on havahduttanut meidät huomaamaan, ettei Suomi ehkä olekaan niin immuuni korruptiolle ja epäasiallisille sidonnaisuuksille kuin mielellään olemme ajatelleet. Meillä ei tosin ole tapana sujauttaa virkamiehelle seteliä hakemuksen tueksi ja käsittelyn vauhdittamiseksi. Keinot voivat olla hienovaraisempia ja tavoitteet pidemmälle tähtääviä, ja siksi niihin on vaikea päästä kiinni. Epäasiallisten kytkösten tunnistaminen helpottuu, jos tiedetään ja tiedotetaan millaisia riskialttiita verkostoja ja rakenteita julkiseen päätöksentekoon voi liittyä. Näihin seikkoihin pitäisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota. Kiilusilmäistä rötösherrajaktia ei kaivata, mutta silmiä avaava realismi on tarpeen.

SYRJINTÄKIELLON SOVELTAMISESTA LAILLISUUSVALVONNASSA¹

Syrjintäkiellosta

Yhdenvertaisuus – johon myös syrjintäkielto sisältyy – on keskeinen normi Suomen perustuslaissa, Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä EU:n perussopimuksissa. Suomessa yleinen yhdenvertaisuusäänös ja siihen sisältyvä syrjintäkielto on perustuslain (731/1999) perusoikeusluvun 6 §:ssä.

Perustuslain syrjintäkiellossa oleva esimerkiksi ei ole tyhjentävä. Lisäksi syrjintäkielto on henkilöpiiriltään yleinen ja laaja. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että mikä tahansa henkilöön liittyvä eri asemaan asettaminen vertailukelpoisessa tilanteessa ilman hyväksyttävää perustetta voi olla syrjintää, ja jokainen voi PL 6.2 §:ssä säännellyn kiellettyyn syrjintään vedota. Perustuslain syrjintäkielto on myös soveltamisalaltaan yleinen ja sen voi nähdä sekä suoraan sovellettavana kieltona että lainsäätäjälle annettuna ohjeena. Suora sovellettavuus tarkoittaa sitä, että yksityinen henkilö voi vedota kieltoon yksittäisessä, esimerkiksi kante-luaan koskevassa asiassa. Lainsäätäjälle suunnatuna ohjeena syrjintäkielto toimii taas siten, että eduskunta ei saa säätää lakia, jossa ihmiset asetetaan ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan.

Perustuslain ohella syrjintäkieltoja on lainsäädännössä eri yhteyksissä, kuten rikoslaissa,

virkamieslaissa (11 §, 25/2004) ja työsopimuslaissa. Yleislakina, tasa-arvolain ohella, syrjintäkieltoa koskee yhdenvertaisuuslaki, jolla pantiin täytäntöön kaksi Euroopan unionin yhdenvertaisuutta koskevaa direktiiviä². Tästä on seurannut, että vaikka perustuslaissa oleva yhdenvertaisuus-säännös on asemaltaan keskeisempiä perustuslain säännöksiä, perustuu voimassa oleva yhdenvertaisuutta toissijaisesti säätelevä lainsäädäntömme EU-direktiivien täytäntöönpanoon.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeus-suojaa lain soveltamisalaa kuuluvissa syrjintätilanteissa (yhdenvertaisuuslaki 1 §, 21/2004).

Yhdenvertaisuuslain yleisluontoisuus näkyy siinä, että se sisältää esimerkiksi yleisesti sovellettavat säännökset syrjinnän käsitteestä, vasta-toimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä. Vaikka laki soveltuukin laajasti sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, koskee se kuitenkin vain tiettyjä, laissa lueteltuja elämän-alueita. Etnisen alkuperään liittyvässä syrjinnässä elämänalueita on mainittu enemmän kuin muissa henkilöön liittyvissä syrjintätilanteissa.

Kaikkien syrjintäperusteiden kohdalla lakia sovelletaan elinkeinonharjoittamiseen, työ-

¹ Syrjintäkiellosta ks. mm. Mikko Puumalainen, Syrjintäkielto: sisämarkkinoiden reunoilta perusoikeuksien ytimeen, teoksessa Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa, juhla-kirja Allan Rosas - Festschrift Allan Rosas, s. 41-58, Vammala 2008 sekä EOA:n näkökulmasta Jukka Lindstedt, Syrjintä etnisen alkupe-rän perusteella, s. 129-157, Eduskunnan oikeusasiamies 90-v. juhla-kirja, Vammala 2010.

² Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alku-perästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta ja neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

elämään, koulutukseen sekä jäsenyyteen ammattijärjestössä tai järjestön antamien etuuksien käyttöön. Lakia sovelletaan kuitenkin lisäksi etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun se tapahtuu seuraavilla elämäntilanteilla: sosiaali- ja terveyspalvelut; sosiaaliturvaetuudet tai muut sosiaalisin perustein myönnettävät tuet, alennukset tai etuudet, asevelvollisuus, naisten vapaaehtoinen asepalvelus tai siviilipalveluksen suorittaminen; asuminen taikka yleisölle tarjottavien tai yleisön saatavilla olevien irtaimen tai kiinteän omaisuuden taikka palvelujen tarjonta tai saatavuus muissa kuin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa.

Direktiivit ankaroittoivat syrjinnän kieltoa Suomessa. Niiden mukaan henkilöön perustuva eriasemaan asettaminen vertailukelpoisessa tilanteessa ei ole sallittua edes hyväksyttävällä perusteella. Sen sijaan rikoslaki ja perustuslaki suovat tällaisen mahdollisuuden yleisesti. Direktiiveissä mahdollisuus eri asemaan asettamiseen on tarkoin rajattu ja määritelty. Mitään yleistä ”hyväksyttävää” poikkeusta ei ole. Muita uutuuksia laissa olivat häirinnän sekä ohjeen ja käskyn syrjiä katsominen kielletyksi syrjinnäksi ja jaettu todistustaakka.

Syrjintäkielto, hallinnon laillisuusvalvonta ja oikeuskansleri

Yhdenvertaisuus ja väite syrjintäkiellon rikkomisesta hallinnossa ovat toistuva oikeuskanslerille tehdyn kantelun aihe. Viime aikaisessa laillisuusvalvontakäytännössäni on ollut useita yhdenvertaisuuteen liittyviä ratkaisuja, joissa uusi yhdenvertaisuuslaki yhdessä perustuslain kanssa on tullut sovellettavaksi. Näissä ratkaisuissa sovelsin molempien lakien syrjintäkieltoa ja pyrin nivoamaan ne tulkinalliseksi kokonaisuudeksi.

Ratkaisuissa pohdin muun muassa sitä, mitä on pidettävä kiellettyä syrjintäperusteena. Lakihan oli tältä kohdin avoin, ja esimerkkiluetelot vaihtelevat.

Esimerkiksi toripaikkataksa- sekä työllistämispäätöstapauksissa arvioin asuinpaikan merkitystä kiellettyä syrjintäperusteena, kun taas työsuojelutarkastuskertomus- sekä Tehy-pöytäkirjatapauksessa ammatilliseen toimintaan osallistumista ja mielipidettä. Epäsuotuisan kohtelun hyväksyttävyyden arviointi edellytti perustus- ja yhdenvertaisuuslain välisen suhteen arviointia. Perustuslakihan sallii yleisesti vertailukelpoisessa tilanteessa hyväksyttävällä perusteella epäsuotuisan kohtelun, mutta yhdenvertaisuuslaki pitää sitä soveltamisalallaan välittömänä syrjintänä ja kieltää sen. Työllistämistuki- ja toripaikkataksapäätöksessä sivusin muun muassa kunnan itsehallinnon merkitystä tässä suhteessa. Tehy-pöytäkirja -tapauksessa oli esillä myös rajanveto neuvottelujärjestelmään, lakko-oikeuteen sekä ohjeen ja käskyn sisältö syrjinnän määritelmässä.

Kaikissa tapauksissa on tärkeää hahmottaa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan rooli ja kantelumenettely täydentävänä oikeussuojakeinona: kanteluratkaisuilla ei voida antaa välitöntä oikeussuojaa, vaan niissä arvioidaan viranomaisen menettelyn laillisuutta. Oikeussuojan antamisen yksittäistapauksissa kuuluu tuomioistuimille, mutta se ei vapauta viranomaisia velvollisuudesta noudattaa perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoja.

Kunnan toripaikkamaksutaksojen peruste ja määrä

Tilannetta, jossa kunnan asukas ja ulkokuntalainen kaupungin torilla elinkeinoaan harjoittava torikauppias vuokratessaan myyntipaikan kaupungilta maksoivat myyntipaikastaan erisuuruista vahvistettuun toripaikkamaksutaksaan perustu-

vaa maksua, pidin perustuslain ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjinnän kiellon vastaisena. Mahdollisuus käydä kauppaa kaupungin torilla loi vertailukelpoisen tilanteen, jossa ulkopaikkakuntalaista elinkeinonharjoittajaa kohdeltiin epäsuotuisammin hänen asuinpaikkansa perusteella (OKV/339/1/2006).

Kaupungin työllistämispäätökset

Katsoin syrjinnän kieltoa rikotun, kun oman kaupungin nuoria suosittiin työllistämistuen myöntämisessä. Kaupunki oli jakanut työllistämistukea niille työnantajille, jotka olivat palkanneet määräaikaiseen työsuhteeseen paikkakuntalaisen nuoren. Työllistämistuen ehtona oli ollut, että paikkakunta oli ollut nuoren rekisteröity kotipaikka. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei kuitenkaan saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella ja laki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka on kielletty valintakriteeri (OKV/150/1/2008).

Kunnallinen virka- ja työehtosopimus (ns. Tehy-pöytäkirja)

Tehy ry ja Kunnallinen työmarkkinalaitos hyväksyivät työministeriön asettaman sovittelulautakunnan sovintoesityksen Tehyyn kuuluvien palvelussuhteen ehdoista ja Tehyn aseman järjestämisestä (niin sanottu Tehy-sopimus). Sopimus on luonteeltaan sekä kunnallisessa virkaehtosopimuksissa tarkoitettu virkaehtosopimus että kunnallisista työehtosopimuksista annetussa laissa tarkoitettu työehtosopimus.

Arvioin ratkaisussa sopimusta siltä osin kuin siinä olevan määräyksen mukaan sitä sovelletaan vain Tehyn jäseniin ja toisaalta työmarkkinalaitoksen sekä sovittelulautakunnan jäsenenä

toimineen tasa-arvovaltuutetun menettelyä. Sitovuuspiirin rajoittaminen sinänsä on lain mukaan mahdollista. Tässä sopimuksessa sitovuuspiiri kuitenkin rajoitettiin Tehyn jäseniin. Tästä seurasi, että Tehy-sopimukseen sidottu työnantaja saattoi sopimuksen soveltamisalalla sopia samaa sopimuksessa tarkoitettua työtä suorittavien palvelus/töösuhteen ehdot erilaisiksi sen mukaan, oliko työtä suorittava Tehyn jäsen tai ei.

Toisin sanoen sopimuksen perusteella Tehyyn kuulumatonta viranhaltijaa ja työntekijää kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin epäsuotuisammin kuin Tehyn jäsentä ilman, että perusteena olisi työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan sopimus sellaisenaan rikkoo syrjintäkieltoa, vaikka sitä ei olisikaan vielä sovellettu yksittäisissä palkkausta koskeissa päätöksissä. Tähän viittaa lain termi ”kohdeltaisiin” (OKV/1333/1/2007, OKV/181/1/2008).

Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteet

Työsuojelutarkastuskertomuksessa oli todettu, että ammatillinen toiminta ja työpaikan epäkohhtiin puuttuminen eivät olleet yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja syrjintäperusteita, mistä syystä yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa ei voitaisi katsoa rikotun. Pidin ratkaisussani ensiksikin selvänä, että työpaikan epäkohtiin puuttuminen mielipiteitä esittämällä, kuten A asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli tehnyt, on yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu syrjintäperuste. Toiseksi arvioin, että lainkohdan syrjintäperuste ”muu henkilöön liittyvä syy” kattaa ammatillisen toiminnan, mukaan lukien ammatitiedistykseen kuulumattomuuden. Ratkaisussa viittasin tässä kohdin siihen, että yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan lain 6 §:ssä säädettyjen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu-

ja syrjintäperusteita että syrjintä- ja työsyryntädi-
rektiivissä säädettyjä kiellettyjä syrjintäperusteita
(HE 44/2003 vp s. 41). Perustuslain 6 §:n 2 mo-
mentin syrjintäperusteissa ei mainita ammatillis-
ta toimintaa, sen sijaan mainitaan muu henkilöön
liittyvä syy. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993
vp, s. 44) mukaan sellainen syy olisi esimerkik-
si yhdistystoimintaan osallistuminen. Perustuslain
13 §:n 2 momentista ilmenee, että jokaisella on
ammatillinen yhdistymisvapaus ja että tämä vapa-
us sisältää muun ohella oikeuden kuulua tai olla
kuulumatta ammatilliseen yhdistykseen. Tarkas-
tuskertomuksessa ollut tulkinta yhdenvertaisuus-
lain 6 §:n 1 momentin syrjintäperusteista oli siten
erheellinen (OKV/1233/1/2007).

Yhdenvertaisuussääntelyn selkeys

Syrjintäkielto on keskeinen normi perus- ja ihmis-
oikeuksiin nojaavassa oikeusjärjestyksessä. EU:n
vaikutus yhdenvertaisuussuojan vahvistumisessa
on ollut merkittävä ja se on tuntuvasti muuttanut
yhdenvertaisuuteen liittyvää oikeustilaa Suomes-
sa. Ongelmaksi on kuitenkin tullut vaikeaselkoi-
suus ja epäyhtenäisyys.³ Yhdenvertaisuussääntely
ei nyt nivoudu kotimaiseen oikeussystematiik-
kaan, vaan se perustuu unionioikeuden täytän-
töönpanoon ja sen mukainen toimivaltajaon sys-
tematiikka on säilynyt laissa liian näkyvästi.

EU:n toimivaltajaon vaikutukset unionin joh-
detussa oikeudessa olisi tuki ylitettävissä sen kan-
sallisessa toimeenpanossa. Esimerkiksi unionin
johdetussa oikeudessa oleva syrjintäperusteiden
eritasoinen suoja taikka syrjinnän kieltäminen
vain tietyillä eri elämänoilla olisi muunnettavissa

yleiseksi ja yhtenäiseksi syrjinnän kielloksi ko-
timaisessa lainsäädännössä. Suomessa ei kuiten-
kaan ole hyödynnetty kansallista lainsäädännön
yleistoimivaltaa eikä turvattu johdonmukaisuutta.
Lähinnä on tyydytty panemaan täytäntöön välttä-
mättömästi unionilainsäädännöstä seuraavat vel-
voitteet. Yhdenvertaisuuslaissa säädetty kotimai-
set ratkaisutkin olivat lähinnä voimassa olevasta
tasa-arvolaista seuraavia.

Yhdenvertaisuusnormiston epäyhtenäistymi-
nen on merkinnyt oikeudellisen ja muodollisen
epäyhdenvertaisuuden syntymistä. Syrjintäpe-
rusteesta tai elämänalueesta riippuenhan syrjin-
tä on nyt ehdottomammin kiellettyä ja oikeussuo-
ja vahvempaa. Toisaalta tietyillä elämänalueilla ja
tiettyjen syrjintäperusteiden kohdalla syrjintä voi
olla tuomittavampaa tai ainakin oikeussuojan tar-
ve voi olla vahvempi, jolloin erityinen suoja on
perusteltavissa.

Suomalainen yhdenvertaisuussääntely ei siten
kaikilta osin tällä hetkellä täytä perustuslain omaa
vaatimusta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edis-
tämistä ja turvaamisesta, samoin kuin perustus-
lain 22 §:n vaatimusta perusoikeuksien toteutu-
misen turvaamisesta.

Paradoksaalista siis on, että yhdenvertaisuus-
suojan vahvistuminen unionin oikeuden täytän-
töönpanon myötä on sellaisenaan johtanut myös
suurempaan epäyhdenvertaisuuteen. Kysymys on
luonnollisesti suhteellisesta epäyhdenvertaistumi-
sesta, ei absoluuttisesta. Tarvittaisiin kansallinen
yhdenvertaisuuden yleislaki, jossa kokonaisvaltai-
sesti ja yhtenäisesti arvioitaisiin yhdenvertaisuus-
suojan tarve Suomessa eri elämänalueilla ja käy-
tettävät oikeussuojakeinot tinkimättä kuitenkaan
jo saavutetusta suojasta.

³ Hyväksyessään yhdenvertaisuuslain eduskunta liitti vastaukseensa (EV 95/2003 vp – HE 44/2003 vp) tähän liittyvän lausuman. Eduskunta edellytti, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.” Oikeusministeriön asettama yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmisteleva toimikunta (yhdenvertaisuustoimikunta) antoi mietintönsä 21.12.2009 (Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikun-
nan mietintö. OKM 2009:4).



2

YLEISTÄ

TEHTÄVÄT

Suomen perustuslain 10 luvussa säädetään oikeuskanslerin tehtävistä ja keskeisistä toimivaltuuksista. Siinä mainitaan myös apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista on säädetty.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sisältää säännökset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toteuttamistavoista, asioiden ottamisesta tutkittaviksi ja niiden selvittämiseksi sekä kysymyksen 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 (liitteet 1-6).

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 valtioneu-

voston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on aina läsnä näissä istunnoissa.

Perustuslaissa ja 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 3. jaksossa.

Lausuntojen antaminen

Edelliseen valvontatehtävään liittyy läheisesti lausuntojen antaminen. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin on pyydettyäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Lausuntopyynnöt tulevat useimmiten suoraan ministeriöistä. Lausunnot annetaan yleensä kirjallisesti, mutta joissakin tapauksissa myös suullisina kannanottoina.

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

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

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

Ihmisoikeusvalvonta perustuu Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sopimusmääräyksiin. Tämä tarkoittaa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien 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 4. pääjaksoksi.

Syyttäjäntehtävät

Oikeuskansleri on erityissyyttäjä laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa, joita ovat ennen muuta virkarikosasiat. Oman ryhmänsä näistä muodostavat tuomareiden tekemiksi epäillyt virkarikokset, jotka mainitaan erikseen perustuslaissa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Poliisin on lähetettävä oikeuskanslerille tieto kaikista rikosilmoituksista, joissa on kyse tuomarien virkarikosepäilyksistä. Tuomareiden epäiltyjen virkarikosten käsittelyä oikeuskanslerinvirastossa selostetaan jäljempänä jaksossa 6 sivu 115.

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

Kanteluasioiden tutkiminen

Viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuutta oikeuskansleri valvoo muun muassa käsittelemällä näihin kohdistuvia kanteluja. Yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat kannella oikeuskanslerille, jos he katsovat, että oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluva henkilö, viranomainen tai muu yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Kanteluja saapui vuonna 2009 yhteensä 1 762.

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhtei-

sön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeuskansleri ei kuitenkaan tutki kante-
lua, 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 2009 kantelu tutkimatta 50 tapauksessa.

Oikeuskanslerinvirastoon on, kuten aikaisempinakin vuosina, kertomusvuonna tullut myös lukuisia yksityishenkilöiden puhelintiedusteluja erilaisista asioista. Yksityishenkilöt ovat tehneet tiedusteluja omista 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 lähinnä yksityisoikeudellisia kysymyksiä.

Rangaistustuomioiden tarkastus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa säädetään, että oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita koskevia ilmoituksia. Tätä tarkastustehtävää varten virastoon lähetetään tuomioita koskevia päätös- ja täytäntöönpanoasiakirjoja, joiden tarkastuksesta aiheutuneista toimenpiteistä on tarkemmin kerrottu tuomioistuinten toimintaa koskevassa kohdassa jaksossa 6 sivulla 141.

Asianajajien valvonta

Oikeuskanslerin tehtävästä valvoa asianajajia säädetään asianajajista annetussa laissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa on viittaus sanottuun lakiin. Asianajajiin kohdistunut valvonta muodostuu Suomen Asianajajaliiton 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).

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

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

Kertomusvuonna siirrettiin oikeusasiamiehelle kaikkiaan 60 kantelua. Oikeusasiamies puolestaan siirsi oikeuskanslerille 31 kanteluasiaa.

Lukumäärätietoja

Seuraavassa tarkastellaan tilastolukujen valossa oikeuskanslerinviraston toimintaa kertomusvuoden aikana (suluissa vuoden 2008 vastaavat luvut).

Kertomusvuoden aikana saapui 1 762 (1 737) kanteluasiaa ja ratkaistiin 1 748 (1 496) kanteluasiaa. Oikeuskanslerin varsinaisia omia aloitteita otettiin tutkittaviksi 14 (23) ja rangaistustuo-

mioiden tarkastuksen johdosta pantiin vireille 94 (129) asiaa.

Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 176 (129). Toimenpideratkaisujen prosentuaalinen osuus tutkittaviksi otetuista kanteluasioista (1 104) oli 16 % (16 %). Kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli 6,8 (4) viikkoa ja keskiarvo 27,8 (27) viikkoa.

Tuomioistuinten valvonnassa toimenpiteisiin johti 30 asiaa. Rangaistustuomioita tuli tarkastettaviksi kaikkiaan 6 389 kappaletta.

Kirjallisia lausuntoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle, ministeriöille ja muille annettiin 52 (34).

Kertomusvuoden lopussa oli vireillä yhteensä 1 125 (1 076) asiaa.

Tilastot kertomusvuoden toiminnasta ovat jaksossa 9.

YHTEISTYÖ JA VIERAILUT

Kansainvälinen yhteistyö

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen edusti Suomea Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston kokouksissa Wienissä 5.–6.3., 28.5., 16.11. ja 14.–15.12.2009.

Apulaisoikeuskansleri otti osaa 6.–7.4.2009 eurooppalaisen oikeusasiamiesverkoston kokoukseen Kyproksella.

Apulaisoikeuskansleri esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa kanadalaisopiskelijoille 3.6.2009.

Apulaisoikeuskansleri esitteli 1.10.2009 Euroopan unionin perusoikeusviraston johtaja Morten Kjaerumille oikeuskanslerinvirastoa sekä valtioneuvoston ja julkisen hallinnon laillisuusvalvontaa.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori kertoi oikeuskanslerinviraston toiminnasta Uzbekistanin oikeusasiamiehen viraston henkilökunnalle 23.10.2009.

Apulaisoikeuskansleri ja vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori tapasivat 27.10.2009 Euroopan oikeusasiamies Nikiforos Diamandourosin.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuori esitteli oikeuskanslerinviraston toimintaa Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiön vieraille 9.11.2009.

Romanialaistuomari Gabriella Bagasiu tutustui oikeuskanslerinviraston toimintaan vanhemman oikeuskanslerinsihteeri Pekka Liesivuoren johdolla 17.11.2009.

Apulaisoikeuskansleri osallistui Tukholmassa 10.–11.12.2009 Euroopan unionin perusoikeusviraston ja Ruotsin EU-puheenjohtajan järjestämään konferenssiin ”Making Rights a Reality for All - Fundamental Rights Conference 2009” sekä toimi konferenssissa ”Access to Justice” -työryhmän puheenjohtajana.

Vierailut oikeuskanslerinvirastoon

Keskusrikospoliisin rikosylitarkastaja Erkki Härmäläinen ja tarkastaja Helena Rantanen puhuivat 17.3.2009 esittelijöille laillisuusvalvonnan riskienhallinnasta ja rikostutkinnan kehittämisestä.

Opetusministeriön säädösvalmistelijat vierailivat virastossa 12.5.2009.

Oikeuskanslerinvirasto järjesti 3.10.2009 virastossa avoimet ovet. Tilaisuus oli osa ”Oma hallinto 200 vuotta” tilaisuuksia.

Oikeuskanslerinviraston 200-vuotisjuhla pidettiin 9.10.2009 Säätytalossa.

Vierailut oikeuskanslerinvirastosta

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka osallistui Asianajapäiville 16.1.2009. Hän puhui aiheesta ”Huomispäivän osaajat – miten turvata taito ja jaksaminen”.

Oikeuskansleri alusti 21.1.2009 politiikan toimittajien koulutustilaisuudessa aiheesta ”Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta”.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri osallistuivat Eduskunnan oikeusasiamiesinstituution 89-vuotisseminaariin 12.2.2009.

Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja kansliapäällikkö osallistuivat 28.3.2009 Porvoon valtiopäivien 200-vuotistilaisuuteen Porvoossa.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Irma Tolmunen puhui laillisuusvalvonnasta 31.3.2009 vakuutus oikeuden järjestämällä kurssilla.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ottivat osaa perustuslain tarkistamiskomitean järjestämään asiantuntijaseminaariin 2.4.2009.

Osastopäällikkö Petri Martikainen puhui 7.5.2009 sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvontaseminaarissa oikeuskanslerin poliisiin kohdistamasta laillisuusvalvonnasta.

Oikeuskansleri osallistui 12.5.2009 pidettyyn Presidenttifoorumiin, jonka keskusteluaiheena oli perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Osastopäällikkö Risto Hiekkataipale luennoi 3.6.2009 valtion työmarkkinalaitoksen järjestämän valtion työnantajatoiminnan valmennusohjelman 2. jaksolla virkanimitysasioiden laillisuusvalvonnasta sekä valtioneuvoston kanslian järjestämällä valtioneuvoston esittelymenettely

-kurseilla aiheesta esittelylistojen tarkastaminen oikeuskanslerinvirastossa.

Apulaisoikeuskansleri luennoi Moninaisuuspäivän konferenssissa Inarissa 20.8.2009 aiheesta ”Perusoikeuksien toteutuminen taantuman aikana Suomessa”.

Oikeuskansleri luennoi tuomareihin kohdistuvasta valvonnasta hovioikeuksien uusien esittelijöiden koulutustilaisuudessa korkeimmassa oikeudessa 24.8.2009.

Apulaisoikeuskansleri alusti 17.9.2009 Potilasvakuutuskeskuksen, potilasvahinkolautakunnan ja Valviran järjestämässä asiantuntijaseminaarissa aiheesta ”Asiantuntijalääkäritoiminta laillisuusvalvonnan näkökulmasta”.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri osallistuivat 22.9.2009 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan järjestämään seminaariin aiheesta ”Avoimuus suomalaisessa yhteiskunnassa”.

Oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja kansliapäällikkö osallistuivat 2.10.2009 Valtioneuvoston 200-vuotistilaisuuksiin Turussa.

Apulaisoikeuskansleri osallistui 1.–2.10.2009 järjestettyyn Perus- ja ihmisoikeusfoorumiin.

Oikeuskansleri ja kansliapäällikkö osallistuivat 5.10.2009 Eduskunnan ja valtioneuvoston säädösvalmisteluseminaariin. Oikeuskansleri myös puhui tilaisuudessa.

MUU TOIMINTA

Talous

Valtion talousarviossa oikeuskanslerinviraston määräraha on 23. pääluokan 30. luvussa. Vuodelle 2009 viraston toimintamenoihin oli talousarviossa myönnetty yhteensä 3 026 000 euroa (siirtomääräraha 2v.) josta enintään 35 000 euroa oli osoitettu oikeuskanslerinviraston 200-vuotisjuhlahistoriikin julkaisemiseen kertaluoteisena menona. Momentin määrarahasta ja edelliseltä vuodelta siirtyneestä määrarahasta käytettiin palkkauksiin 2 629 204 euroa. Muihin toimintamenoihin käytettiin 612 627 euroa. Viimeksi mainituista menoista suurimman erän muodosti vuokrat 260 004 euroa, josta toimitilojen osuus oli 256 303 euroa. Muita suuria eräiä olivat toimistopalvelut 161 955,86 euroa, josta muiden tietoliikennepalvelujen osuus oli 27 986 euroa, ilmoitus-, mainos- ja markkinointipalvelujen 26 505 euroa ja tietojärjestelmien ylläpidon ja ohjelmistojen päivityksen 23 098 euroa, ostot tilikauden aikana 60 260 euroa, josta kirjojen osuus oli 19 012 euroa, muut palvelut 56 138 euroa, josta käännöspalvelujen osuus oli 36 865 euroa ja henkilöstöpalvelut 45 987 euroa, josta koulutuksen osuus oli 19 635 euroa.

Historiikin julkaisemiseen käytettiin 22 634,05 euroa momentilta 23.30.01.

Valtioneuvoston kanslia hoiti osittain oikeuskanslerinviraston kirjanpito- ja maksutehtävät 30.12.2005 solmitun yhteistyösopimuksen nojalla. Lokakuun alusta 2009 oikeuskanslerin-

virasto solmi sopimuksen valtiokonttorin palvelukeskuksen kanssa taloushallinnon palvelujen tuottamisesta. Valtioneuvoston kanslia on siirtänyt myös muita oikeuskanslerinvirastolle tuottamia palveluita oikeuskanslerinviraston itsensä hoidettavaksi.

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. Lisäksi viraston käytössä on taloushallinnon tositteiden paperittomaan käsittelyyn ja sähköiseen arkistointiin tarkoitettu Rondo-ohjelma.

Koulutus

Kertomusvuonna viraston henkilöstön koulutus perustui oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutussuunnitelmaan, johon sisältyivät koulutuksen yleiset periaatteet sekä vuoden 2009 koulutussuunnitelma. Oikeuskansleri oli hyväksynyt suunnitelman 14.5.2009.

Oikeuskanslerinviraston henkilöstökoulutuksen tavoitteet ovat seuraavat:

- turvata toiminnan tehokkuus, jatkuvuus ja henkilöstön ammatillinen pätevyys

- parantaa toiminnan tuloksellisuutta
- edistää organisaation kehittämistä ja uudistustaluttuutta
- tukea henkilöstön itsensä kehittämistä ja urakehitystä sekä
- tukea henkilökiertoa.

Koulutustarpeita luovat oikeudellisen ja muun ammattitaidon kehittäminen eri tehtäväsektoreilla, oikeuskanslerinviraston kehittämissuunnitelmat ja hallinnon yleiset kehittämispyrkimykset, viraston toiminnan kannalta olennaisten tieteenalojen tutkimuksen seuraaminen ja tutkimustulosten hyödyntäminen, automaattisen tietojenkäsittelyn ja muiden työskentelytapojen kehittäminen, henkilöstöhallinnon kehittäminen ja turvallisuuskysymykset. Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja kansainvälistyminen ovat muodostuneet merkittäväksi erityisasiantuntemusta edellyttäväksi asiaryhmäksi. Koska perustuslaissa oikeuskanslerin tehtäväksi on asetettu valvoa perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutumista, on pyritty hyödyntämään tätä aihepiiriä koskevaa koulutustarjontaa. Koulutuksen painopistealueiden määrittelyssä on lähtökohtana pidetty oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjä avaintulosalueita ja kehittämishankkeita.

Viestintä

Oikeuskanslerinviraston viestinnän tavoitteena on välittää luotettavaa tietoa oikeuskanslerin toiminnasta sekä yksittäisistä päätöksistä että kannanotoista, joilla on yleistä merkitystä tai jotka muuten herättävät yhteiskunnallista mielenkiintoa. Oikeuskanslerin tekemillä päätöksillä on usein laajalle ulottuvia vaikutuksia yhteiskuntaan ja sen jäsenten elämään.

Oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin Porissa sijaitsevaan hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikköön 6.3.2009. Tilaisuuden päätteeksi järjestettiin tiedotustilaisuus, jossa sekä oikeuskansleri Jaakko Jonkka että hätäkeskuslaitoksen johtaja Martti Kunnasvuori vastasivat toimittajien kysymyksiin. Tilaisuus onnistui hyvin ja tarkastus- ja tutustumiskäynti sai julkisuutta sekä paikallisessa mediassa että valtakunnallisesti.

Perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Vuosikertomuksen koostamisesta vastaa viraston viestintä. Vuoden 2009 aikana uudistettiin vuosikertomuksen ilme vastaamaan viraston graafista ilmettä. Kertomus annetaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Kertomuksesta laaditaan myös englanninkielinen tiivistelmä, jossa annetaan yleiskuvat oikeuskanslerin toiminnasta. Tiivistelmä julkaistiin kertomusvuonna vain sähköisesti ja näin tehdään myös jatkossa.

Kertomus sisältää selostukset eri viranomaisiin kohdistuneista toimenpideratkaisuista ja havainnoista ja sen voidaan katsoa näin myös ohjaavan viranomaistoimintaa. Vuosikertomuksen lisäksi ratkaisuselosteet ovat luettavissa säädöstietopankki Finlexistä (www.finlex.fi).

Organisaatio ja henkilöstö

Virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Kansliapäällikkö toimii samalla hallintoyksikön päällikkönä. Kummankin osaston päällikkönä toimii esittelijäneuvos, osastopäällikkönä. Oikeuskanslerille kuuluvaa ratkaisuvalltaa käyttävät oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ovat osastojaon ulkopuolella. Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

Yksityiskohtaisemmat määräykset organisaatiosta ja yksikköjen tehtävistä sisältyvät oikeuskanslerinviraston työjärjestykseen. Valtioneuvostoasiain osaston tehtävänä on käsitellä valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat ja valmistella tähän tehtävään liittyvät lausunnot, käsitellä asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat, kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat ja EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat. Oikeusvalvontaosasto käsittelee kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osastolle, sekä tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, 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 viestintää sekä viraston kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

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

Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuoden päättyessä henkilökuntaa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi seuraavasti: kansliapäällikkö, kaksi esittelijäneuvosta osastopäällikkönä, neljä esittelijäneuvosta, neuvotteleva virkamies, seitsemän vanhempaa oikeuskanslerinsihtööriä, viisi nuorempaa oikeuskanslerinsihtööriä, henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaatikko, kolme notaaria, atk-suunnittelija, kirjaaja, neljä toimistosihtööriä, ylivirastomestari, virastomestari ja vahtimestari. Lisäksi oikeuskanslerinvirastossa oli 1.6.–31.8.2009 harjoittelijoina kaksi oikeustieteen ylioppilasta, toinen Helsingin ja toinen Turun yliopistosta.

Kertomusvuoden päättyessä viraston palveluksessa oli kaikkiaan 37 virkamiestä. Henkilöstöstä oli ylempää oikeustieteellistä tutkintoa edellyttävässä virassa oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin lisäksi 20 lakimiestä.

Organisatorisesti henkilöstö jakautui seuraavasti: Valtioneuvostoasiain osastossa oli neljä lakimiesesittelijää ja kaksi notaaria. Oikeusvalvontaosastolla oli 15 lakimiesesittelijää ja yksi notaari. Hallintoyksikössä toimi kansliapäällikön ohella henkilöstösihteeri, tiedottaja, informaatikko ja yhdeksän muuta virkamiestä.

Luettelo oikeuskanslerinviraston henkilökunnasta on kertomuksen liitteenä.



3

**OIKEUSKANSLERI
VALTIONEUVOSTOSSA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvontaa toteutetaan perustuslaissa säädetyllä tavalla. Valtioneuvoston päätöksentekoa edeltävä ennakollinen laillisuusvalvonta ja päätöksenteon jälkeinen laillisuusvalvonta poikkeavat toisistaan menettelyiltään ja reaktiotavoiltaan. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan ja oikeuskansleria tehtävissä avustavan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston työn pääpaino on ministeriöissä valmisteltavien ja valmistelun jälkeen valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätettäväksi saatettavien asioiden ennakollisessa tarkastamisessa ja valvonnassa. Tarkoituksena on huolehtia siitä, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvostossa on lainmukaista ja hallituksen esitykset täyttävät sellaiset oikeudelliset perusvaatimukset, että ne voidaan antaa eduskunnalle.

Oikeuskanslerin ennakollisen valtioneuvostovalvonnan oikeusperustana on perustuslain 108 §. Ennakollisen valtioneuvostovalvonnan toteuttamismuotojen osalta säännös on niukka, eikä asiasta ole tarkempia säännöksiä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnan kohteena on asianomaisissa ministeriöissä valmisteltavina olevat valtioneuvoston päätöksentekomenettelyyn saatettavat asiat. Sen vuoksi valtioneuvostovalvonnan käytännön toteuttamismuodot ja oikeuskanslerilta saatavat oikeudelliset kannat määräytyvät käsiteltävän asian ja kyseisessä ministeriössä ilmenneiden tarpeiden mukaan. Ulos-

päin näkyvämpi valtioneuvostovalvonnan toimintamuoto on jäljempänä tarkemmin kuvattava viikoittain toistuva valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen ennakollinen tarkastaminen. Määrällisesti pienempi, mutta oikeudellisesti ja ajallisesti vaativampi on asioita valmistelevien ministeriön esittelijöiden ja valtioneuvoston jäsenten tekemät kannanotto-pyyntöjä asioista, jotka ovat tulossa valtioneuvoston käsiteltäviksi. Näissä pyynnöissä oikeuskanslerin toimivalta ja -velvollisuus perustuu perustuslain 108 §:n 2 momenttiin.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tekemiä päätöksiä koskeva oikeuskanslerin valvonnallinen toimivalta perustuu perustuslain 112 §:ään. Perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin päätöksen lainmukaisuutta koskevia asioita ei ole kertomusvuonna 2009 ollut.

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerin tehtävistä on ensimmäisenä mainittu velvollisuus valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 1/1998 vp) on pitkäaikaiseen käytäntöön perustuen kirjattu, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen laillisuuden valvonta. Valtioneuvoston laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvat valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt ja niiden virkamiehet. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tämän vuoksi

oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti valtioneuvoston yleisistuntoon ja siellä lopullisesti tai tasavallan presidentille menevinä esityksinä käsiteltäviin asioihin.

Perustuslain 108 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin yhtyen voidaan todeta, että perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen ja lausuntojen antaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille on ollut keskeinen osa viranomaisten toiminnan laillisuusvalvontaa ja oikeuskanslerinviraston työtä. Kysymys on oikeuskanslerille perustuslaissa, kanteluasioiden käsittelyn ohella, säädetyin ydintehtävien toteutumisesta. Lausunto- ja kannanottopyyntöjen sekä asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden edustajien kanssa käytyjen keskustelujen tarkoituksena on selvittää jo ennakolta asiaan ja sen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja ministeriön toimenpiteiden lainmukaisuutta. Näin pyritään muun muassa siihen, että asian päättämiseksi ei tulisi oikeudellisia esteitä ja että esityksen perusteluja ei jouduta täydentämään tai korjaamaan juuri ennen päätöksentekotilannetta.

Valtioneuvostovalvontaan liittyvien selvityspyyntöjen tekeminen ja asioiden selvittäminen oikeuskanslerinvirastossa ovat muotomääräyksistä vapaita. Valtioneuvoston esittelyyn tulevia asioita koskeviin tiedusteluihin on annettu oikeudellinen vastaus niin joutuisasti, että asian käsittely ei sen vuoksi viivästy. Tämän vuoksi asia on selvitetty ministeriön esittelijän kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa. Puhelinkeskustelu on tehokas menettelytapa silloin, kun valtioneuvoston listatarkastuksessa esiin nousseen oikeudellisen kysymyksen selvittämiseen ja tarvittaviin korjauksiin on käytettävissä vähän aikaa. Puhelinkeskustelu antaa myös mahdollisuuden vuorovaikutteiseen pohdintaan.

Sähköpostia on käytetty asiointikanavana entistä enemmän, sillä se on nopea. Sähköpostin lii-

tetiedostoina oikeuskansleri sekä valtioneuvostoasiain osaston virkamiehet voivat saada samalla käyttöönsä kaikki asian oikeudellisessa arvioinnissa tarvittavat asiakirjat. Tämä laajentaa asian tarkastelun tietopohjaa ja jouduttaa asian käsittelyä. Jos kysymys on valtioneuvostokäytännössä vakiintuneen kannan ilmoittamisesta ministeriön esittelijälle, tiedon on antanut valtioneuvostovalvonnasta huolehtinut valtioneuvostoasiain osaston virkamies. Muutoin oikeudellinen kannanottopyyntö on saatettu oikeuskanslerille. Jäljempänä on esimerkinomainen luettelo eräistä valtioneuvostoasioissa käydyistä sähköpostikeskusteluista ja annetuista vastauksista.

Merkittävämmissä oikeudellisissa kannanottoasioissa on laadittu muistio, joka on oikeuskanslerin hyväksynnän jälkeen toimitettu ministerille tai asiaa valmistelevalle ministeriön virkamiehelle. Eräitä muistioita on julkaistu jäljempänä tässä jaksossa. Valtioneuvostoasioissa annettujen oikeudellisten kannanottojen aihealueet ja merkittävimmät tarkastushavainnot ovat koskeneet samoja asiatyyppejä ja asioita, joita aikaisemmissa kertomuksissa on lueteltu. Kertomusvuonna valtion keskushallinnossa on toteutettu monia merkittäviä virastojen organisaatiouudistuksia. Niille on edelleen ollut ominaista huomattava kiire uudistushankkeen loppuvaiheessa, millä on ollut vaikutusta myös hallinnollisen ja organisaatiouudistuksen oikeudelliseen toteuttamiseen. Säännönmukaisesti tilanne hallinnollisen ja organisaatiouudistuksen loppuvaiheessa on muodostunut sellaiseksi, että on voitu huolehtia lähinnä siitä, että uudistushankkeisiin liittyvät oikeudelliset perusvaatimukset on voitu muodollisella tasolla täyttää. Hyvän säädösvalmistelun periaatteita ei sen sijaan ole voitu kaikilta osin seurata. Uudistushankkeen toteutuksen kysymyksiä on voinut olla avoimina lähes päätöksentekoon saakka ja tavaksi on muodostunut, että uudistuksen käytännön toteutuksen

kannalta keskeisiä valtioneuvoston asetusluonnoksiakaan ei ole hallituksen esitysvaiheessa valmiina vaikka vakiintuneet säädösvalmisteluohjeet näin edellyttävät. Jos valmistelun aikataulut antaisivat mahdollisuuksia oikeanlaiseen menettelyyn, oikeuskanslerinvirastolla ja sitä ennen oikeusministeriön laintarkastustoimistolla olisi mahdollisuuksia vaikuttavalla tavalla jo ennen hallituksen esityksen antamista selvittää, että hallituksen esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat kattavia sekä täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja kääntäen, että uudistukseen liittyvät myöhemmin valtioneuvostossa annettavat asetukset kaikilta osin perustuvat lain valtuutukseen ja säännökset on annettu lain valtuutuksen rajoissa.

Valtioneuvoston yleisistuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn tuleviin asioihin ja niiden käsittelyyn liittyvien oikeudellisten kysymysten lisäksi ministeriöiden lausunto- ja kannanotto-pyyynnöt ovat kertomusvuonna voineet koskea myös ministeriön päätöksellä tai ministeriön asetuksella ratkaistavia yksittäisiä asioita. Valtioneuvostoasioissa tehtävät kantelut ovat varsin usein ennakollisia. Joskus kyseessä on esittelyyn tuleva tai ministeriössä vasta valmisteltava lainsäädäntöhanke, kuten esimerkiksi yleisradiotoiminnan rahoitusta koskeva lainsäädäntöhake ja siitä tulleet niin sanotut yleisradiomaksua koskeneet kantelut. Kansalaisten kanteluiden lisäksi tällaisia kirjallisia yhteydenottoja on tullut myös asian-

omaisen alan keskusjärjestöiltä (esim. Elinkeinoelämän keskusliiton tiedustelu mahdollisuudesta antaa oikeusministeriön asetusmuutos, joka koski tietosuojavaltuutetun toimiston maksullisia suoritteita sähköisen viestinnän tietosuojalain valvontatoimissa).

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2009 yhteensä 1 680 asiaa (edellisenä vuonna 1 605). Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 920 (765) päätöstä. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 67 (67) ja tasavallan presidentin esittelyjä 36 (46). Hallitus antoi kertomusvuonna 282 esitystä eduskunnalle ja 93 (86) valtioneuvoston kirjelmää, joilla EU-asioita saatettiin eduskunnan käsiteltäviksi.

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 iltakoulussa.

Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö Risto Hiekkataipale on edelleen toiminut myös apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Sijaisuuspäivien lukumääräksi on vakiintumassa hieman yli sata päivää vuodessa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisuustehtävän vaikutuksia oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston toimintaan ja työskentelyyn on selostettu vuoden 2008 kertomuksen sivulla 25.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VALTIONEUVOSTOSSA

Vuoden 2001 kertomuksessa on laajempi selostus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisesta järjestämisestä ja perustuslain 58 §:n mukaisten päätöksentekomenettelyjen toteutumisesta. Kertomusvuonna 2009 ei ollut päätöksentekotilanteita, joissa tasavallan presidentti olisi päättänyt vastoin valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja joissa presidentin päätös olisi sen vuoksi tehty perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

Vuonna 2009 sotilaskäskyasioiden käsittelymenettely kuin muut perustuslain 58 §:n 5 momentissa tarkoitetut asiat eivät ole olleet oikeuskanslerinvirastossa esillä.

Tasavallan presidentti on vuonna 2009 ratkaissut kaikki valtioneuvoston ehdotuksesta päätettävät asiat välittömästi ilman perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisia lausuntopyyntöjä.

Säännönmukaisessa listatarkastuksessa tasavallan presidentin päätöksenteon toimivaltakysymyksiin kiinnitetään aina huomiota ja tarkastetaan, että päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta. Tulkintaongelmia ei tässä suhteessa ole ilmennyt. Joissakin tapauksissa on valtioneuvoston esittelylistoihin jouduttu pyytämään lisättäväksi puuttuva viittaus yksilöityyn toimivaltasäännökseen.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTAMINEN

Valtioneuvostoasioiden tarkastusta varten oikeuskansleri ja oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osasto saavat kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat etukäteen. Esittelylista-asiakirjojen jakelu tapahtuu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Oikeuskansleri saa siten valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelylistat käyttöönsä samaan aikaan kuin valtioneuvoston jäsenet, yleisimmin valtioneuvoston istuntoa välittömästi edeltävän tiistain aikana. Oikeuskanslerin listatarkastus kohdistuu siten valtioneuvostolle jo jaettuihin listoihin. Tämä asettaa suuria ajallisia vaatimuksia esittelylistojen tarkastukseen. Erityisesti syksyisin annettavissa budjettilakeja koskeissa hallituksen esityksissä ja Euroopan unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista koskeissa esityksissä kysymys on määräaikoihin sidotuista lainsäädäntöasioista. Aikaisemmissa kertomuksissa on kiinnitetty huomiota lainvalmisteluun käytettävissä olevan ajan sekä asiantuntevan ja riittävän kokeneen valmisteluhenkilöstön niukkuuden aiheuttamiin oikeudellisiin puutteellisuuksiin ja varsinkin siihen, että hallituksen esitykset eivät säännöshdotuksiltaan tai perusteluiltaan tämän vuoksi aina täyty korkeatasoiselle lainvalmistelulle asetettavia teknisiä tai sisällöllisiä vaatimuksia. Näin on ollut myös kertomusvuonna 2009.

Jos hallituksen esityksen antamista ei voida lykätä tai hallitus pitää esityksen antamista välttämättömänä, valvotaan listatarkastuksessa, että esitys täyttää perusvaatimukset, jotta se voi-

daan antaa eduskunnalle. Oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia keinoja pysäyttää lainsäädäntöteknisesti tai perusteluiltaan puutteellista lakiehdotusta. Lainsäädäntötarpeen lopullinen arviointi kuuluu lain sisällöstä päättävälle eduskunnalle.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistat on jaettava PTJ-järjestelmään tiistaihin kello 11 mennessä. Esittelylista-asiakirjojen virheellisyyksiin ja puutteellisuuksiin puututaan sitä mukaa kun niitä listatarkastuksessa havaitaan. Oikeuskanslerin ja valtioneuvostovalvonnasta huolehtivan oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiainosaston osastopäällikön tai muun virkamiehen säännönmukainen VN-listatarkastuspalaveri on keski- viikkoisin kello 13, jolloin käydään kootusti läpi kaikki seuraavan päivän valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. Vielä tuossa vaiheessa esille voi nousta sellaisia oikeudellisia kysymyksiä tai esittelyasiakirjojen puutteita, jotka edellyttävät ministeriön esittelijän toimenpiteitä. Myös kertomusvuoden aikana joissain tapauksissa virheellisydet tai puutteellisuudet ovat olleet laadultaan sellaisia, että esittelijä on poistanut listan kyseisen viikon esittelystä.

Tarkastuksen kohteista

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päättämien uusien säädösten, säädösmuutosten sekä uusia lakeja koskevien hallituksen esitysten määrä on pysynyt edelleen varsin suurena. Perustuslakiin, valtioneuvoston oikeus-

kansleria koskevaan lakiin, valtioneuvostolakiin eikä muuhun oikeuskanslerin valtioneuvosto-
valvonnan perusteita koskevaan lainsäädäntöön
ole tehty kertomusvuonna muutoksia. Valtio-
neuvostoasioiden asiatyyprien runsaus asettaa
erityisiä vaatimuksia valtioneuvoston listatarkas-
tajien ammattitaidolle ja työskentelyn ripeydel-
le. Oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain
osaston juristihenkilöstön määrä (osastopääl-
likön lisäksi 3 muuta lakimiesesittelijää) huo-
mioon ottaen valtioneuvostoalvontaan osallis-
tuvilta on voitava edellyttää valmiutta huolehtia
kaikenlaisista listatarkastukseen ja muuhun val-
tioneuvostoalvontaan kuuluvista tehtävistä. Tä-
mä vaatimus on korostunut aikoina, jolloin val-
tioneuvostoasiain osaston osastopäällikkö on
toiminut apulaisoikeuskanslerin sijaisena. Viras-
ton oikeusvalvontaosastolla tehty vanhemman
oikeuskanslerinsihteerin virkanimitys on laajen-
tanut ja kokemuksellisesti syventänyt asiantun-
temusta myös valtioneuvostoasioissa ja tuonut
merkittävän lisän myös valtioneuvostoalvonnan
puolelle.

Eduskunnalle annettavissa hallituksen esityk-
sissä on edelleenkin kiinnitetty erityistä huomio-
ta lakiehdotusten säätämisyjärjestyskysymyksiin.
Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja uu-
den perustuslain jälkeen tarkastelussa ei ole ol-
lut kysymys lakiehdotusten nimenomaisesta sää-
tämisyjärjestyksestä, vaan lakiehdotusten ja niiden
yksittäisten säännösten sisällöllisestä tarkastelus-
ta siten, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset
säännökset perusteluineen täyttävät perusoikeuk-
sien toteutumisen vaatimukset ja että ehdotusten
sivutessa läheisesti perusoikeuksia perusoikeus-
punninta täyttää hallituksen esitykselle asetetta-
vat vaatimukset. Tässä suhteessa haastavin oli ke-
säkuussa eduskunnalle annettu hallituksen esitys
ampuma-aselainsäädännön uudistamisesta. Esi-
tys sisältää useita eri perusoikeuksia koskevia tai
niitä sivuavia konkreettisia säännösehdotuksia. Jo

hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa tiedos-
tettiin, että useat säännösehdotukset ovat perus-
oikeudellisesti varsin ongelmallisia. Tietyiltä osin
kysymys on oikeudelliselta ja myös yhteiskunnal-
liselta pohjalta tehtävästä punninnasta ja keino-
jen valinnasta. Lainuudistushankkeen pohjalla oli
alan kansainvälisestä yleissopimuksesta aiheutu-
vat muutostarpeet, mutta hankkeen aikana maas-
sa tapahtuneet kaksi traagista ampuma-aseväli-
kohtausta heijastuivat valmistelutyön sisältöön ja
aikatauluun.

Hallituksen esitysten säätämisyjärjestystarkas-
tuksessa on tukeuduttu myös perustuslakivalio-
kunnan lausuntoihin. Hallituksen esityksistä on
tarkastettu, että niissä on tarvittaessa käsitelty
lakiehdotusta perus- ja ihmisoikeussäännösten
kannalta. Laajemmissa lainsäädäntöuudistuksis-
sa hallituksen esityksen yleisperusteluissa on ol-
lut oma luku perus- ja ihmisoikeuksien toteutu-
misesta. Lakiehdotuksen yksittäisten säännösten
osalta on edellytetty, että niiden suhdetta perus-
tuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin
on käsitelty ja arvioitu. Säännösehdoitusten tar-
kastuksessa on kiinnitetty huomiota yksilön oi-
keuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevien
sekä asetuksenantovaltuutta koskevien säännös-
ten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Jos pe-
rusteluissa ei ole voitu jonkin kysymyksen osal-
ta viitata eduskunnan perustuslakivaliokunnan
kannanottoihin, asia on pitänyt selvittää lakie-
hdotuksen perusteluissa perusteellisemmin. Jos
kysymys on ollut uudesta tai jossain määrin avoi-
mesta asiasta, on edellytetty, että lakiehdotuksen
perusteluihin on lisätty maininta perustuslaki-
valiokunnan lausunnon hankkimisesta. Yleisha-
vainto on, että perusoikeuskysymysten käsitte-
lystä on tullut säännönmukainen osa hallituksen
esityksen perusteluita ja perusoikeuspunninta on
syventynyt.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asiois-
sa 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 todettu lähinnä lain voimaantuloajankohtaa koskevia puutteellisuuksia ja epätasällisyyksiä, jotka korjaamattomina olisivat voineet aiheuttaa vaikeuksia lain täytäntöpanossa ja soveltamisessa. Myös kertomusvuoden aikana on ollut sellaisia lain vahvistamisvaiheessa tapahtuneita virheellisyksiä, jotka ovat edellyttäneet asioiden välitöntä korjaamista uudella hallituksen esityksellä. Eräissä tapauksissa kysymys on ollut laajan lainsäädäntöuudistuksen eduskuntakäsittelyssä tapahtuneesta virheellisyydestä, jonka eduskunta on voinut ennen lain vahvistamista oikaista. Eräs syy tämäntyyppisiin sinänsä pieniin, mutta toteutuessaan vakavia toimia edellyttäviin virheellisyyksiin on yleistynyt menettely, jossa eduskunnan vastaukset esittelee eri virkamies kuin hallituksen esityksen on valmistellut. Tämä käytäntö näkyy erityisesti vuodenvaihteessa.

Vuotta 2008 koskevan oikeuskanslerin kertomuksen sivulla 29 kuvatut todettujen virheellisyyksien määrää ja virhetyyppejä koskevat havainnot ja niiden taustalla olevat henkilöstön perehtyneisyyttä ja henkilöstörakennetta koskevat syyt ovat todettavissa myös vuodelta 2009. Kysymys on osittain ministeriöiden vastuulla olevista toimista, jotka edellyttäisivät kunnollista tehtäväkohtaista perehdyttämistä ja toimivaa sijaisjärjestelmää kaikissa tilanteissa.

Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on edelleen ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska virheellisyyksien korjaaminen valtioneuvoston päätöksenteon jälkeen edellyttäisi asetuksen muuttamista. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus.

Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetus ei sisällä selailaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei yleensä ole ministeriön esittelijän virheellisestä pidettävästä menettelystä, vaan ainakin jossain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista. Selkeimmin tämäntyyppiset ongelmat ovat kertomusvuonna ilmenneet eräiden hallinnonalojen laajojen organisaatiouudistusten yhteydessä, joissa ensinnäkin uudistusta koskeva hallituksen esitys on voitu joutua valmistelemaan kohtuuttoman aikapaineen alaisena ilman, että läheskään kaikki uudistuksen toteuttamiseen liittyvät ja usein valtioneuvoston asetuksella säädettävät asiat ja varsinkaan niiden ratkaisukeinot olisivat vielä tiedossa. Kun lailla säädettävän laajan uudistuksen on määrä tulla voimaan vuoden vaihteessa, on aivan vuoden lopulla valmistuneiden asetusehdotusten esittelyssä jouduttu päästämään läpi sellaisiakin säännöksiä ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja, jotka hallituksen esityksen ja valtioneuvoston asetuksen samanaikaisen valmistelun ja tarkastuksen oloissa olisivat voineet tulla kunnolla läpikäydyiksi. Tällaisissa hyvää säädösvalmistelukäytäntöä vastaamattomissa tapauksissa on yleensä ollut kysymys lähinnä viranomaisorganisaation rakennetta ja muuta hallinnon järjestämistä koskevista säännöksistä, mutta esimerkiksi aluehallintoviranomaisen palvelujen järjestämistä koskevilla valtioneuvoston asetuksen säännöksillä voi olla välitöntä vaikutusta myös kansalaisten ja yritysten palvelujen saannin toteutumiseen.

Myös kertomusvuoden aikana on ministeriöistä esitelty lainmuutosehdotuksia, joilla aikaisemman, joskus montakin vuotta sitten säädety, lain puutteellisia tai epätasällisia asetuksenantovaltuuksia on tarkennettu tai aikaisemmin asetustasolla annettuja säännöksiä on nostettu lain

tasolle. Tällaista asetuksella alun perin annettujen oikeusnormien lain tasolle nostamista on toimeenpantu erityisesti jonkin hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

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 olleet oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston käytävissä. Tämän vuoksi on edellytetty, että virkanimitysasian esittelymuistio on johdonmukainen ja muutoinkin siten laadittu, että sen ja ansioluettelotietojen perusteella voidaan vakuuttua siitä, että hakijoista ansioitunein ja ammatillisesti pätevin nimitetään. Virkanimityspäätöksen tekeminen edellyttää varsinkin silloin, kun säädetyt pätevyysvaatimukset ovat väljempiä ja viran tehtäväala laaja, punnintaa ja harkintaa viran kärkihakijoiksi valikoituneiden välillä. Tällainen harkinta ja punninta kuuluu virantäyttöasioiden valmisteluun. Oikeudelliseksi vaatimukseksi on asetettava, että harkinta ja punninta perustuu objektiivisiin ja ratkaisun kannalta merkityksellisiin seikkoihin ja että olennaiset kohdat on avoimesti dokumentoitu. Jos nimitysasiassa on tehty kantelu ja yksittäistapauksissa muulloinkin, virkanimitysasian hakemusasiakirjat on hankittu ennen asian ratkaisua oikeuskanslerinvirastoon nähtäville.

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 hei-

dän tulee virkanimityksen tapahtuessa luopua. Sidonnaisuuskysymykset on selvitetty ennen esittelyä niin, että asia ei ole noussut harkittavaksi virkanimityspäätöksen yhteydessä.

Ministereiden osalta on ministereiden vaihdosten yhteydessä yleistynyt sellainen asianmukaisena pidettävä menettely, että he etukäteen arvioivat ja tarvittaessa tiedustelevat mahdollisuuttaan pitää tai ottaa vastaan jokin ministerin toimeen liittymätön tehtävä, ja jos sellaisen katsotaan voivan aiheuttaa vaaroja esteellisyydestä, ministeri on luopunut tai pidättäytynyt tehtävästä. Näin mahdollisia esteellisyyksymyksiä on voitu vähentää arvioimalla asia jo etukäteen sidonnaisuuskysymyksenä. Yllättäviä tilanteita yksittäistapauksissa on voinut aiheutua silloin, kun valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen luottamustoimi on ollut ennen ministerin tehtävän alkua, mutta esimerkiksi avustusasiaa koskeva päätöksentekotilanne on tullut asianomaisen henkilön tultua nimitetyksi valtioneuvoston jäseneksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaisen 40 prosentin kiintiövaatimuksen toteutumista valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa asioita valmistelemissa toimielimissä on valvottu vakiintuneella tavalla. Myös laissa säädettyä päätösvaltaa käyttävien toimielinten ja muiden toimielinten, joita laissa säädetty kiintiövaatimus ei koske, kohdalla 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. Tasa-arvolain kiintiösäännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista mm. joidenkin EU:n ja muiden maiden välisiä avustushelmia valmistelevien laajojen

toimielinten asettamisessa, joissa valtioneuvosto voi päättää ainoastaan Suomen edustajien nimeämisestä samoin kuin kokonaisuuden kannalta sellaisissa toimielimissä, joissa valtioneuvoston yleisistunto nimeää vain osan toimielimen jäsenistä.

Harkittaessa ministeriön johtavien virkamiesten mahdollisuuksia osallistua hallinnonalansa viranomaisten ja liikelaitosten hallintoelimiin on asiaa punnittu erityisesti viranomaistoiminnalta edellytettävän riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä virkamiehen virkavastuun toteutumisen kannalta. Valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyritysten hallintoinedustuksen kannalta valtion omistajaohjaustehtävien keskittäminen, yhteen ja mainitunlaisiin yhtiöihin nähden mahdollisimman riippumattomaan ministeriöön, oli merkittävä uudistus tässä suhteessa. Edellä mainitun lisäksi huomiota on kiinnitetty myös eläke- ja sosiaaliturvan ja muiden alojen lakisääteisinä muutoksenhakueliminä toimivien lautakuntien sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenien riippumattomuuteen.

Valtioneuvostovalvonta EU-asioissa

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä Euroopan unionin asioissa on pääasiassa kysymys Euroopan unionissa valmisteltavina olevista säädös- ja sopimusehdotuksista. Eduskunnalle perustuslain 96 §:n perusteella annettavien kirjelmien osalta on kiinnitetty valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa huomiota siihen, että Euroopan unionissa valmisteltavina olevat säädös- ja sopimusehdotukset tulee toimittaa asianmukaisesti ja perustuslain 96 §:n mukaisesti viipymättä eduskunnalle eduskunnan kannanmäärityä varten. Koska oikeudellisella perustalla on oleellinen merkitys unionin ja jäsenvaltion toimivaltajaon kesken, on tämän käytävä ilmi

muistiosta. Jos toimivaltaperusta on ollut tulkinanvarainen, edellytetään, että tämä seikka tuodaan esille, samoin kuin valtioneuvoston kanta toimivaltaan.

Huomiota on kiinnitetty kirjelmien liitteenä olevien muistioden selkeyteen ja siihen, että ne sisältävät selvityksen ehdotuksen suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Muistiosta tulee myös ilmetä valtioneuvoston kanta ehdotukseen siinäkin tapauksessa, että kysymys on alustavasta kannasta.

Oikeuskanslerinviraston mahdollisuus puutua kirjelmien sisältöön ja täydennyspyyntöjen tekeminen on perustuslain 96 §:n edellyttämän ajallisen vaatimuksen vuoksi rajallista. Koska eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia, listatarkastuksessa ei laajempia muutoksia eduskunnalle meneviin kirjelmiin ja niihin liittyviin muistioihin ole vaadittu, vaan lisäselvitys on hankittu suullisesti, jotta asia ei näistä korjaustoimenpiteistä johtuen viivästyisi lisää.

Kirjelmien toimittamisessa eduskunnalle ajoittain havaittujen viipymisten johdosta oikeuskansleri antoi kertomusvuonna päätöksen ministeriöille lähetettyjen kirjallisten selvityspyyntöjen johdosta. Tarkoitus oli saada tietoa laajemmalti viipymiseen johtaneista perusteista ja mahdollisista rakenteellisista syistä. Päätös on luettavissa sivulta 96.

Eräitä tarkastamiseen liittyviä ratkaisuja

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

Yhteiskunnan varautumista koskevan kokonais selvitystyön esittelevästä ministeriöstä (VNK)

Eduskunnalle 5.2.2009 valtioneuvoston kanslian esittelystä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta annetun selonteon mukaan (s. 79-80) ”Toimintaympäristön muutokset, hallinnon kehittyminen sekä mahdolliset lainsäädännölliset muutokset edellyttävät kokonaisvaltaista selvitystä yhteiskunnan varautumisesta tällä hallituskaudella. Selvityksessä arvioidaan nykyinen kokonaisuusmaapuolustuksen toimintamalli, YETT-strategia ja sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Tässä yhteydessä tulee harkittavaksi kansallisen turvallisuusneuvoston perustaminen. Selvitystyön laatimisesta päätehtään erikseen valtioneuvostossa”. Vastauksenaan valtioneuvoston kanslialle oikeuskansleri toteasi, että kysymys oli laaja-alaisen ja useiden ministeriöiden toimialaa ja tehtäviä koskevan selvitystyön käynnistämisestä eikä nykyisäännösten mukaisesta kokonaisuusmaapuolustuksen yhteensovittamistehtävän välittömästä toteuttamisesta. Valtioneuvoston kansliasta esiteltyssä selonteossa jatkoselvittämisen kohteeksi määritellyn selvitystehtävän sisällöllinen laajuus, poikkihallinnollisuus, sen yhteys valtioneuvoston tehtävien ja valtioneuvoston organisaation mahdollisiin kehittämistarpeisiin viittasivat valtioneuvoston kanslian toimialaan ja tehtäviin niin, selvitystyön käynnistämistä koskevan päätöksen esitleminen (esim. VNOS 3 §:n 21 kohdan mukainen määräaikainen komitea yhteiskuntapoliittisesti merkittävän asian valmistelua varten) voitiin katsoa kuuluvan valtioneuvoston kanslian toimialaan. Valtioneuvosto asetti 17.12.2009 valtioneuvoston kanslian esittelystä komitean laatimaan kokonaisvaltaisen selvitys yhteiskunnan varautumisesta.

Lain virheen oikaiseminen (VM)

Hallituksen esitykseen sisältyneiden lakiehdotusten yksittäisessä säännöshedotuksessa oli virheelisyys, joka oli sellaisenaan läpäissyt ko. lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn ja virheellisyys oli siten myös eduskunnan vastaukseen sisältyneessä eduskunnan hyväksymässä laissa. Koska lait tuli saattaa voimaan joutuisasti, eduskunnan vastaukseen sisältyneet kaikki lait tuli määrääjassa esitellä tasavallan presidentin vahvistettavaksi ja määrätä voimaan alun perin tarkoitettusta ajankohdasta lukien. Sen jälkeen tuli ensi tilassa antaa eduskunnalle uusi hallituksen esitys vahvistetun lain virheellistä säännöstä koskevan pykälän muuttamisesta.

Ministeriön organisaatiouudistuksen erityiskysymys (STM)

Ministeriössä suunniteltiin organisaatiouudistusta, joka koskisi muun muassa osastoa, jonka osastopäällikkö oli virkavapaalla, siksi että hän toimi ministeriön kansliapäällikkönä. Kyseistä osastoa ei uudistuksessa lakkautettaisi vaan sen tehtäviä oli tarkoitus laajentaa. Organisaatiomuutos ei muuttaisi osastopäällikön eikä hänen virkavapautensa aikana osastopäällikön tehtäviä määräaikaisessa virkasuhteessa hoitavan virkamiehen virkamiesoikeudellista asemaa. Jos osastopäällikön virkavapaus jatkuisi kansliapäällikkönimityksen vuoksi tai muusta syystä pidemmän aikaa, kysymykseen saattaisi tulla sen harkitseminen, täyttäsikö osastopäällikön tehtäviä määräaikaisessa virkasuhteessa hoitava henkilö kaikilta osin uuden laajemman osaston osastopäälliköltä edellytettävät vaatimukset. Ministeriön asiana oli harkita, tuliko tehtäväalaltaan laajennetun osaston osastopäällikön määräaikainen virkasuhde julistaa silloin haettavaksi. Lisäksi vastauksessa ilmoitettiin, että myös tällaisessa tilanteessa valmisteluvas tuussa organisaatiouudistuksesta oli ministeriön

organisaatiosta ja sen kehittamisestä sekä ministeriön toiminnan tuloksellisuudesta valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaisesti vastaava kansliapäällikkö.

Yliopiston kanslerin nimittäminen (OPM)

Nimityshetkellä voimassa olleen yliopistolain mukainen yliopiston kanslerin virkakausi oli viisi vuotta. Uutta yliopistolakia koskeneen hallituksen esityksen perusteella voitiin päätellä, että ko. yliopistossa ei olisi lain voimaan tullessa 1.1.2010 lainkaan kansleria. Yliopiston kansleria ei tullut nimittää (VN 28.5/TP29.5.2009) nimityshetkellä voimassa olleen lain mukaisesti viiden vuoden toimikaudeksi mutta ei myöskään yliopistolakiehdotuksen suunniteltuun voimaantuloon saakka, vaan toimikauden päättymisajan kohta voitiin jättää nimityspäätöksessä avoimeksi, jolloin toimikausi päättyi sittemmin voimaan tulleen uuden lain perusteella.

Esteellisyys (TEM)

Ministeri ei ollut esteellinen käsittelemään toimialaansa kuuluvaa energiatukiasiaa pelkästään sillä perusteella, että asia koski hänen kotikaupunkinsa pääosakkaana omistamaa energiayhtiötä. Ministeri oli nyttemmin kaupunginvaltuuston jäsen, mutta ei ollut kaupungin tai maakunnan toimielimissä osallistunut kantojen muodostamiseen tai päätöksentekoon asiassa. Lisäksi kysymys oli energiayhtiön hakemuksesta eikä ministeri kuulunut yhtiön toimielimiin.

Eräitä sähköpostikeskusteluina selvitettyjä valtioneuvostoasioita

Kertomusvuonna huomattava osa ministeriöissä valmisteltavina olleisiin tai valtioneuvoston esitte-

lyyn tullessiin valtioneuvostoasioihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä on selvitetty asian valmisteluvaiheessa ennen esittelylistan jakamista. Sähköpostin käyttö on tämäntyyppisissä asioissa edelleen lisääntynyt.

Kertomusvuoden aikana on sähköpostitse selvitetty muun muassa seuraavanlaisia asioita ja niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä:

- Virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan valtiovarainministeriön henkilöstöosaston ohjekirjeen (ns. rekrytointiohje) sisällöllisiä kysymyksiä erityisesti hakukulutuksen osalta
- Ministerin esteellisyys esitellä asia valtioneuvoston yleisistunnossa, kun hänestä oli tarkoitus tulla neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtaja
- Se, että virkanimitysmuistiossa oli maininta po. johtavaan virkaan esitettävää koskevista sidonnaisuusilmoituksesta ei riittänyt, vaan esittelylistan kansilehdelle tuli kirjata, että henkilö oli antanut ministeriölle valtion virkamieslain 8 a §:ssä tarkoitettua selvityksen sidonnaisuuksistaan ja että (mahdolliset) sidonnaisuudet eivät olleet sellaisia, että niillä voitaisiin katsoa olevan merkitystä arvioitaessa virkaan esitettävän edellytyksiä hoitaa po. virkaa
- Ministeri ei ollut esteellinen osallistumaan päätökseen, jolla talousarviomäärärahoja jaettiin edelleen läänikohtaisesti oppilaitosrakentamiseen ilman hankekohtaista erittelyä
- Ministeri oli esteellinen päättämään hankekohtaisesta oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmasta, jos hän oli ollut kotikuntansa valtuustossa (puheenjohtajana) päättämässä kunnan taloussuunnitelmasta, johon myös kunnan oppilaitoksia koskeva esitys valtakunnalliseen rahoitussuunnitelmaan ottamisesta sisältyi. Sama koski rahoitussuunnitelmaa kunnan

- osalta, jossa ministerin puoliso oli kunnanjohtajana
- Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 22 §:n 3 momentissa säädetyn luettelon maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä ja selvittämistä koskevat säännökset täyttivät lainkohdassa säädetyt edellytykset, vahvisti valtioneuvostona sisäasiainministeriö. Samassa lainkohdassa säädetyn luettelon valtioista, joiden em. säännökset eivät vastanneet kansainvälisiä velvoitteita, vahvisti valtioneuvoston yleisistunto
 - Esittelymuistioon tarvittavista tiedoista soke-
rialan rakenneuudistustukiasiassa
 - Valtioneuvoston esittelylistan toimivalta-
kenttään tulee kirjata tarkoin se lainkohta, johon perustuslain 80 §:n mukainen asetuksen antamistoimivalta perustuu. Yleisviittaus valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 3 kohtaan ei ole riittävä (useita samanlaisia)
 - Lääkelaitosuudistukseen liittyneen materia-
lisen lainsäädännön tarkistaminen ja erityi-
sesti tarkistamissäännösten ajankohta
 - Viranomaisten toiminnan julkisuudesta an-
netun lain soveltamiseen liittyviä näkökoh-
tia, kun toimittaja oli tietyltä ajalta pyytänyt
ministeriöltä kopioita tai nähtäväkseen mi-
nisterin toiselle ministerille lähettämistä kir-
jeistä ja sähköpostiviesteistä, ”joissa on käsi-
telty tai sivuttu talouspolitiikkaa”
 - Ministeriön osastopäällikön asema, jos mi-
nisteriön kaksi osastoa yhdistetään yhdeksi
osastoksi
 - Ydinlaitoksen rakentamisen edellytykse-
nä olevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä
(YdinenergiaL 11 §) koskevien hakemusten
käsitteilyaikataulusta, kun kolmesta hake-
muksesta kahta hakemusta koskeneista si-
jaintikuntien kunnanvaltuustojen päätöksistä
oli tehty valitukset hallintotuomioistuimeen
 - Haku-/ilmoittautumismenettely sekä viran-
täyttömenettely nimitettäessä ulkoasiainmi-
nisteriön ulkoasiainneuvoksen virkaan ja
määrättäessä osastopäällikön tehtävään
 - Hallinto- ja kuntaministerin valtiosihteeriksi
nimitettävä ei ollut esteellinen asettautumaan
ehdolle asianomaisen ammatillisen keskus-
järjestön jäsenjärjestön valtuuston vaaleissa
 - Ministeriön osaston ja keskushallinnon joh-
don virkojen haettavaksi julistamisen ajan-
kohdasta
 - Aluehallintouudistukseen liittyvät eri ministe-
riöiden toimialoja koskevat säännösmuutokset
 - Huoltovarmuuskeskuksen mahdollisuudes-
ta ensivaiheessa rahoittaa sikainfluenssaroi-
kotteet, edellytettävät säännösmuutokset
 - Valtioneuvoston pöytäkirjaan otettavan mi-
nisterin lausuman sisällöstä (luotsauslaki)
 - Toimilupaa koskevan asian yksilöinti valtio-
neuvoston esittelylistassa siten, että esittely-
listasta ilmenee, millaisesta lupa-asiasta on
kysymys ja kuinka hakemukset on tarkoitus
ratkaista. Esittelylistassa ei voida näiltä osin
viitata esittelylistan muistion tietoihin
 - Eduskunnan vastauksen esitleminen, kun
osa laeista tuli voimaan tasavallan presidentin
päättämänä ajankohtana ja osa eduskunnan
vastauksessaan jo päättämänä ajankohtana
 - Uusimuotoisten yliopistojen aloitusvaiheen
omaisuusjärjestelyt
 - Europol/Israel U-kirjelmäluonnos
 - Pohjoismaiden sopimus, voimaansaattaminen
 - Valtuuskunnan asettaminen Kööpenhaminan
ilmastokokoukseen
 - Sisäasiainministeriön osastopäällikön viran
haettavaksi julistaminen
 - Kirjaamisasioiden siirtämistä koskevan lain-
säädännön voimaansäätö
 - Influenssarokotusten priorisointi
 - Influenssarokotusten toimeenpanosta säätä-
misestä asetuksella.

LAUSUNTOINA JA MUISTIOINA ANNETTUJA KANNANOTTOJA

Tässä jaksossa on julkaistu eräitä valtioneuvostoa ja sen toimintaa sekä valtioneuvostossa käsiteltäviä asioita koskevia lausuntoja ja arviomuistioita. Muita lausuntoja on julkaistu kertomuksen asianomaisia hallinnonaloja koskevissa jaksoissa.

VIRKAMIESTEN ERITYISTÄ EROAMISIKÄÄ KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN SÄÄDÖSTASOSTA (SM)

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan lausunto
sisäasiainministeriölle 4.2.2009
dnro OKV/34/20/2008

Valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n (682/2004) 1 momentin mukaan virkamiesten yleinen eroamisikä on 68 vuotta. Pykälän 2 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että virassa, jonka laatu sitä vaatii, eroamisikä on yleistä eroamisikää alempi.

Tämä on siis valtion virkamiesten oikeusaseman perusteita koskevan yleislain, valtion virkamieslain, mukainen eroamisikää koskeva säätely tällä hetkellä.

Viimeksi virkamiesten eroamisiän säädöstasoa koskeva kysymys on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä 16.1.2007, kun valiokunta antoi lausuntonsa hallituksen esityksestä puolustusvoimалаiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 51/2006 vp). Lakiehdotuksessa oli esitetty, että siinä mainittujen puolustusvoimien

virkamiesten eroamisiästä olisi voitu edelleen säätää asetuksella. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet. Virkamiehen eroamisikä kuuluu valiokunnan mukaan kiistatta näihin perusteisiin. Lausunnossaan valiokunta totesi, että eroamisiän säätelyä ei perustuslaista johtuvista syistä voitu enää jättää asetuksen tasolle, vaan asiasta tuli säätää lailla.

Lausuntopyynnön syynä oleva epätietoisuus erityisvirkamiesten eroamisiän säädöstasosta saatua johtua siitä, että valtion virkamieslain 35 §:ää muutettiin perustuslain voimaantulon jälkeen 30.7.2004 annetulla lailla (682/2004). Mainittu lainmuutos koski erityisesti virkamieslain 35 §:n 1 momenttia, jolla virkamiesten yleinen eroamisikä korotettiin aikaisemmasta 65 vuodesta 68 vuoteen. Valtion virkamieslain 35 §:n muutos koski lakiteknisesti myös pykälän 2 momenttia, mutta säännöstä ei asiallisesti tuossa yhteydessä muutettu. Virkamieslain 35 §:n muutos oli pieni osa laajempaa valtion eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista koskenutta hallituksen esitystä (HE 46/2004 vp), minkä vuoksi eroamisikää koskeva lainmuutos voitiin toteuttaa eduskunnassa ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Kysymys valtion virkamiesten yleistä eroamisikää alemmiltä eroamisiältä vaadittavasta säädöstasosta on eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa ja siinä mainituissa aiemmissa lausunnoissa saanut ratkaisun. Sen

vuoksi myös lausuntopyynnössä tarkoitettujen poliisimiesvirkojen eroamisikää koskevassa mahdollisessa uudistuksessa on tarpeen menetellä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevällä tavalla eli säätää eroamisistä lain tasolla. Säädöstason valintaan ei vaikuta se, että kyseisten poliisimiesvirkojen eroamisien muuttaminen ei heikentäisi kyseisissä viroissa olevien virkamiesten oikeuksia tai etuja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kanta virkamiesten oikeusaseman perusteista ja erityisesti virkamiesten yleistä eroamisikää alempien eroamisien säädöstasolle asettamat vaatimukset ovat synnyttäneet tarpeen myös valtion virkamiesten yleistä oikeusasemaa koskevan valtion virkamieslain täsmentämiselle niin, että lain 35 §:n 2 momentissa nykyisin oleva asetuksenantovaltuus poistetaan ja yleistä eroamisikää alemmasta eroamisistä edellytetään säädettäväksi lain tasolla. Sen vuoksi lähetän jäljennöksen lausuntoni myös valtiovarainministeriölle, jonka toimialaan valtion virkamiesten oikeusasemaa koskeva lainsäädäntö kuuluu.

EDUSTAUTUMINEN EUROOPPA-NEUVOSTOSSA JA LISSABONIN SOPIMUKSEN VOIMAANTULO

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen lausunto EU-ministerivaliokunnalle 27.11.2009⁴

Lausunto liittyy pääministeri Matti Vanhasen ministerivaliokunnan keskustelussa viittaamaan perustuslakivaliokunnan Lissabonin sopimuksesta antamaan lausuntoon (PeVL 13/2008 vp)

ja sen viimeiseen kappaleeseen ("Eurooppa-neuvoston..."). Pääministeri Vanhanen esitti kanslerille pyynnön selvittää tähän liittyvää perustuslakivaliokunnan kantaa.⁵

Läsnäolo ministerivaliokunnassa sekä apulaisoikeuskanslerin toimivalta

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyä annettava muun muassa valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vaikka kansleri ei osallistukaan säännönmukaisesti EU-ministerivaliokunnan kokouksiin, voi tällainen kokous olla tilanne, jossa lausuntoa pyydetään.

Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Perustuslainmukaisuuden valvonta 74 § ja perustuslakivaliokunnan tehtävä

Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunta on siis se taho, joka Suomessa tulkitsee perustuslakia ja tässä roolissa se on myös antanut lausuntonsa Lissabonin

⁴ Lausunto on esitetty 27.11.2009 ja kirjattu muistiinpanojen pohjalta 3.12.2009.

⁵ Apulaisoikeuskansleri toi myös esiin, ettei hänellä nyt lausuntoa antaessaan ole käytettävissä käsittelyn pohjana olevaa ajantasaista dokumentaatiota eikä keskusteluissa tasavallan presidentin asiasta esittämiä argumentteja ja näkemyksiä.

sopimuksesta perustuslain kannalta sekä aiemmin muista Euroopan unionin perussopimuksesta ja niiden suhteesta perustuslakiin. Kysymys edustautumisesta ja osallistumisesta on perustuslain 93 §:n tulkintaa, joka kuuluu perustuslakivaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunnan kanta

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa Lissabonin sopimuksesta (PeVL 13/2008 vp) on esitetty valiokunnan kanta, joka on yhdenmukainen aieman tulkintakäytännön kanssa. Valiokunnan kannanottoa ei ole kirjoitettu normin muotoon, ja se sisältää tulkinnallisia ilmaisuja, kuten ”on omiaan”. Yhdessä aiempien kannanottojen kanssa se on kuitenkin riittävän selkeä asetettavaksi tulkinnan pohjaksi.

Lausunnon mukaan ”Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on omiaan vahvistamaan” sitä, että

- pääministeri johtaa EU-politiikkaa,
- pääministeri on Suomen edustaja Eurooppa-neuvostossa ja
- Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto.

Valiokunnan lausunnon mukaan merkittävässä unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi on presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.

Lausunnosta voi esittää seuraavat kommentit.

Sen sanamuodon mukaan valtioneuvosto voisi päättää Suomen ”muusta edustautumisesta”. Tämä luettuna yhdessä sitä edeltävän lausunnossa olevan Suomen edustajaa koskevan maininnan kanssa on ymmärrettävissä niin, että valtioneuvosto ei voisi päättää Suomen varsinaisesta edustajasta Eurooppa-neuvostossa, koska edustaja olisi valiokunnan mukaan pääministeri. Tämä määräytyisi ilmeisesti suoraan sen lausunnosta ilmenevän seikan nojalla, että Suomen Eurooppa-politiikan johdossa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri. Muulla edustautumisella – josta valtioneuvosto voisi päättää – valiokunta voi tarkoittaa avustavan ministerin määräytymistä taikka tasavallan presidentin osallistumista.⁶

Toisekseen valiokunta käyttää ilmaisua ”yhteistyö” – ei ”yhteistoiminta” – puhuessaan kannanmuodostuksesta merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa unioniasioissa ja valtioneuvoston ja tasavallan presidentin suhteesta. Tällöin valiokunta viittaa perustuslain 93 §:n 2 momenttiin, joka koskee Euroopan unionin asioita. Yhteistoiminta -sanaa käytetään 93 §:n 1 momentissa, joka koskee Suomen ulkopoliittikkaa.

Siten myös lausunnossa edempänä oleva viittaus työskentelystä valiokunnan yhteisessä kokouksessa tarkoittanee yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspoliittisten – ei muiden – unionikantojen muodostamisessa ja Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Unioniasioita koskien tämä kannanmuodostus ei olisi siten pykälän 1 momentin yhteistoimintavelvoitteen taikka johtosuhteen piirissä.

⁶ Huomautus 3.12.2009: Lissabonin sopimus ei puhu edustajasta, edustautumisesta taikka osallistumisesta, vaan siitä (9 b artiklassa; ei tässä yhteydessä kokonaisuudessaan), että ”Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja... sekä siitä, että Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri... jos käsiteltävät asiat sitä edellyttävät.” On syytä huomata, että jäseniä ovat valtion- tai hallitusten päämiehet. Se, että jäseniä voi olla vain yksi jäsenvaltiota kohti ilmenee sopimuksen sanamuodosta ”kutakin heistä” sen viitatessa ”valtion- tai hallitusten päämiehiin”. Aiemmin voimassa olevassa sopimuksessa käytettiin vain ilmaisua ”heitä avustavat” (SEU 4 artikla). Aiempi sopimus puhui myös vain kokoontumisesta, uusi sopimus sen sijaan jäsenistä ja kuulumisesta. Muutos on omiaan korostamaan kokoonpanon pysyvyyttä ja sen rajattua luonnetta.

Valiokunnan toteamus että yhteinen kokous on ”muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi”, vahvistaa edellä esitettyä tulkintaa ja viitannee vielä siihen, että perustuslain kannalta yhteistyö ei edellytä presidentin osallistumista Eurooppa-neuvoston kokoukseen ja 1 momentin tarkoittamasta johtamisesta taikka yhteistoiminnasta ei silloin ole myöskään kyse.

Valtiokäytännön merkitys

Pääministeri ja valtioneuvosto ovat päättäneet edustautumisesta tietyllä tavalla, joka on luonut tietyn valtiokäytännön. Käytäntö on perustunut valtioneuvoston päätösvalan käyttöön. Uudessa oikeudellisessa tilanteessa – joka on Lissabonin sopimuksen voimaantulo – valtioneuvosto voi toimivaltansa nojalla päättää toisin. Käytäntö ei voi luoda sellaista oikeutta, joka velvoittaisi ohittamaan lain määräyksen ja perustuslakiin perustuvan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan.

Avustavan ministerin rooli

Eurooppa-neuvoston integroituminen unionin toimielinjärjestelmään ja sen roolin muuttuminen sitovaksi päätöksentekijäksi johtaa siihen, että yksittäinen ministeri voi joutua vastaamaan toimialaansa ja vastuulleen kuuluvista Eurooppa-neuvoston päätöksistä eduskunnalle. Eurooppa-neuvoston aseman muutos on siis tärkeä poliittinen, oikeudellinen ja asiallinen seikka. Yksittäisen ministerin vastuun lisäksi asiaan liittyy perustuslain 66 §:ssä säädetty pääministerin tehtävä johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtia valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Avustavan ministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen on ensisijassa jäsenien yhteinen päätös, sitten pääministerin päätös ja viimeksi valtioneuvoston päätös.

TYÖTTÖMYYSVAKUUTUSRAHASTON SALLITUN VUOTUISEN ALIJÄÄMÄN ENIMMÄISMÄÄRÄSTÄ (VM)

Oikeuskanslerin saatteella valtiovarainministeriön alivaltiosihteerin työryhmälle lähetetty oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön Risto Hiekkataipaleen muistio 15.10.2009

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 18 §:n 2 momentin mukaan työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää lain 3 §:ssä tarkoitettua enimmäismäärää pienemmäksi.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 3 §:n 1 momentissa todetaan, että työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuvan suhdannepuskurin enimmäismäärää koskeva ennuste määrättäessä työttömyysvakuutusmaksuja voi olla enintään 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä.

Kyseisiä säännöksiä ei ollut (18 §:n 2 mom.) työttömyysturvaetuuksien rahoituslainsäädännön uudistamista koskeneessa alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 64/1998) tai ne olivat hyväksyttyä lakia pelkistetympiä (3 § verr. HE:n 9 §). Säännökset tulivat lakiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antaman lausunnon (PeVL 18/1998)

sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 11/1998) perusteella.

Työttömyysvakuutusmaksujen suuruutta koskeva lain 2 §:n perussäännös tuli lakiin täsmennettynä niin ikään perustuslakivaliokunnan lausunnon edellyttämällä tavalla. Lain 2 §:n 2 momenttiin kirjattuna työttömyysvakuutusmaksuina perittävän summan kokonaistasoa koskevana yleisperiaatteena on, että työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien ja muiden lainkohdassa mainittujen tukien rahoituksesta ja maksuosuuksien siirroista. Työttömyysvakuutusmaksujen muutossääntö kytkettiin siten työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahaston rahoitustarpeen muutokseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että (edellisessä kappaleessa mainitun) yleisen periaatteen osoittama sääntely merkitsee samalla sitä, että työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määräytyminen ei saa muilta osin kuin laissa sallitun työttömyysvakuutusrahaston alijäämän rajoissa pohjautua siihen, että etuudet rahoitettaisiin lainanotolla. Valiokunnan lausunnon mukaan rahaston rahoitustarpeen muutosta arvioitaessa on mahdollista ottaa huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdannepuskurin/alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettävään enimmäismäärään.

Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyi mietinnössään (StVM 11/1998) siihen, että työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin ja rahaston sallitun alijäämän enimmäismäärät oli tarkoituksenmukaista sitoa työttömyysasteen prosenttiyksikön yksikköhintaan. Lain uuden 18 §:n 2 momentin sanamuodoksi sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnan em. lausuntoonsa kirjaamaa säännöksen sanamuotoa. Perustelutarkennuksena sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi, että työttömyysasteen

muutoksen toteamiseksi olisi tarkoituksenmukaista käyttää laskuperusteena valtiovarainministeriön seuraavaa talousarviovuotta koskevia ennusteita työttömyysasteesta ja sen kehityksestä.

Muistion edellisen kappaleen lopusta ilmenevä sosiaali- ja terveysvaliokunnan määrittelemä työttömyysasteen muutoksen laskuperuste koskee sinänsä melko selvää kysymystä eli kysymystä siitä, millä tavoin vuosittainen työttömyysasteen muutos työttömyysetuuksien rahoituslaskia sovellettaessa todettaisiin. Kysymys olisi niistä yleisesti muissakin yhteyksissä (mm. valtion talousarvio) käytettävistä ennusteista, joiden mukaiseksi seuraavan vuoden (= se vuosi jota varten työttömyysvakuutusmaksut STM:n asetuksella vahvistetaan) työttömyysasteen ja sen muutosten arvioidaan muodostuvan. Kyseinen sääntö koskee siten työttömyystilannetta ja sen kehitystä sinä vuonna, jolle työttömyysvakuutusmaksut on ministeriön asetuksella määrätty. Nyt kysymyksessä olevasta nimenomaisesta kysymyksestä, joka koskee suhdannepuskurin vuosittaista kokoa "lähtötilanteessa" eli siinä vaiheessa kun esitys seuraavan vuoden työttömyysvakuutusmaksuiksi tehdään, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä eikä perustuslakivaliokunnan lausunnossa ymmärtääkseni nimenomaisesti käsitellä.

Minusta sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön kirjattua (ja myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta periaatteena ilmenevää) sääntöä, jonka mukaan työttömyysasteen muutoksen toteamiseksi käytettäisiin laskuperusteena seuraavaa talousarviovuotta (ja kyseisen vuoden työttömyysvakuutusmaksujen maksuvuotta) koskevia ennusteita työttömyysasteesta ja sen muutoksesta, voidaan käyttää vain sen asian määrittämiseen, jota sääntö koskee. Jos sitä edeltävää ajankohtaa ja tilannetta varten ei ole laissa säännöstä tai lain valmisteluasiakirjoissa perustelumainintaa, ratkaisua asiaan liittyvään oikeudelliseen ongelmaan on haettava lain ja tässä tapauksessa erityisesti

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain suhdannepuskurijärjestelmän perustarkoitusta koskevista lähtökohdista.

Työttömyysetuuksien rahoitusjärjestelmää koskevan uudistuksen (HE 64/1998 vp) yhteydessä pidettiin vakuutusmaksujen heilahtelu- ja vaimentavan puskuroinnin puuttumista työttömyysturvan rahoitusjärjestelmässä ongelmana. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todettiin, että työttömyysvakuutusmaksujen mitoittaminen pelkästään seuraavan kalenterivuoden menoja vastaaviksi kärjisti suhdanteita ja lisäsi laskusuhdanteessa työttömyyttä. Jotta työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen kehitys muodostuisi mahdollisimman vakaaksi, uuteen lakiin ehdotettiin otettavaksi säännökset työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurista. Puskurin keräämisestä tai purkamisesta päätettäisiin huomioon ottaen odotettavissa oleva suhdannekehitys. Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan ”puskuria voitaisiin kerätä, kun työttömyyden ja etuusmenojen aleneminen antaa siihen mahdollisuuden”. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei sitä vastoin ole velvoitetyppeistä eikä muunkaanlaista kannanottopyynnössä mainittua tilannetta koskevaa mainintaa suhdannepuskurin (vuosittaisessa) purkamisessa noudatettavasta menettelystä ennen seuraavaa vuotta koskevan työttömyysvakuutusmaksun määräämistä.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin kirjattu työttömyysvakuutusjärjestelmän rahoituksen perussäännös ja työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurijärjestelmää koskevat säännökset muodostavat kokonaisuuden. Suhdannepuskurijärjestelmän tarkoituksena on turvata sitä, että työttömyysetuuksien rahoituslaki toimii perustarkoituksensa mukaisesti myös vuosiakin kestävässä poikkeuksellisissa suhdannetilanteissa.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät

vahvistetaan em. lain 18 §:n 4 momentin mukaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Perustuslain 80 §:ssä säädettyjen ministeriöiden asetuksenantovaltaa koskevien rajoitusten vuoksi ministeriöllä ei ole mainittujen maksujen suuruutta koskevan asetuksensa antamisessa harkintavaltaa. Tilanne oli tältä osin samanlainen jo työttömyysetuuksien rahoituslain säätämisen aikaan voimassa olleen hallitusmuodon aikana.

Koska työttömyysvakuutusmaksut asetuksellaan vahvistavalla sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole asetuksen antamisessa harkintavaltaa, on maksujen suuruutta koskevan esityksen oltava työttömyysetuuksien rahoituslain mukainen. Edellä käsiteltyjen työttömyysetuuksien rahoituslain säännöksiin ja työttömyysetuuksien rahoituslainsäädännön valmisteluaineiston perusteella katson, että ei ole oikeudellisesti kestäviä perusteita sellaiselle näkemykselle, että työttömyysvakuutusetuuksien rahoituslain 18 §:n 4 momentin mukaisen työttömyysvakuutusmaksujen suuruutta koskevan työttömyysvakuutusrahaston hakemuksen tulisi perustua kannanottopyyntömuistion vaihtoehdossa 1 kuvatunlaiselle menettelylle. Menettely ei perustuisi lain säännökseen eikä sellaista olisi pidettävä myöskään työttömyysturvan rahoitusta koskevan lainsäädännön perustarkoituksen mukaisena.

VALTAKUNNANSOVITTELIJAN VIRAN TÄYTTÄMINEN (TEM)

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan hyväksymä työ- ja elinkeinoministerille lähetetty oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön Risto Hiekkataipaleen arviomuistio 4.6.2009

Avoinna olevan valtakunnansovittelijan viran hakuaika on päättynyt 25.5.2009.

Valtakunnansovittelijan virkaa koskevan virkanimitysasian valmistelevan ja asian valtioneuvoston yleisistunnossa esittelevän työ- ja elinkeinoministeriön puolelta on oikeuskanslerille esitetty oikeudellinen kannanottopyyntö siitä, voidaanko haettavana ollut valtakunnansovittelijan virka julistaa uudelleen haettavaksi.

Kelpoisuusvaatimuksena valtakunnansovittelijan virkaan työriitojen sovittelusta annetun asetuksen (TRiitaA) 2 §:n mukaan on ylempi korkeakoulututkinto sekä hyvä perehtyneisyys työlaissäädäntöön ja työmarkkinoihin.

Asetustasolla säädettyjen viran kelpoisuusvaatimusten rinnalla on virkanimitysasiassa otettava huomioon lakitasolla säädetty avoinna olevan viran tehtävät. Valtakunnansovittelijan tehtävistä todetaan työriitojen sovittelusta annetun lain (TRiitaL) 3 §:ssä mm. seuraavaa:

Valtakunnansovittelijain on:

- 1) pyrittävä yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa edistämään työnantajain sekä työntekijäin ja virkamiesten sekä niiden järjestöjen välisiä suhteita;
- 2) osapuolten pyynnöstä toimittava puheentohtajana työehto- ja virkaehtosopimusten aikaansaamista koskevista neuvotteluista;
- 3) huolehdittava työriitojen sovittelu-toiminnasta.

Valtakunnansovittelijan viran ja koko TRiitaL:n mukaisen sovittelutoiminnan perustarkoitus ja toiminnan päämäärä on kirjattu lain 1 §:ään. Sen mukaan valtakunnansovittelijan virat (nykyisessä laissa kaksi, uudessa laissa yksi) ovat työnantajain sekä työntekijäin ja virkamiesten välisten työriitojen sovittelua ja heidän välisensä suhteiden edistämistä varten.

Viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ja toisaalta viran tehtäväalan ja tehtävien välinen arviointi ja punninta on osa virantäyttöasioi-

den valmisteluun ja ratkaisutoimintaan kuuluvaa pätevyysarviointia ja ansiovertailua. Pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa arvioidaan ja punnitaan sitä, ketä viran säädetty kelpoisuusvaatimukset ja viranhakukuulutuksessa julkaistut mahdolliset lisävaatimukset täyttävistä hakijoista on pidettävä perustuslain 125 §:ssä säädetty yleiset nimitysperusteet huomioon ottaen pätevimpänä ja ansioituneimpana virkaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön oikeudellisen kannanottopyynnön taustalla oleva kysymys koskee lähinnä perustuslain 125 §:ssä virkojen yleiseksi nimitysperusteeksi säädetyn kyvyn (kyvykkyyden) arviointia. Kyvyllä yleisenä nimitysperusteena viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin ominaisuuksiin (mm. HE 1/1998 vp). Yleisten nimitysperusteiden näkökulmasta kysymys olisi lähinnä siitä, onko valtakunnansovittelijan viran säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden joukossa sellaisia muutoinkin ammatillisesti päteviä ja ansioituneita hakijoita, jotka täyttäisivät TRiitaL 3 §:n 1–3 kohdista ilmenevät valtakunnansovittelijan viran tehtävävaatimukset.

Myös edellä mainittujen TRiitaL:ssa ilmaistujen, avoinna olevan viran ydintehtävien hoitoa koskevien, vaatimusten täyttymisen arviointi on tapahduttava objektiivisesti hyväksyttävien yleisten kriteereiden perusteella. Virantäyttöarvioinnissa kysymys on siitä, kenellä pätevyysvaatimukset täyttävistä hakijoista on parhaimmat edellytykset viran menestykselliseen hoitoon ja vastaavasti viran uudelleen haettavaksi julistamismahdollisuutta harkittaessa siitä, onko viranhakijoiden joukossa laissa ja asetuksessa säädetty vaatimukset täyttäviä hakijoita.

Valtakunnansovittelijan viran hakijoina on useita henkilöitä, jotka täyttävät työriitojen sovittelusta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty valtakunnansovittelijan vi-

ran kelpoisuusvaatimukset. Sen perusteella voidaan asiaa tarkemmin arvioimatta tässä yhteydessä todeta, että valtion virkamiesasetuksen 7 a §:ään kirjattuja ("pätevästä syystä") yleisiä virkamiesoikeudellisia perusteita viran uudelleen haettavaksi julistamiselle ei säännöksen vakiintunut soveltamiskäytäntö huomioon ottaen ole. Kysymys on ilmeisesti lähinnä siitä, onko tässä syntyneessä tilanteessa ilmennyt sellaisia objektiivisesti arvioitavissa olevia tekijöitä, joiden perusteella voidaan tehdä arvioita siitä, onko säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden joukossa hakijoita, jotka kaikin puolin täyttäisivät TRiita 1 §:stä ja 3 §:n 1–3 kohdista ilmenevät viran menestyksellisen hoidon edellytyksenä olevat yhteistoiminnalliset vaatimukset suhteessa kaikkiin valtakunnansovittelijan tehtäväalaan kuuluviin työmarkkinatahoihin.

Työriitojen sovittelua ja valtakunnansovittelijaa koskevat säännökset ovat osa lain tasolla annettua työ- ja virkaehtosopimuslainsäädäntöä, jonka valmistelussa sopimustoiminnan kohteina olevilla työmarkkinajärjestöillä on vakiintuneesti ollut keskeinen asema. Viimeksi tämä ilmenee TRiitaL:n tarkistamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 19/2009 vp) valmistelutyöstä. Syyskuussa 2008 pääministerin ja työmarkkinakeskusjärjestöjen välisessä tapaamisessa todettiin, että työmarkkinajärjestöjen tulisi keskuudessaan arvioida työriitojen sovitteluun ja mahdollisesti työrauhaan laajemminkin liittyviä kysymyksiä. Työmarkkinakeskusjärjestöjen sekä valtion, kuntien ja kirkon työmarkkinalaitosten välisissä neuvotteluissa osapuolet pääsivät yhteisymmärrykseen työriitojen sovittelujärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista. TRiitaL:n muutosta koskenutta esitystä valmisteltiin edelleen kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla.

Nyt kysymyksessä olevaan valtakunnansovittelijan virantäyttöön sovelletaan tällä hetkellä voimassa olevia TRiitaL:n säännöksiä. Kesä-

kuun 15 päivänä 2009 voimaan tulevassa TRiitaL:n muutoksessa (354/2009) valtakunnansovittelijan tehtävät ja valtakunnansovittelijan viranhoidossa edellytettävät yhteistoimintatehtävät säilyvät ennallaan. Uudistetussa TRiitaL:ssa ei toteutettu lain valmisteluvaiheissa esillä ollutta ehdotusta säännöksestä työmarkkinakeskusjärjestöjen kuulemisesta valtakunnansovittelijan virkaa täytettäessä. Kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 8) valtakunnansovittelijaa nimitettäessä työ- ja elinkeinoministeriö kuulisi "vakiintuneen käytännön mukaisesti työmarkkinakeskusjärjestöjä. Työmarkkinajärjestöjen kuuleminen on perusteltua valtakunnansovittelijan erityislaatuisen aseman vuoksi. Luottamus valtakunnansovittelijan ja työmarkkinajärjestöjen välillä on sovittelutoimen menestyksellisen hoitamisen edellytys".

Työriitojen sovittelulain alkusäännösten perusteella valtakunnansovittelijan tehtävät ovat koko lain voimassaolon ajan ulottuneet yksittäisiä työriitoja ja niiden sovittelutoimintaa laajemmalti koko työmarkkinakenttään. Valtakunnansovittelijan työssä kysymys on kaikesta siitä työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtävästä yhteistoiminnasta, jolla edistetään työmarkkinoiden osapuolien välisiä suhteita siten, että se tuo vakautta työmarkkinoille, edesauttaa työrauhaa ja vähentää alttiutusta työtaistelutoimenpiteisiin ja niistä seuraavaan sovittelutoimintaan. Tähän nähden valtakunnansovittelijan virkaan ja viranhaltijalle asetettaviin edellytyksiin kohdistuu yleisellä tasolla sellaisia vaatimuksia, joita muihin hallintovirkoihin ei sellaisenaan liity. Tästä yleisestä toteamuksesta ei voida kuitenkaan tehdä sellaisia oikeudellisia johtopäätöksiä, että olisi perusteita sille, että virantäytön menettely tai virantäyttöön kuuluva kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyysarviointi ja ansiovertailu voisi ilman painavia perusteita poiketa siitä, mitä julkishallinnon virkojen täyttämistä on lailla ja lain nojalla säädetty.

Toistan, että tällaisen poikkeamisen mahdollisuutta on arvioitava ja harkittava puolueetomasti ja objektiivisesti yksinomaan valtakunnansovittelijan viran hoidon perusedellytysten toteutumisen kannalta. Selvää myös on, että em. lainvalmisteluasiakirjoissakin kuvattu sovitellutoimen menestyksellisen hoitamisen edellytyksenä oleva luottamus ja kuulemisen tarve kohdistuu kaikkiin valtakunnansovittelijan tehtäväalan työmarkkinatahoihin. Asiaa arvioitaessa ja harkittaessa on virkaa jo hakeneiden kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun vaatimukset otettava huomioon. Samalla voidaan todeta, että tiedossa ei ole mitään hakumenettelyyn tai muuhun vastaavaan liittyvää syytä, joka olisi asettanut esteitä em. lainvalmisteluasiakirjoissa kuvatun osapuolien kuulemismahdollisuuden toteutumiselle.

VALTIOSIHTTEERIN MAHDOLLISUUDESTA TOIMIA ELÄKETURVAKESKUKSEN HALLITUKSEN PUHEENJOHTAJANA (STM)

Oikeuskanslerin saatteella sosiaali- ja terveysministeriölle vastauksena lähetetty oikeuskanslerinviraston valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön Risto Hiekkataipaleen arviomuistio 9.12.2009

Eläketurvakeskuksen ja ministerin valtiosihteerin tehtävistä

Eläketurvakeskus on Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 1 §:n (1111/2007) mukainen työntekijän eläkelain 3 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1–6 kohdassa mainituissa työeläkelaeissa tarkoitetun työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Eläketurvakeskuksen

tehtävänä lain 2 §:n mukaan on mm. edistää ja yhteensovittaa työeläketurvan toimeenpanoa ja kehittämistä (1 k.) sekä edistää työeläkelaitosten yhteistyötä muiden laitosten ja viranomaisien välillä. Eläketurvakeskuksen hallitus (10 §) johtaa ja kehittää Eläketurvakeskuksen toimintaa. Sen tehtävänä on päättää Eläketurvakeskuksen toimialaan kuuluvat sellaiset periaatteellista laatua olevat tai muuten tärkeimmät asiat, jotka eivät kuulu eläketurvakeskuksen edustajistolle.

Ministerin toimikaudeksi määrättävästä valtiosihteeristä säädetään valtioneuvostolain 6 §:n 2 momentissa. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Lainkohdan perustelujen (HE 270/2002 vp) mukaan valtiosihteerin mm. avustaisi ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa ja asioiden koordinoinnissa. Valtiosihteerin on ministerin toimialalla toimiva ministerin luottamuksen varassa hänen lähimpänä apuna asioiden valmistelussa toimiva virkamies. Näissä tehtävissä valtiosihteerin ohjaisivat ministeriltä saadut toimintaohjeet. ”Luottamussuhde ministeriin merkitsisi, että valtiosihteerin sitoutuisi ministerin päätettyihin ratkaisuihin ja että ministeri kantaisi poliittisen vastuun valtiosihteerin toiminnasta”.

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävistä on tarkemmin säädetty valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:ssä.

Esteellisyys-/sidonnaisuuskysymyksen arviointia

Vakuutustoiminnan sääntely kuuluu sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM) annetun asetuksen (90/2008) 1 §:n (10/2009) 11 kohdan mukaan STM:n tehtäviin. Eläketurvakeskus ei ole asetuksen 2 §:ssä tarkoitettu ministeriön toimialan virasto tai laitos, vaan Eläketurvakeskuksesta

annetussa laissa säädetty työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, jolla on myös perustuslain 124 §:ssä säädettyjä julkisia hallinto-tehtäviä. STM:n työjärjestyksen 4 §:n mukaan ministeriön vakuutusosasto käsittelee mm. asiat, jotka koskevat Eläketurvakeskusta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 30/2005 vp – HE 45/2005 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle todennut, että valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä syytä ryhtyä selvittämään Eläketurvakeskuksen rahoitusjärjestelmän muuttamismahdollisuuksia taikka mahdollisuuksia siirtää Eläketurvakeskuksen hallintotehtäviä valtion viranomaiselle tai järjestää Eläketurvakeskus osaksi valtion viranomaiskoneistoa. Lausunnossaan (PeVL 7/2007 vp – HE 53/2007 vp) perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa Eläketurvakeskuksen aseman selvittämisen tarpeesta.

Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri on siis asianomaisen ministerin lähin avustaja ja ministerin toimialan asioiden valmistelussa, ja näissä tehtävissä häntä ohjaavat ministeriltä saadut toimintaohjeet. Ministeri kantaa poliittisen vastuun valtiosihteerinsä toiminnasta.

Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajan, niin kuin muidenkin vastaavanlaisten organisaatioiden keskeisimpien toimielinten puheenjohtajien, perustehtävä on edistää ja valvoa sen organisaation oikeuksien ja etujen toteutumista, jonka puheenjohtajina he toimivat. Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajan tehtävänä on edistää ja valvoa Eläketurvakeskukselle laissa säädettyjen tehtävien toteutumista laissa säädetyllä ja tehokkaalla tavalla. Eläketurvakeskusta koskevassa kehittämistyössä ja mahdollisessa Eläketurvakeskuksen rahoitusjärjestelmän muuttamista, hallintotehtävien siirtoa tai Eläketurvakeskuksen koko aseman uudelleen järjestämistä koskevassa selvittämistyössä Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajan keskeisimpänä

roolina on vaalia ja edistää nimenomaan Eläketurvakeskuksen näkemystä ja toimia lojaalisti Eläketurvakeskuksen toimielinten enemmistön päätösten mukaisesti.

Ministerin lähimpänä avustajana toimivan valtiosihteerin toimiminen laissa säädettyjä tehtäviä hoitavan ministeriön hallinnonalan keskeisen organisaation hallituksen puheenjohtajana muodostaisi sellaisen kaksoisroolin, että valtiosihteeri tulisi esteelliseksi käsittelemään olennaista osaa sosiaali- ja terveysministerin toimialaan kuuluvia asioita. Toiselta puolen hänen asemansa ministerin lähimpänä avustajana toimivana ministeriön virkamiehenä vaikuttaisi myös hänen asemaansa Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajana. Jos kyseinen puheenjohtajakysymys tulisi arvioitavaksi valtion virkamieslain 8 a §:n mukaisena sidonnaisuuskysymyksenä, selvää olisi, että valtiosihteerin tulisi vetäytyä kyseisestä tehtävästä. Johtavien virkamiesten sidonnaisuuksia ja esteellisyyttä koskevan lainsäädännön soveltamisen peruseräkkeitä on, että virkamiehen esteellisyys voisi tulla kysymykseen lähinnä ennalta arvaamattomissa yksittäistapauksissa eikä esteellisyys saisi olla toistuvaa. Jos virkaan kuulumatonta tehtävä tai luottamustoimi aiheuttaisi muunlaisia esteellisyytilanteita, sen vastaanottamisesta tulisi pidättäytyä. Esteellisyyssperusteita koskevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan nimenomainen säännös huomioon ottaen Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajana toimiva ministerin valtiosihteeri tulisi yleisesti esteelliseksi käsittelemään Eläketurvakeskusta koskevia asioita. Ministerin lähimpänä avustajana toimivan valtiosihteerin tehtäväkuva huomioon ottaen kysymys ei olisi yksittäisistä hallintoasioista vaan laajemmista tehtäväkokonaisuuksista, kehittämishankkeista jne.

Johtavien virkamiesten sidonnaisuuksia ja virkamiesten esteellisyyttä koskeva lainsäädäntö huomioon ottaen oikeuskansleri vastauksena il-

moitti, että sosiaali- ja terveysministerin valtiosih-teeri ei voi toimia Eläketurvakeskuksen hallituk-sen puheenjohtajana.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMIVALTA

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalal-la toimiva poikkeusolojen vakuutustakuutoimi-kunta on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siit-tä, kuuluuko poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain mukaisten takuiden myöntämi-nen sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan vai valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, sekä miltä osin ministeriö voi päättää takuu-maksun määräytymisestä.

Kirjeessä on tarkemmin selostettu muun muassa toimivaltaa ja takuumaksua koskevia säännöksiä poikkeusolojen vakuutustakuusta an-netun lain (408/2007) 1 ja 4 §:ssä, valtioneuvos-tosta annetun lain 12 §:ssä sekä valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdassa.

Poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain 1 §:n säännös siitä, että valtioneuvosto voi antaa puheena olevan valtioneuvoston, on luonteel-taan toteava, eikä sellaisenaan anna vastausta toi-mivaltakysymykseen.

Yleiset säännökset toimivallan jakautumisesta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön kes-ken sisältyvät perustuslain 67 §:n 1 momenttiin ja sitä myötäilevään valtioneuvostolain 12 §:ään. Säännöksistä ilmenee, että valtioneuvostolle kuu-luvalla toimivallalla tarkoitetaan kokonaisuut-ta, joka sisältää sekä yleisistunnon että ministe-riöiden toimivallan. Yleisistunnossa käsitellään ja ratkaistaan asiat, joita ei ole katsottu syystä tai toisesta soveliaaksi jättää ministeriötasolla ratkais-tavaksi. Tällaisia yleisistunnon ratkaistavaksi tar-koitettuja asioita on lueteltu valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentissa. Eräiden selvästi yksilöity-

jen tapausten lisäksi lainkohdassa on mainittu asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudelli-nen merkitys sitä edellyttää. Tarkempia säännök-siä yleisistunnon toimivaltaan kuuluvista asioista on koottu valtioneuvoston ohjesääntöön (VNOS). Pääsääntönä on, että valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriöissä, ellei niitä perus-tuslaissa, muussa laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistavaksi yleisistunnossa.

Pääsäännön mukainen näkemys on ollut esil-lä myös poikkeusolojen vakuutustakuusta anne-tun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esi-tyksessä (HE 80/2006 vp, s. 11). Siinä esitetään, että päätös vakuutustakuun antamisesta voitaisiin VNOS 4 §:n 2 momentin säännös huomioon ot-taen valtioneuvostolain 12 §:n nojalla tehdä mi-nisteriössä. Kannanotto lienee vastakohtaispää-telmä sille, että VNOS 4 §:n 2 kohdan mukaan yleisistunnon toimivaltaan kuuluvat eduskunnan suostumukseen perustuvien valtioneuvoston ja takuiden myöntäminen samoin kuin niihin liit-tyvien vastuusitoumusten antaminen ja takaus-maksusta vapauttaminen. Tästä on vakuutusta-kuutoimikunnassa tehty johtopäätös, että koska kyseessä ei ole eduskunnan erilliseen suostumuk-seen perustuvasta valtuudesta, eduskunta on lain hyväksyessään antanut ministeriölle valtuudet myöntää yksittäisiä poikkeuksia.

Vakuutustakuu on luonteeltaan perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston, jo-ka voidaan antaa eduskunnan suostumuksen no-jalla. Suostumus voidaan antaa myös lain muo-dossa (PeVL 49/2006 vp).

Edellä olevan muodollisjuridisen tarkastelun lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota sääntelyn asialliseen puoleen.

Poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain nimikkeestä ja lain tarkoituksesta ilmenee, että kysymys on poikkeuksellisia tilanteita varten tapahtuneesta säätelystä (jolla korvattiin valmius-lakiin sisältynyt sääntely). Lain 2 §:n 2 momentin

mukainen valtion vastuun määrä yhteensä enintään 10 miljardia euroa on taloudellisesti huomattava (valmiuslaissa kaksi miljardia euroa). Varsinaisia päätöksentekokriteereitä ei lakiin sisälly. Niitä ei ehkä voi ollakaan, koska tiedossa ei ole, millaisissa tilanteissa takuita annettaisiin.

Annettaessa takuu on otettava huomioon se – vaikkakin etäiseltä tuntuva mahdollisuus – että takuu laukeaa. Takuun antaminen ei siten ole pelkkä muodollisuus, sillä vastaisen kehityksen varaan jää, realisoituuko valtion vastuu. Vastuun kattavia rahamääriä, pienempiäkään, ei yleensä sisälly valtion talousarvioon, mutta tarvittaessa ne on sinne otettava.

VNOS:n perustelumuiotissa on edellä mainittua 4 §:n 2 kohtaa koskien esitetty seuraavaa: ”Talousarvioon sisällytettävät valtuudet johtuvat yleensä akuutista tai poikkeuksellisesta tarpeesta ja koskevat pääosin yksittäisiä asioita ja asiaryhmiä. Tällaisten takausten ja takuiden antaminen niihin liittyvine oikeuksineen ja maksuja kosvine poikkeuksineen kuuluu asioiden yhteiskunnallisen merkityksen ja valtiolle tulevan taloudellisen vastuun tai muunlaisen seuraamuksen vuoksi yleisistunnon toimivaltaan.”

Säädettäessä, että asiasta päättää valtioneuvosto, on tarkemman toimivallan jaon yleisistunnon ja ministeriön välillä eduskunnan suostumukseen perustuvissa asioissa katsottu riippuvan siitä, onko valtuutus annettu eduskunnan erillisellä suostumuksella vai eduskuntalailla. Ensin mainitussa tapauksessa toimivalta on yleisistunnolla ja jälkimmäisessä ministeriöllä. Se, että asiasta säädetään lailla, ei kuitenkaan sulje pois sitä, että asiasta silti päättäisi yleisistunto, jos laissa tai valtioneuvoston asetuksena annetussa VNOS:ssä niin säädetään. VNOS:n perustelumuiotissa edellä siteeratun kohdan osalta voidaan huomauttaa, että akuutti ja poikkeuksellinen tarve voi koskea myös poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain mukaisia asioi-

ta. Sama koskee asioiden yhteiskunnallista merkitystä ja taloudellista vastuuta.

Poikkeusolojen vakuutustakuusta annettua lakia valmisteltaessa ja säädettäessä näyttää siltä, että valtioneuvostolain 12 § ja sitä täydentävä VNOS 7 §:n 3 kohta olisivat jääneet vähemmälle huomiolle. VNOS 7 §:n 3 kohdan mukaan yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yhteiskuntapoliittisesti ja taloudellisesti merkittävät hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole säädetty kuuluviksi minikään muun viranomaisen toimivaltaan.

Poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain 4 §:ssä säädetään vakuutustakuusta perittävän takuumaksun yleisistä perusteista siten kuin perustuslain 81 §:n 2 momentissa edellytetään. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat säännökset takuumaksun määräytymisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Ajatus lienee, että päätettäessä vakuutustakuun antamisesta samalla määrätään takuumaksu. Huomioon ottaen lain 14 §:n 1 momentin harkinnanvaraisuuteen viittaavan sanonnan maksun määrittämisessä huomioon otettavat tarkemmat perusteet olisi hyödyllistä pyrkiä määrittelemään ilmeisistä ongelmista huolimatta. Millaisia säännöksiä valtioneuvoston asetukseen tulisi sisällyttää, on oikeudellinen arviointikysymys. Oikeuskanslerin käytettävissä olleen aineiston perusteella hänellä ei ollut mahdollisuuksia ottaa asiaan kantaa. Asiaa koskeva luonnos asetusehdotukseksi olisi syytä toimittaa VNOS 30 §:n nojalla tarkastettavaksi oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistoon.

Yhteenvedona oikeuskansleri totesi, että valmisteltaessa poikkeusolojen vakuutustakuusta annettua lakia näyttää jossain määrin jääneen epäselväksi se seikka, mikä toimielin – yleisistunto vai ministerio – tekee päätöksen vakuutustakuusta. Valmistelussa on viitattu edellä selostettuun pääsääntöön toimivallan jakautumisesta eduskunnan suostumukseen perustuvissa asiois-

sa, jonka mukaan valtioneuvoston päätös takuusta voitaisiin tehdä valtioneuvostolain 12 §:n nojalla sosiaali- ja terveysministeriössä, koska vain VNOS 4 §:n 2 kohdan mukaan eduskunnan erilliseen suostumukseen perustuvan takuuasian ratkaisu edellyttää käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta viime kädessä asia on jätetty sitä käsittelevän viranomaisen harkintaan.

Se, että vakuutustakuun antamisesta päättäisi edellä esitetyn näkemyksen mukaisesti ministeriö, ei välttämättä tulisi sovellettavaksi kaikissa tapauksissa. Joissakin tapauksessa saattaa asian laajakantoisuuden tai periaatteellisen tärkeyden vuoksi tulla harkittavaksi sen siirto valtioneuvoston yleisistuntoon valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n 1 momentin nojalla. Tällöin tätä vähämerkityksellisempien takuiden antaminen jäisi ministeriön päätettäväksi. Miten toimivallan jako eri takuuasioiden merkitystä silmällä pitäen jaettaisiin, vaatisi erillistä tarkastelua.

Hyväksyttäessä näkemys, että yksittäisten takuiden antamisella on yleisesti sellaista yhteiskunnallista ja taloudellista merkitystä, että se valtioneuvostolain 12 §:n mukaan, ottaen huomioon myös VNOS 7 §:n 3 kohdan, kuuluu pikemmin valtioneuvoston yleisistunnon kuin sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan, olisi esiintyneen tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi ja edellisessä kappaleessa olevaan toimivallan jakoon liittyvien ongelmien välttämiseksi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan vielä hyödyllistä harkita, olisiko VNOS:ä täydennettävä niin, että poikkeusolojen vakuutustakuusta annetussa laissa säädetty asiat kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan, ja tarvittaessa ryhdyttävä käytettävissään oleviin toimenpiteisiin tällaisen muutoksen aikaansaamiseksi (OKV/1/21/2009).

KANSLIAPÄÄLLIKÖN ROOLI HALLINNOLLISISSA UUDISTUKSISSA

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö on esittänyt otsikkoasiassa sellaiset kannanottopyynöt kuin hänen 9.12.2008 päivätystä kirjeestään ilmenee. Kannanottoja ei ole pyydetty tietyn viireillä olevan asian johdosta, vaan silmällä pitäen ministeriössä tehtäviä hallintoa ja henkilöstön asemaa koskevia uudistuksia. Tämän vuoksi ja koska kysymykset ja vastaukset kietoutuvat toisiinsa, on asiaa käsitelty tässä verraten yleisellä tasolla.

Oikeuskansleri vastasi seuraavalla tavalla. Puhuttaessa jäljempänä esittelijän vaihtamisesta tarkastellaan lähinnä tilannetta, jossa asian esittelijäksi määrätään muu virkamies kuin se, jolle esittely säännönmukaisesti kuuluisi. Esittelijälle kuuluu myös asian valmistelu. Vaihtaminen voi tapahtua myös kesken valmistelun.

Asioiden käsittelystä ministeriössä – ja myös sosiaali- ja terveysministeriössä – säädetään useissa eri säädöksissä. Valtioneuvostolain 25 §:n 1 momentin mukaan asiat ratkaistaan ministeriössä pääsääntöisesti esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä. Valtioneuvoston asetuksena annetun VNOS 38 §:n mukaan poikkeuksen muodostavat rekisteröinti- ja kirjaamisasiat sekä ministeriön sisäistä henkilöstö- ja taloushallintoa koskevat asiat lukuun ottamatta palvelussuhdetta koskevia asioita.

VNOS 35 §:stä ilmenee, että ministeriössä esittelevät asioita valtioneuvoston esittelijöinä toimivat ministeriön virkamiehet sekä ne virkamiehet, joiden tehtäviin se on säädetty kuuluvaksi, ja ne ministeriön muut virkamiehet, jotka ministeriö on siihen määrännyt. Valtioneuvoston esittelijöistä säädetään valtioneuvostolain 21 §:ssä.

Kansliapäällikön tehtävistä säädetään yleisesti VNOS 45 §:ssä.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksena (826/2005) annetun sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen 17 § sisältää säännöksen asioiden käsittelystä. Sen 1 momentin mukaan asiat, joita ei ole määrätty millekään osastolle tai tulosryhmälle, käsitellään sillä osastolla tai siinä tulosryhmässä, jolle ne lähinnä kuuluvat. Pykälän 2 momentin mukaan, jos syntyy epätietoisuutta siitä, kenen käsiteltäväksi jokin asia kuuluu, kysymyksen ratkaisee asianomaisen osaston tai tulosryhmän päällikkö sekä osastojen kesken kansliapäällikkö, jollei ministeri määrää siitä. Säännöksen 3 momentin mukaan kukin virkamies on vahvistetusta työnjaosta huolimatta velvollinen tarvittaessa suorittamaan ne tehtävät, jotka ministeri, kansliapäällikkö tai asianomaisen osaston tai tulosryhmän päällikkö määrää. Ministeriön kansliapäällikölle kuuluvista tehtävistä säädetään työjärjestyksen 13 §:ssä.

Päätöksentekojärjestelmään kuuluvan esittelymenettelyn tarkoituksena on osaltaan varmistaa asian huolellinen valmistelu ja turvata asian lainmukainen ratkaiseminen (HE 270/2002 vp laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 46). Esittelymenettelyyn kuuluu, että asian esittelijä hankkii asian ratkaisua varten tarvittavan aineiston ja siihen perehdyttyään muodostaa sivuvaikutteista vapaana oman näkemyksensä ja siihen perustuvan ratkaisuehdotuksen. Asian esittely kuuluu sille virkamiehelle, jonka tehtäväalaan kyseessä olevan asian kaltaiset asiat kuuluvat, ja jos tällaisia esittelijöitä on useampia, sille jolle esimies asian valmisteltavaksi antaa. Esittelijä valmistelee ja esittelee asian virkamiehelle perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan kuuluvan virkavastuun alaisena. Saman pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on myös vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Sääntely täydentää oikeusvaltioperiaatetta korostavaa perustuslain 2 §:n

3 momentin säännöstä siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (näin Saraviita: Perustuslaki 2000, s. 555).

Edellä lausuttu korostuu käytännössä kysymyksen ollessa tärkeästä yleisestä edusta, kuten luottamuksen säilyttämisestä hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen, jolloin oikeudellisesti kiistanalaisen hallintoasian valmistelussa ja esittelyssä tulee tasapuolisesti harkita eri näkökohtia korostamatta perusteetomasti jonkin osapuolen näkemyksiä sen vuoksi, että saataisiin tämän hyväksyminen toimenpiteelle (näin oikeuskansleri Paavo Nikula päätöksessään 23.5.2005, dnro OKV/1055/1/2003).

Esittelijän asema on siten oikeudellisessa mielessä itsenäinen. Järjestely täsmentää esittelijän asemaa ja suhdetta yhtäältä julkisuuteen sekä toisaalta ministeriön muihin virkamiehiin ja asian ratkaisijaan. Tällaisessa valmistelu- ja esittelymenettelyssä ei esittelijän vaihtaminen tule kysymykseen muuta kuin poikkeuksellisissa tilanteissa. Sitä koskevien syiden tulisi olla selvästi havaittavissa ja objektiivisesti perusteltavissa. Syyt voivat koskea esimerkiksi valmisteluvaiheessa ilmenneitä vakavia ammatillisia puutteita tai asian käsittelyn viivästymisen välttämistä. Erityisesti on aihetta todeta, että valmisteluvaiheen aikana esiin tulleet ns. näkemykselliset seikat eivät voi olla esittelijän valinnan tai vaihtamisen peruste.

Edellä esittelijästä lausuttu koskee myös virkamiestä, joka on ottanut asian valmisteltavakseen ja esiteltäväkseen hänelle kuuluvan pidätys-oikeuden nojalla. VNOS 37 §:ssä ratkaisuvallan pidätysoikeus koskee vain asiaa, jonka ratkaiseminen muutoin kuuluisi virkamiehen alaisen tehtäviin.

Edellä esittelijää ja esittelymenettelyä koskeva kuvaus koskee myös ministeriön kansliapäällikköä.

On mahdollista, että jossakin tapauksessa ministeriölle kuuluvan asian esittelystä säädetäisiin lailla tai asetuksella poiketen siitä, miten esittelyoikeus säännönmukaisesti määräytyy (VNOS, ministeriön työjärjestys, ministeriön yksikön työjärjestys).

Selvyyden vuoksi todettakoon, että sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen 17 §:n 3 momentin säännös koskee virkamiehen velvollisuuksia, ei esittelijän vaihtamista eikä sitä, millaisin edellytyksin se voi tapahtua.

Tämä kohta liittyy edellisistä poiketen suoranaisen päätösvalan käyttämiseen. Nimitys- ja palkkausasioiden hoitamista varten ministeriössä ovat vakiintuneet menettelytavat. Asioita hoitavat ne virkamiehet, joiden tehtäviin ne kuuluvat. Henkilön ottaminen palvelukseen edellyttää, että tarkoitukseen on käytettävissä riittäviä määrärahoja, joiden käytöstä asianomaiset virkamiehet vastaavat. Varojen käyttöä koskee valtiontalouden valvonta ja tarkastus.

Virkamiehen oikeus palkkaukseen on keskeinen osa sitä kokonaisuutta, josta palvelussuhde muodostuu. Mitä ministerin apuna toimivaan valtiosihteeriin tulee, valtiosihteerin tehtäviä koskevia keskeisiä säännöksiä on valtioneuvostolain 6 §:n 2 momentissa, VNOS 44 §:ssä ja sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen 12 §:n 1 momentissa. Näistä säännöksistä ei ilmene, että valtiosihteeri voisi sopia palkkauksesta, jos sopiminen ylimalkaan kuuluu hänen tehtäviinsä, vastoin VNOS 38 §:n säännöstä ilman esittelyä. Sama koskee myös ministeriä. Asiaa ei muuttane se, että nimitettävän virkamiehen palkkauksesta sopiminen liittyy ilmeisesti jonkinlaiseen projekti- tai muuhun työskentelyyn (VNOS 25 §) (OKV/1661/1/2008).

YLEISSITOVAT TYÖEHTOSOPIMUKSET SUOMEKSI JA RUOTSIKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voidaanko joko työehtosopimuksia tehneillä sopijaosapuolilla tai viranomaisilla katsoa olevan velvollisuus huolehtia siitä, että yleissitovat työehtosopimukset olisivat yleisesti saatavana sekä suomeksi että ruotsiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on lisäksi pyytänyt lausuntoa siitä, minkä viranomaisen velvollisuutena olisi kääntää työehtosopimukset ruotsin kielelle.

Suomen perustuslain 17 §:ssä turvataan oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälän mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on säännöksen mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa (HE 309/1993 vp) todettiin, että säännös suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden huolehtimisesta samanlaisten perusteiden mukaan edellyttää paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.

Kielilain (423/2003) 23 §:n 1 momenttiin sisältyy kielilain keskeinen säännös, jonka mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi viranomaisen tulee palvelussa ja muussa toiminnassaan

osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kielii. Tämä tarkoittaa kielilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluiden (HE 92/2002 vp) mukaan esimerkiksi sitä, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että kilvet ja opasteet sekä lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä. Kielilain 35 §:ssä säädetään kielellisten oikeuksien turvaamisesta, josta julkisen vallan on huolehdittava perustuslain mukaisesti.

Työsopimuksen yleissitovuus merkitsee työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n mukaan sitä, että myös järjestäytymättömien työnantajien on noudatettava vähimmäisehtoina yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä työsuhteen ehtoista ja työoloista. Yleissitovan työehtosopimuksen etusija työsopimukseen verrattuna merkitsee, että jos työsopimus on joltain osin työntekijän haitaksi ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa, on työsopimus tältä osin mitätön ja sen asemesta tulevat noudatettavaksi asianomaisen työehtosopimuksen vastaavat määräykset.

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) mukaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan on toimitettava lainvoimaisella päätöksellä yleissitovaksi vahvistettu työehtosopimus maksutta jokaisen saataville yleiseen tietoverkkoon.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä työsopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 41/2000 vp) todennut yleissitovien työehtosopimusten julkaisemisesta, että työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa omaksuttu ratkaisu merkitsee, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaan vain niiden laatimiskielellä. Valiokunnan käsityksen mukaan vahvistamislautakunnan velvoittaminen antamaan lisätietoja sopimuksista suomen ja ruotsin kielellä on riittävää perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseksi.

Huomioon ottaen edellä mainitut perustuslaissa ja vuonna 2004 voimaan tulleessa kielilais-
sa turvatut kielelliset oikeudet sekä viranomaisille asetettu oma-aloitteinen yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta huolehtiminen, voidaan puolustaa näkemystä, että yleissitovat työehtosopimukset julkaistaisiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Vastakkaiseen suuntaan johtavia argumentteja ei hevin löytyne. Kielilain velvoitteet kielellisten oikeuksien turvaamisesta kohdistuvat lähinnä viranomaisiin. Mahdollisten virallisten käännösten toimittamisen yleissitovista työehtosopimuksista tulisi näin ollen olla esimerkiksi työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnalle lainsäädännössä asetettu viranomaistehtävä, koska kyseiselle lautakunnalle lailla säädettyihin tehtäviin kuuluu jo nyt toimittaa työehtosopimus jokaisen saataville yleiseen tietoverkkoon. Virallisen käännöksen julkaisemista koskeva nimenomainen säännös esimerkiksi laissa työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta turvaisi myös määrärahan asiaa varten valtion tulo- ja menoarviossa.

Oikeuskansleri kiinnitti lausunnonpyytäjän huomiota siihen, että kielilain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (433/2004) mukaan oikeusministeriön yhteydessä toimivan kieliasian neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa, omasta aloitteestaan valmistella oikeusministeriön käyttöön suosituksia kielilainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Lausunnotsa esitetyistä kysymyksistä ja näkökannoista olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan aiheellista olla yhteydessä oikeusministeriöön ja kieliasian neuvottelukuntaan (OKV/21/20/2009).

TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖISTÄ ANNETUN ASETUksen MUUTTAMINEN

Lausuntopyynnön mukaan hallituksen poliittikariihessä 23.–24.2.2009 päätettiin tarkistaa terveyskeskuspalvelun suorittamista siten, että palvelun voisi suorittaa vain palvelussuhteessa kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämään terveyskeskukseen. Lausuntopyynnön mukaan uudistus on tarkoitus toteuttaa muuttamalla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettua asetusta siten, että edellä mainitut lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen suorittamista koskevat edellytykset sisällytettäisiin lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen osalta asetuksen 5 §:ään ja hammaslääkärin käytännön palvelun osalta asetuksen 6 §:ään.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, olisiko uudistus sopuisoinnussa perusoikeuksien, erityisesti perustuslain 18 §:n kanssa.

Lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusta koskevat säännökset ovat lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksesta annetussa asetuksessa (1435/1993, muutettu asetuksilla 1342/2002 ja 1123/2005). Lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutus voidaan suorittaa asetuksen 1 §:ssä lueteltujen yliopistojen lääketieteellisissä tiedekunnissa. Koulutukseen voidaan asetuksen 2 §:n mukaan ottaa henkilö, joka on suorittanut Suomessa lääketieteen lisen-siaatin tutkinnon tai ulkomailla vastaavan tutkinnon, joka kuuluu lääkärintoimen harjoittamisen vaatimuksiin.

Lausuntopyyntö koskee lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen sisältöä ja siinä erityisesti lisäkoulutukseen kuuluvan työpalveluksen toteuttamista. Myös lääkärin perusterveydenhuollon koulutukseen asetuksen mukaan kuuluvan työpalveluksen sisältöä ja to-

teuttamista koskevia kysymyksiä tulee oikeudellisesti arvioida koko lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusjärjestelmän tarkoituksen ja koulutuksen tavoitteiden näkökulmasta. Lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen tavoitteena asetuksen 3 §:n mukaan on perehdyttää lääkäri perusterveydenhuollossa toimivan lääkärin tehtäviin, terveydenhuollon hallintoon ja sosiaaliturvajärjestelmään sekä yhteistyöhön terveydenhuollon ja sosiaalihuollon alalla toimivan henkilöstön kanssa. Joulukuun 30 päivänä 2002 toteutetun asetuksenmuutoksen (1342/2002) esittelymuistiossa todetaan, että perusterveydenhuollon lisäkoulutus on käytännöllispainotteista ja koostuu päätoimisesta lääkärin tehtävissä toimimisesta, työpaikkakoulutuksesta ja kurssimuotoisesta koulutuksesta. Koulutuksen tulisi antaa koulutuksessa olevalle lääkärille mahdollisuus osallistua riittävän laajalti terveyskeskuksen toimintoihin. Lisäkoulutusjärjestelmän kehittämistä koskevien valmisteluasiakirjojen mukaan täsmennettäessä ja laajennettaessa koulutuksen terveyskeskusosuutta oli osoittautunut tarpeelliseksi kiinnittää huomiota myös lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen sisällön ja ohjauksen kehittämiseen. Koulutuksen tulisi tukea aikaisempaa enemmän lääkäreiden valmiuksia terveyskeskustyön hallintaan ja edistää kiinnostusta terveyskeskuksen työhön.

Lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusta koskevan järjestelmän kehittämistä koskevien valmisteluasiakirjojen (mm. asetusmuutoksen 1342/2002 perustelumuistio VN 30.12.2002) mukaan kuntien tulisi osaltaan ottaa vastuu koulutuksen laajennetun terveyskeskuspalveluosuuden toteutumisesta tarjoamalla koulutuksessa käytettäviä toimia ja tehtäviä sekä soveltuvia sijaisuuksia. Kehittämisehdotuksissa painotettiin tarvetta ohjaavan lääkärin nimeämiseen ja mahdollisuutta käyttää työaika lisäkoulutuksessa olevan lääkärin ohjaukseen. Lääkärin perustervey-

denhuollon lisäkoulutuksesta annetun asetuksen 1 §:ssä mainittujen yliopistojen lääketieteellisten tiedekuntien (koulutusyksiköiden) tulisi perustelumuistion mukaan koulutuspaikkoja hyväksyessään kiinnittää huomiota koulutettavan ohjaukseen ja koulutuksen sisältöön.

Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen asetuksenmuutoksen 1342/2002 valmisteluasiakirjoissa asetuksenmuutos on edellä todetuin tavoin liitetty lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusjärjestelmän tarkoitukseen ja koulutuksen toteuttamisen tavoitteisiin. Asetusta muutettiin tämän mukaisesti siten, että lääkärin koulutusjakso terveyskeskuksissa pidennettiin yhdeksään kuukauteen.

Lausunnon kohteena oleva lainsäädäntö koskee siis lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutusjärjestelmää ja koulutuksen sisältöä. Järjestelmällä on kytkentä myös terveydenhuollon ammattihenkilönä toimimisoikeutta koskevaan lainsäädäntöön, koska terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 4 §:n 2 momentissa on edellytykseksi sille, että lääkäriellä on oikeus harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä asetettu, että hän on suorittanut lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen tai sitä vastaavan valtioneuvoston asetuksella säädetyn koulutuksen Suomessa. Vastaavanlainen vaatimus on asetettu hammaslääkärin ammattia itsenäisesti harjoittaville hammaslääkäreille.

Voimassa olevan lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin 1 kohta koskee ja lausuntopyynnössä mainittu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentti ja 6 §:n 1 momentti koskisivat perusterveydenhuollon lisäkoulutuksessa olevan lääkärin ja hammaslääkärin käytännön työjaksoa asetuksenkohdissa mainituissa tehtävissä. Asetuksenmuutos ei muuttaisi nykyi-

sestä perusterveydenhuollon lisäkoulutukseen hakeutuneen lääkärin tai hammaslääkärin velvollisuutta asetuksessa säädettyyn ja ajallisesti säädetyn mittaiseen käytännön työjaksoon tai heidän oikeuttaan tällaiseen työhön. Asetuksenmuutoksella ei olisi siten vaikutusta tällaiseen koulutukseen hakeutuneiden lääkäreiden perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä kyseisen käytännön työjakson aikana.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muutosehdotukseen kirjattu laillistetun lääkärin ja laillistetun hammaslääkärin velvollisuus toimia terveyskeskuslääkärin tehtävissä ja terveyskeskuksen hammaslääkärin tehtävissä ei ole mainittujen lääkäreiden yleinen velvollisuus vaan se liittyy ajallisesti ja sisällöllisesti laillistetun lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen suorittamiseen ja laillistetun hammaslääkärin käytännön palveluun. Sekä nykyisessä asetuksessa että ehdotettavissa asetuksenmuutoksissa kysymys on lääkäreiden käytännön palveluksesta nimenomaan terveyskeskuksissa, joten siltä osin säännöksiin ei esitetä muutoksia. Kysymys olisi ainoastaan sen seikan täsmentämisestä, millaisessa sopimussuhteessa asianomaiseen terveyskeskukseen asetuksessa tarkoitettu käytännön palvelu tulee suorittaa.

Viranomaisen tehtäviä ja niiden suorittamisen tapaa koskevat kysymykset ovat viranomaisorganisaation autonomiaan kuuluvia asioita. Työn tekemistä virkasuhteessa voidaan edellyttää erityisesti silloin kun työtehtävien suorittaminen sisältää säännönmukaisesti julkisen vallan käyttöä, johon puolestaan liittyy kysymys laissa säädetystä virkavastuusta. Muussa suhteessa asianomaisen viranomaisen harkinnassa on itse päättää millaisessa palvelussuhteessa tai sopimussuhteessa sen tehtäviin kuuluvat työt suoritetaan. Jos tehtävät suoritetaan virkasuhteessa, asianomaiset virat tulee ensin asianomaisessa järjestyksessä pe-

rustaa ja sen jälkeen avoinna olevat virat täyttää. Työsopimussuhteisten tehtävien kohdalla menettely voi olla sikäli helpompaa, että alussa tehdään päätös lähinnä työsopimussuhteessa hoidettavien tehtävien lukumäärästä. Lausuntopyynnössä tarkoitettua käytännön palvelua koskevissa tapauksissa sen jälkeen em. asetuksessa tarkoitetun koulutusyksikön hyväksymä terveyskeskus tekee työsopimuksen perusterveydenhuollon lisäkoulutukseen kuuluvaan terveyskeskuslääkärin tehtävään tai hammaslääkärin käytännön palveluun kuuluvaan terveyskeskushammaslääkärin tehtävään otettavan henkilön kanssa.

Sen sijaan sellaiselle menettelylle, että jollain asianomaiseen viranomaiseen nähden ulkopuolisella taholla voisi olla mahdollisuus vaatia tai edellyttää, että tietyt viranomaiselle säädetty tehtävät tai tehtäväkokonaisuudet hoidettaisiin virka- tai työsopimussuhteen sijasta muunlaisin (sopimus)järjestelyin ei ole oikeudellisesti kestäviä perusteita. Sen taustalla, että osasta terveyskeskusten lakisääteistä tehtävistä huolehtii erilaisten työvoimanvuokrausyritysten kautta palvelukseen otettavat henkilöt, on lähinnä pätevän työvoiman saantiin ja tehtävistä maksettavan korvauksen suuruuteen liittyvät tosiasialliset syyt. Tällainen julkisten viranomaistehtävien hoitoon tarvittavan työvoiman kysynnän ja käytettävissä olevan pätevän työvoiman tarjonnan välinen epäsuhta tai muut vastaavanlaiset reaaliset syyt eivät muodosta sellaista oikeudellista perustetta, että julkisen viranomaisen velvollisuutena ja toiselta puolen asianomaisten lääkärin käytännön palveluun hakeutuvien taikka asianomaisten työvoimanvuokraustoimintaa harjoittavien liikeyritysten oikeutena voisi olla se, että viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoito järjestettäisiin siten, että niistä osittain tai kokonaan huolehdittaisiin viranomaisorganisaation ulkopuolisin voimin.

Lausuntopyynnössä ei ole kysymys kansanterveyslaissa ja muussa lainsäädännössä terveys-

keskusten ydintehtäviksi säädettyistä tehtävistä vaan perusterveydenhuollon lisäkoulutukseen ja hammaslääkäreiden käytännön terveyskeskuspalveluun kuuluvista laillistettujen lääkäreiden lisäpätevyyden hankkimiseen sisältyvistä käytännön palveluun kuuluvista tehtävistä. Erityisesti niissä voidaan muuta terveyskeskuspalvelusta korostetummin vaatimukseksi asettaa, että palvelus kes-
toltaan, sisällöltään ja myös toteuttamistavaltaan asianmukaisella tavalla vastaa edellä kuvattuja (asetuksenmuutoksen 1342/2002 esittelymuistio) lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutukselle ja laillistetun hammaslääkärin käytännön palvelulle asetettuja tavoitteita. Kysymyksessä olevassa terveyskeskuspalvelussa kysymys ei ole elinkeinon harjoittamisesta vaan lääkäreiden ja hammaslääkäreiden lisäkoulutukseen kuuluvasta ja yleislääkärin itsenäisen ammatinharjoittamisen edellytykseksi säädetystä määräaikaisesta käytännön palvelusta. Lausuntopyynnössä mainittu valtioneuvoston asetuksen tasolla säädetty käytännön palvelus koskee nimenomaan palvelusta terveyskeskuksissa terveyskeskuslääkärin tai terveyskeskushammaslääkärin tehtävissä. Oikeuskansleri piti perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauden kannalta ja muutoinkin oikeudellisesti selvänä, että myös mainitun käytännön palvelun palvelussuhteen tyypistä voidaan säätää samalla tasolla kuin käytännön palvelun muustakin sisällöstä. Palvelussuhteen tyyppiä koskevassa uudessa säännöstämisessä kysymys olisi pikemminkin käytännössä ilmenneiden epäselvyyksien ja epäyhtenäisen menettelyn poistamisesta kuin oikeudellisesta välttämättömyydestä, koska – kuten edellä on todettu – laissa säädettyistä julkisista tehtävistä vastaavan viranomaisen asiana on itse päättää, millä tavoin ja miten oikeudellisesti järjestettynä se sille säädettyistä tehtävistä huolehtii.

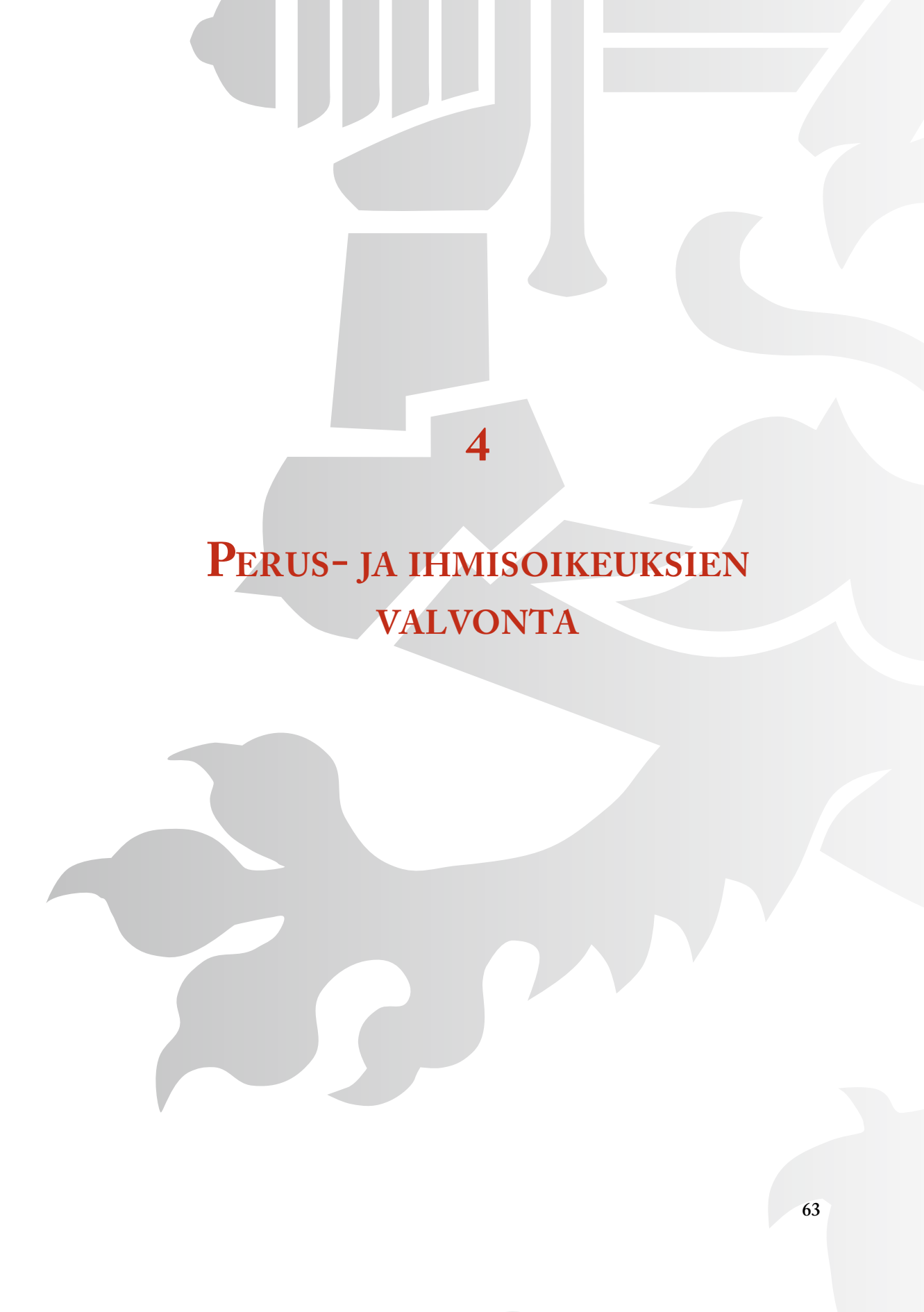
Lausuntopyynnössä mainittu lääkärin käytännön palvelun palvelussuhteen tyyppiä kos-

keva täsmennys on tarkoitus toteuttaa muuttamalla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettua valtioneuvoston asetusta. Asiaa koskevia säännöksiä on nykyisin myös lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksesta annetussa asetuksessa. Lainsäädännöllisen selkeyden näkökulmasta pidän tärkeänä, että lausuntopyynnössä

mainitun asetuksenmuutoksen toteuduttua kyseisistä asetuksista vastaavat opetusministeriö sekä toisaalla sosiaali- ja terveysministeriö pyrkivät siihen, että samoja kysymyksiä koskevat säännökset voitaisiin koota yhteen valtioneuvoston asetukseen (OKV/35/20/2009).

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka oli 14.10.2009 eduskunnan tarkastusvaliokunnan kuultavana Lääkelaitoksen alueellistamisesta.



4

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

YLEISTÄ

Perusoikeus on perustuslaissa säädetty yksilölle kuuluva oikeus. Perusoikeuksina on pidetty perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti. Perusoikeuksille on ominaista niiden säädöshierarkkisesta tasosta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.

Ihmisoikeuksilla viitataan kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Sopimuksella sopijavaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan tietyt oikeudet oikeudenkäyttöpiirissään oleville henkilöille. Ihmisoikeussopimuksissa on asetettu oikeudellisen suojan vähimmäistaso, joten valtion on sisäisesti mahdollista säätää laajemmasta perus- ja ihmisoikeuksien suojasta.

Euroopan unionin piirissä on 2000-luvulla vahvistettu unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta. Tätä kehitystä ilmentävät esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 ja unionin perusoikeusviraston perustaminen vuonna 2007. Tämä kehitys jatkui edelleen kertomusvuonna, kun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehty Lisabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Sopimuksella muun muassa mahdollistettiin unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, säädettiin yleinen määräys perusoikeuksien asemasta osana unionin oikeutta sen yleisinä periaatteina ja annettiin unionin perusoikeuskirjalle unio-

nin perussopimukseen verrattava oikeudellinen asema. Sopimuksen voimaantulon myötä unionin perusoikeuskirja muuttui oikeudellisesti sitovaksi.

Perustuslaissa on julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeudet sitovat julkista valtaa kaikessa sen toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin. Monesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä niiden toteuttamiseksi ja suojaamiseksi, eikä riittävää ole, että julkinen valta yksistään pidättäytyy puutumasta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät omat valvontajärjestelmänsä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontajärjestelmät täydentävät kansallista perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa. Perustuslain mukaisessa perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmässä oikeuskanslerilla on erityinen tehtävä. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee tehtävänsä hoidon yhteydessä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvontaa toteutetaan kaikilla oikeuskanslerin tehtäväalueilla, ja sillä on korostunut painoarvo valvontatehtävien kokonaisuudessa. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille niin valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonnassa kuin yleisessä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnassa.

PERUS- JA IHMISOIKEUDET

VALTIONEUVOSTON VALVONNASSA

Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille asetettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeva valvontatehtävä ulottuu myös valtioneuvostossa käsiteltäviin asioihin. Oikeuskanslerin valtioneuvoston laillisuusvalvontaa on käsitelty edellä jaksossa 3. Yleisellä tasolla valtioneuvostoasiat voidaan jakaa säädösvallan käyttöä koskeviin asioihin (erityisesti hallituksen lakiesitykset, asetukset), hakemusasian asianosaiselle annettavalla hallintopäätöksellä (valituskelpoiset ja valitusoikeutta vailla olevat hallintopäätökset) sekä hallintojärjestelmän omaa toimintaa koskevalla hallinnollisella päätöksellä ratkaistaviin hallintovallan käyttöä koskeviin asioihin. Eri asiatyypeillä on valtioneuvostovalvonnassa niille ominaiset tarkastuskohteensa. Tämä koskee myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa valtioneuvoston päätöksenteossa.

Useimmiten kysymys perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta nousee esille säädösehdoituksia koskevien valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä. Tällöin tulee punnittavaksi, miten perustuslain perusoikeussäännöksissä ja kansainvälisissä ihmisoikeus-sopimuksissa asetetut velvoitteet on otettu huomioon säädösvalmistelussa ja miten se ilmenee säädösehdoituksissa.

Hallitusten esityksiä koskevan perusoikeusvalvonnan yhteydessä tarkastellaan, miten lainsäädäntöhankkeen mahdolliset perusoikeus-
uskytkennät on tiedostettu ja miten perusoikeus-
tarkastelun kannalta merkitykselliset kysymykset

on tunnistettu. Perusoikeusvalvonnassa kiinnitetään edelleen huomiota siihen, miten säädösvaihtoehtoja ja valittujen säädösehdoitusten vaikutuksia on arvioitu ja punnittu perusoikeuksien kannalta.

Jos säädösehdotus kytkeytyy selvästi johonkin perustuslaissa säädettyyn perusoikeuteen, tarkastetaan ehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista, onko ehdotusta arvioitu ja punnittu kyseiseen perusoikeuteen liittyvän rajoitussäännöksen kannalta. Lisäksi säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista tarkastetaan, että esitystä on asianmukaisella tavalla arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevassa tarkastelussa tulee tukeutua asiaa koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja niistä johdettavaan ratkaisukäytäntöön. Jos asiaa koskevaa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä ei ole, tulee säätämisyjärjestysperusteluista ilmetä, että käsillä on kyseisen esityksen valmistelussa muodostunut ja asianmukaisella tavalla perusteltu näkemys. Tällöin on kyse hallituksen esityksen perustelujen yleisestä uskottavuudesta ja oikeudellisesta laadukkuudesta. Yleisesti ottaen hallituksen esityksessä valittujen ratkaisuehdotusten tueksi on voitava esittää asiallisesti ja oikeudellisesti kestävät perusteet, jotka ovat linjassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan samanlaisissa kysymyksissä omaksuman lausuntokäytännön kanssa.

Jonkin hallinnonalan laajaa ja laajoja kansalaispiirejä koskevan lainsäädännön kokonais-

uudistuksen yhteydessä esiin voi lukuisten yksittäisten perusoikeuksien ohella nousta myös laajempia perusoikeudellisia näkökulmia ja kysymyksiä. Ne voivat koskea esimerkiksi jonkin laajan perusoikeuksia taikka eri kansalaisryhmien asemaa sivuavan lainsäädäntöuudistuksen käytännön tason toimeenpanon taloudellisia edellytyksiä ja muita voimavaroja. Tästä näkökulmasta myös esitysten taloudellisten vaikutusten selvittämisen ja dokumentoinnin valvonta on osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävää. Laajojen lainsäädännön uudistushankkeiden toteuttamiskeinoja ja vaikutuksia koskevaa arviointia ja keinojen valintaa on tarpeen tehdä lainsäädäntöhankkeen valmistelun kaikissa vaiheissa sen alusta saakka. Lakiehdotuksen perusoikeudellisten kysymysten ja vaikutusten arviointi ei ole ollut pätevää ja uskottavaa, jos niitä koskevia peruskysymyksiä joudutaan esittämään vielä siinä vaiheessa, kun ehdotus on tarkoitus esitellä päätettäväksi. Uuden lainsäädännön toteuttamiskeinojen ja vaikutusten punninnan oikea-aikaisuus on olennaista lainsäädännön laadun ja sen käytännön toimeenpanon onnistumisen kannalta.

Valtioneuvostovalvonnassa ei ratkaista lakiehdotuksen säätämisjärjestyskysymyksiä tai perusoikeuspunninnan lopputulosta, vaan niistä päättää eduskunta. Mikäli valvonnassa havaitaan, etteivät lakiehdotuksen yksittäiset säännökset täytä perusoikeuksien huomioon ottamisen vaatimuksia tai perusoikeuksia sivuavan säädösehdoituksen perustelut ovat puutteellisia, pyydetään ministeriötä korjaamaan tai täydentämään lakiehdotusta ja hallituksen esityksen perusteluja.

Kertomusvuonna esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä käsittelyistä lainsäädäntöasioista voidaan perusoikeusvalvonnan näkökulmasta nostaa esille valtioneuvoston yleisistunnossa kesäkuussa 2009 käsitelty ampuma-aselainsäädännön muuttamista koskenut hallituksen esitys (HE 106/2009 vp). Ehdotukseen sisältyi monia

perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävyyttä sisältäviä säännöksiä. Esille nousi muun muassa säännös, joka koski poliisin oikeutta tarkastaa ampuma-aseen säilytys. Ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan haltijan osalta kysymys oli hänen perusoikeutenaan turvatusta kotirauhan suojasta. Säännöksen tarkoituksena oli ampuma-aseista syntyvien vaaratilanteiden ehkäiseminen. Näin arvioitavaksi ja punnittavaksi tuli kotirauhan suojaa koskeva perusoikeussäännös suhteessa jokaisen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen koskevaan perusoikeuteen. Perusoikeuksien näkökulmasta oli tarpeen arvioida myös säännöstä, joka koski terveydenhuollon ammattihenkilön oikeutta ilmoittaa ampuma-aseen hallussapitoon sopimattomasta henkilöstä. Toisaalta kyse oli ampuma-aseen hallussapitoon oikeuttavan luvan haltijan perusoikeutena turvatusta yksityiselämän suojasta ja toisaalta jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ministeriössä valmistellun ehdotuksen sisältöön ja valmisteluajatauluun vaikuttivat asian vireilläolon aikaiset kotimaan tapahtumat. Aikataulupaineiden johdosta myös oikeuskanslerinviraston listatarkastukseen käytettävissä ollut aika oli lyhyt.

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetusehdotuksia koskevassa esittelylistojen tarkastuksessa korostuvat perustuslain 80 §:ssä asetetut vaatimukset täsmällisestä ja tarkkarajaisesta asetuksenantovaltuudesta sekä siitä, ettei asetuksella voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeuskanslerinvirastossa oli kertomusvuonna esillä tartuntatautiasetuksen väliaikaista muuttamista koskenut valtioneuvoston asetus (707/2009) ja siihen liittyneet rokotusten priorisointia ja säädöstäsoa koskeneet kysymykset. Syyskuussa 2009 valtioneuvoston yleisistunnossa hyväksytyllä valtioneuvoston asetuksella muutettiin tar-

tuntatautiasetusta väliaikaisesti lisäämällä siihen uusi pykälä. Pykälässä säädettiin muun muassa tahosta, jonka järjestämisvastuulla vapaaehtoiset influenssa A-viruksen alatyyppiin (H1N1)v (ns. sikainfluenssa) liittyvät rokotukset ovat sekä siitä, missä järjestyksessä rokotukset eri väestöryhmille annetaan. Asetusmuutoksen esittelymuistion mukaan väestöryhmät oli määritelty lääketieteellisin perustein. Asiaan liittyneissä keskusteluissa myös oikeuskansleri piti, ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus, perustelluimpana rokotusjärjestyksen määrittämistä lääketieteellisin perustein. Siltä osin kuin asiassa oli kyse siitä, tuleeko asiasta säätää valtioneuvoston vai ministeriön asetuksella, ei oikeuskanslerin mukaan asia antanut hänelle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin riippumatta siitä, kumpi esillä olleista säädösvaihtoehdoista valittaisiin.

Valtioneuvoston yleisistunto tekee joitakin hallintopäätöksiä muun muassa yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsotuissa lupa-asioissa. Perusoikeuksien kannalta niissä on kyse erityisesti perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat niin kuulemisperiaatte kuin perusteluvetoisuuden toteuttaminenkin. Kertomusvuonna valtioneuvoston yleisistunto päätti antaa suostumuksen Suomen talousvyöhykkeen hyödyntämiseksi. Valtioneuvosto antoi marraskuussa 2009 suostumuksensa Nord

Stream AG:lle merenalaisen maakaasuputken rakentamishankkeelle Suomen talousvyöhykkeellä. Asian valmistelun viime vaiheissa perusoikeutena turvatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet nousivat esille asian valmistelijan kanssa etenkin asianosaisuuteen, kuulemiseen sekä päätöksen täytäntöönpanoon liittyneistä kysymyksistä käydyissä keskusteluissa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on sitemmin helmikuussa 2010 myöntänyt vesilain (264/1961) mukaisen luvan maakaasuputken rakentamiseen ja käyttöön.

Yleisesti voidaan todeta, että säädös- ja hallintoasioiden perus- ja ihmisoikeuksien valvonassa on esittelylistojen tarkastuksessa kertomusvuonna ollut esillä muun muassa säädöstason valintaa, asetuksenantovaltuutussäännösten olemassaoloa sekä niiden soveltamisaluetta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja edelleen lain valituskieltoja ja muutoksenhakujärjestelmän muuta asianmukaisuutta, säännösten taannehtivuutta, rikosoikeudellisia säännöksiä koskevaa legaliteettiperiaatetta, kuulemisperiaatteen toteutumista ja muita hyvän hallintomenettelyn takeita sekä yhdenvertaisuutta ja omaisuuden suojaa koskevia kysymyksiä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa valtioneuvostossa on esittelylistojen tarkastuksen ohella toteutettu myös lausuntoasioiden yhteydessä. Merkittävimpiä lausuntoasioita on esitelty kertomuksen 5. jaksossa ja asianomaisten hallinnonalojen kohdalla.

PERUS- JA IHMISOIKEUDET MUUN VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONNASSA

Muun viranomaistoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset tulevat esille oikeuskanslerin koko tehtäväkentässä, niin kantelujen, omien aloitteiden kuin tarkastustenkin yhteydessä. Vaikka kanteluasiassa ei olisikaan erikseen vedottu perusoikeussäännöksiin tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin, otetaan ne asian käsittelyssä huomioon ilman, että kyseiseen sääntelyyn tulisi erikseen vedota. Useassa perusoikeussäännöksessä – ja vastaavasti ihmisoikeussopimusten määräyksissä – edellytetään, että perusoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Siten perusoikeuden tarkempi sisältö ja ulottuvuus tulevat määritellyiksi erityislainsäädännössä. Näin ollen yksittäisessä kanteluratkaisussa ei välttämättä viitata taustalla vaikuttavaan perusoikeussäännöksen, vaan ratkaisu perustetaan sovellettavaan erityislainsäädäntöön. Lähinnä ratkaisussa viitataan asianomaisiin perustuslain säännöksiin taikka ihmisoikeussopimuksen määräyksiin silloin, kun niiden suora soveltaminen on ollut asiassa harkittavana.

Jäljempänä on perustuslain 2 luvun pykäläkohtaista ryhmittelyä noudattaen esitetty kertomusvuoden ratkaisuja, joissa on otettu kantaa perusoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Soveltamistapaukset osoittavat, että useat eri perusoikeussäännökset ovat olleet kertomusvuonna esillä. Ratkaisuissa ovat useimmiten esille nousseet perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus sekä 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Kertomusvuoden ratkaisuissa oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon on tullut esille

eri muodoissaan. Ratkaisuissa on käsitelty etenkin oikeutta saada asia käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä, oikeutta saada perusteltu päätös sekä hyvään hallintoon kuuluvia viranomaisten velvoitteita asiakirjapyyntöjen ja tiedustelujen käsittelyssä sekä niihin vastaamisessa.

Kantelut kohdistuvat pääsääntöisesti viranomaisten menettelyyn yksittäisissä tapauksissa, jolloin niiden kautta välittyy tietoa viranomaisten toiminnasta osittain sattumanvaraisesti. Tämän vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa mahdollisuudella tehdä tarkastuskäyntejä sekä ottaa asioita omana aloitteena käsiteltäväksi on tärkeä asema. Jos yksittäiseen viranomaismenettelyyn kohdistuva kantelu antaa aiheen epäillä, että siinä tarkoitettu virheellinen menettely ulottuu viranomaistoiminnassa laajemmallekin kuin vain kyseiseen tapaukseen tai kantelussa yksilöityyn viranomaiseen taikka kantelu antaa viitteitä viranomaisen toimintaan liittyvistä laajemmista, rakenteellisista ongelmista, voidaan asia ottaa omana aloitteena selvityksen kohteeksi ja ulottaa valvontatoimenpiteitä käsiteltävänä olevaa kantelua huomattavasti laajemmalle. Tällä tavoin voidaan ottaa selvitettäväksi laajoja, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä temaattisia kokonaisuuksia. Tämän tyyppiset valvontatoimenpiteet mahdollistavat esimerkiksi lainsäädännössä taikka viranomaisten ohjeistuksessa olevien puutteiden taikka niiden virheellisten soveltamiskäytäntöjen selvittämisen ja niihin puuttumisen. Valvontatoimenpiteiden yhteydessä voidaan osaltaan tarkastella, miten perustuslaissa

julkiselle vallalle asetettu velvoite aktiivisiin toimenpiteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja suojaamiseksi toteutuu.

Erityisesti silloin, kun oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse laajempien selvitysten hankkimisesta ja mahdollisten korjaavien viranomaistoimenpiteiden suunnittelusta ja toimeenpanosta, voidaan asian käsittelyä viranomaisessa seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös pidemmällä ajanjaksolla.

Esimerkkinä laajemmasta viranomaisen toimintakykyyn liittyvästä ongelmasta voidaan nostaa esille kertomusvuonna vireillä ollut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan valitus- käsittelyn ruuhkautumista koskeva asia. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva lautakunta tutkii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tehdyt valitukset opintotuki- ja työttömyysturvasioita lukuun ottamatta. Lautakunnan tehtävänä on taata toimialallaan paitsi oikeudenmukainen ja viivytyksetön oikeudenkäyttö, niin myös tämän tuloksena oikeus perustoimeentulon turvaan. Kielteisestä perustoimeentuloturva koskevasta päätöksestä valittava henkilö jää vaille tätä turvaa käsittelyn ajaksi, ja ainoana vaihtoehtona on usein turvautuminen toimeentulotukeen. Kyse on siitä, toteutuuko lautakunnan toiminnassa perustuslain 21 §:ssä asetettu viivytyksettömän käsittelyn vaatimus. Perustuslain 19 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentuloon. Koska lautakunnassa käsiteltävät asiat koskevat perustoimeentuloturva, on käsittelyn joutuisuudella erityistä merkitystä valittajille. Asiassa on kyse myös siitä, miten perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös aktiivisin toimenpitein, esimerkiksi lainsäädäntöteitse taikka taloudellisten voimavarojen kohdentamisen avulla, lautakunnan ja

sen toimintaa ohjaavan viranomaisen osalta tilanteessa toteutuu.

Apulaisoikeuskanslerin lautakuntaan helmikuussa 2008 tekemän tarkastuskäynnin myötä ilmeni, että valitusten käsittely lautakunnassa oli ruuhkautunut. Koska lautakunnan toiminnassa oli havaittavissa sellaisia ongelmia ja epäkohtia, jotka olivat omiaan vaarantamaan lautakunnan toimintakykyä ja siten muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, otti apulaisoikeuskansleri lautakunnan toimintakyvyn erityisesti käsittelyaikojen osalta omana aloitteena tutkittavakseen. Tutkinnan kohteena olivat lisäksi mahdollisuudet kehittää lautakunnan toimintaa. Asiassa antamassaan päätöksessä (OKV/6/50/2008) apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että sosiaali- ja terveysministeriön esittämät toimenpiteet olivat oikeansuuntaisia, mutta niiden vaikutusta käsittelyajan lyhentämiseen oli ennenaikaisista arvioida. Päätöksessään apulaisoikeuskansleri pyysi ministeriöltä uutta lausuntoa ja totesi tekevänsä uuden tarkastuksen lautakuntaan vuoden 2009 aikana. Päätöstä on selostettu tarkemmin vuoden 2008 kertomuksessa.

Vuonna 2007 valitusten keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa oli ollut runsaat 13 kuukautta. Vuonna 2009 käsittelyaika oli pidentynyt runsaaseen 17 kuukauteen. Ministeriön 24.4.2009 antamassa lausunnossa selostettiin toimenpiteitä, joihin käsittelyaikojen lyhentämiseksi lautakunnassa on ryhdytty. Vuosien 2008 ja 2009 kuluessa lautakunta oli saanut määrärahaa lisähenkilöstön palkkaamiseksi ja lautakuntaa koskevia säännöksiä oli muutettu asioiden käsittelyn keventämiseksi. Lisäksi oli tehty lautakunnan sisäistä kehitystyötä. Kertomusvuoden aikana tuli oikeuskanslerinvirastossa vireille useita lautakunnan pitkää käsittelyaikaa koskevia kanteluja. Apulaisoikeuskansleri ratkaisi vuoden 2009 kuluessa kymmenen tällaista asiaa. Päätöksissä todettiin niissä tarkoitettujen asioi-

den käsittelyaikojen olleen kohtuuttoman pitkiä, ja asiointila saatettiin lautakunnan ja ministeriön tietoon. Apulaisoikeuskansleri teki 12.11.2009 lautakuntaan uuden tarkastuskäynnin, jonka yhteydessä käsiteltiin lautakunnassa toteutettuja toimenpiteitä ruuhkautumisen purkamiseksi. Vaikka valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuoteen 2007 verrattuna pidentynyt, ilmeni tarkastuskäynnin yhteydessä, että vireillä olevien asioiden määrä oli hieman vähentynyt vuoden 2009 alusta, eli valitusasioita oli pystytty ratkaisemaan ainakin saman verran kuin niitä oli saapunut.

Edellä mainittujen lautakunnan toiminnasta kertomusvuoden kuluessa saatujen tietojen perusteella lautakunnan tilanne oli edelleen, tehdyistä toimenpiteistä ja tapahtuneesta kehityksestä huolimatta, erittäin huolestuttava. Koska käsittelyaika oli edelleen kohtuuttoman pitkä, eikä tiedossa olleilla saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrällä ollut odotettavissa käsittelyajan nopeaa lyhenemistä, otti apulaisoikeuskansleri omana aloitteenaan tutkittavaksi ministeriön esittämien toimenpiteiden riittävyyden ja vaikutavuuden (OKV/14/50/2009). Kuten todettu, asia on vireillä oikeuskanslerinvirastossa.

RATKAISUJA

YHDENVERTAISUUS

Mielipiteenvapauden huomioon ottaminen hallintopäätöstä tehtäessä

Ministeriön virkamies oli viitannut hakemusasioissa lähettämissään kuulemiskirjeissä mahdollisen hakijalle kielteisen ratkaisun perusteina eräästä kirjasta ja erään yhdistyksen eduskunnan valiokunnalle lakiesityksestä antamasta lausunnosta virkamiehen mukaan ilmeneviin haki-
jan asenteisiin.

Oikeuskansleri totesi, että mielipiteenilmaisujen merkitystä hallintopäätöksen perusteena harkittaessa on kiinnitettävä huomiota perus- ja ihmisoikeussääntelyn kyseisenlaisen päätöspäätöksen käyttämiselle mahdollisesti asettamiin rajoitteisiin. Hän piti lisäksi periaatteellisesti tärkeänä, että eduskunnan valiokunnalle annettavassa lausunnossa voi esittää mielipiteensä sen käsiteltävänä olevasta lakiesityksestä tarvitsematta ottaa huomioon mahdollisuutta, että se saattaa myöhemmin estää jonkin viranomaisluvan tai etuuden saamista. Oikeuskansleri viittasi päätöksessään muun ohella kieltoon syrjiä ketään mielipiteen perusteella ja valtion velvollisuuteen taata sananvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta nauttiminen ilman minkäänlaista mielipiteisiin perustuvaa syrjintää. Katso myös sivu 160 (OKV/750/1/2007).

Yhdenvertainen kohtelu ja hyvä hallinto

Koska asuinpaikkaa on pidettävä perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuna kiellettynä erotteluperusteena, ei Yleisradio Oy, jolla oli myös erityislakiin perustuva velvollisuus saattaa julkisena palveluna YLE:n lähetykset jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin, voinut velvoittaa katvealueella asuvaa palvelun käyttäjää ryhtymään maksullisiin toimenpiteisiin kyseisen palvelun saamiseksi, kun palvelu yleisesti oli saatavissa kustannuksitta. Asiakokou-
naisuuteen liittyi myös kysymys perustuslain 21 § 2 momentin takaaman hyvän hallinnon edellyttä-
mästä viranomaisen hyvästä kielenkäytöstä. Katso myös sivu 195 (OKV/131/1/2007).

Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteet

Työsuojelupiiriin ylitarkastaja oli tarkastuskertomuksessaan esittänyt syrjintäperusteista tote-
amuksen, jonka johdosta apulaisoikeuskansleri saattoi hänen tietoonsa käsityksensä yhdenvertai-
suuslain 6 §:n tulkinnasta. Selvänä oli ensiksi pi-
dettävä, että työpaikan epäkohtiin puuttuminen
mielipiteitä esittämällä on yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu syrjintäperuste. Toiseksi lainkohdan syrjintäperuste ”muu henki-
löön liittyvä syy” kattaa ammatillisen toiminnan, mukaan lukien ammattiyhdistykseen kuulumat-
tomuuden. Jälkimmäistä arviotaan apulaisoi-
keuskansleri perusteli muun ohella yhdenver-
taisuuslain ja perustuslain esitöillä. Katso myös
sivut 204 ja 208 (OKV/1233/1/2007).

OIKEUS YKSITYISYYTEEN

Läsnäolo kotietsinnässä

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei rikosylikons-taapeli ollut kotietsintään ryhtyessään ottanut riittävässä määrin huomioon läsnäolo-oikeut-ta etsinnässä säätävän pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin säännöksen sisällön, hengen ja oikeudellisen velvoittavuuden. Koska kysymys on viime kädessä perusoikeutena turvatusta yk-sityiselämän ja kotirauhan suojasta, oikeus läs-näoloon on mahdollista evätä vain silloin kun se konkreettisesti viivyttäisi toimitusta ja vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Pelkkä mahdolli-suus siihen, että toimitus saattaa viivästyä ei vielä oikeuta poikkeamaan pääsäännöstä. Katso myös sivu 160 (OKV/593/1/2007).

SANANVAPAAUS

Sananvapauden rajoittaminen opetushallituksen ohjeella

Opetushallituksen verkkosivulla heti Jokelan koulusurmien jälkeen julkaistu kouluille ja muil-le oppilaitoksille suunnattu kriisiohjeistus oli tulkittavissa siten, että siinä yleisesti kehoitettiin kieltämään toimittajien päästämisen kouluihin haastattelemaan oppilaita tai henkilökuntaa. Kiel-to on sellaisenaan voinut tosiasiallisesti merkitä julkisen vallan puuttumista lehdistön toimituk-selliseen työskentelyyn ennen viestin varsinais-ta ilmaisemista ja julkaisemista. Koululla oleval-la velvollisuudella taata opetukseen osallistuvale turvallinen oppimisympäristö on yhtymäkohta perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen muun muassa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Myös yksityiselämän suojaa kos-

kevalla perustuslain 10 §:llä on tässä merkitystä. Suojatessaan turvallista oppimisympäristöä kou-lun tulee punnita sen suhdetta sananvapauden turvaamiseen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei opetushal-lituksen ohjeella voida yleisesti ja sitovasti määrä-tä kouluja estämään esimerkiksi toimittajien pää-syä koulun alueelle haastattelemaan oppilaita tai henkilökuntaa, koska tällaisen rajoituksen voi katsoa olevan perustuslaissa turvatun sananva-pauden rajoittamista. Hän saattoi ratkaisussa esit-tämänsä näkökohdat sananvapauden rajoittami-sesta ja sen suhteesta toisiin perusoikeuksiin sekä koulun velvollisuuden niihin liittyvään punnin-taan opetushallituksen tietoon. Katso myös sivu 182 (OKV/1181/1/2007).

OIKEUDENMUKAINEN OIKEUDENKÄYNTI JA HYVÄN HALLINNON TAKEET

Oikeudenkäynnin viivästyminen

Käräjätuomarin käsiteltävinä olleiden kolmen lainkäyttöasian käsittely oli kestänyt niiden laa-tuun nähden kohtuuttoman pitkään. Käsittely-ajat olivat oikeuskanslerin arvion mukaan vaa-rantaneet perusoikeutena turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivy-tystä toteutumista. Käräjätuomarin menettelyn tutkimiseksi suoritetussa esitutkinnassa ei tullut esiin oikeudellista hyväksyttävää selitystä asioi-den pitkille käsittelyajoille. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan käräjätuomaria vastaan syytteen tuottamuksellisesta virkavel-vollisuuden rikkomisesta. Katso myös sivu 128 (OKV/15/31/2008).

Käräjätuomarin käsiteltävinä olleiden viiden lainkäyttöasian käsittely oli kestänyt niiden laa-tuun lähen kohtuuttoman pitkään. Käsittely-

ajat olivat oikeuskanslerin arvion mukaan vaarantaneet perusoikeutena turvatus oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheutonta viivytystä toteutumista. Käräjätuomarin menettelyn tutkimiseksi suoritettussa esitutkinnassa ei tullut esiin oikeudellista hyväksyttävää selitystä asioiden pitkille käsittelyajoille. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan käräjätuomaria vastaan syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Katso myös sivu 130 (OKV/880/1/2006 ja OKV/1320/1/2007).

Haasteen tiedoksiannon viivästyminen

Törkeää petosta koskevan rikosasian syyteoikeus vanheni ennen kuin haastemies oli antanut haasteen vastaajalle tiedoksi. Haastemies ei ollut ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin ilmoittaakseen toimeksiantajalle eli käräjäoikeudelle siitä, että haastetta ei ollut annettu tiedoksi viimeiseen tiedoksiantopäivään mennessä. Mikäli haastemies olisi ilmoittanut tilanteesta tuomioistuimelle, olisi tuomioistuimella oikeuskanslerin käsityksen mukaan ollut aikaa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haastettavan tavoittamiseksi ennen syyteoikeuden vanhentumista esimerkiksi poliisiviranomaisten avulla.

Haastemiehen huolimaton menettely oli vaarantanut perusoikeutena turvatus oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Haastemiehen menettelyn tutkimiseksi suoritettussa esitutkinnassa ei tullut esiin oikeudellista hyväksyttävää selitystä haastemiehen laiminlyönnille noudattaa käräjäoikeuden määräämää viimeistä tiedoksiantopäivää. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan haastemiestä vastaan syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Katso myös sivu 132 (OKV/13/21/2008).

Ehdottoman prosessinedellytyksen huomioon ottaminen

Käräjätuomari oli toiminut puheenjohtajana käräjäoikeudessa käsitellyn rikosasian vangitsemisistunnossa ja saman asian pääkäsittelyssä. Vangitsemisistunnossa rikoksesta epäiltyä avustanut asianajaja oli avustanut pääkäsittelyssä asianomistajaa. Käräjätuomari ei ollut puuttunut asianajan menettelyyn.

Oikeudenkäyntiasiamieheltä ja -avustajalta vaadittavasta erityisestä kelpoisuudesta (esteettömyydestä) tietyssä asiassa säädetään oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentissa. Lainkohdan mukaan asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia muun muassa se, joka on asian aikaisemmassa vaiheessa ollut vastapuolen asiamiehenä tai avustajana. Tapauksessa asianajaja ei olisi siten saanut toimia asianomistajan avustajana pääkäsittelyssä.

Oikeudenkäyntiavustajan erityiset kelpoisuusehdot ovat luonteeltaan ehdottomia: tuomioistuimen tulee jo viran puolesta kontrolloida, että asianosaisen avustajaksi ilmoittautunut täyttää kelpoisuusehdot. Jos jonkin kelpoisuusehdon havaitaan puuttuvan, tuomioistuimen on evättävä avustajalta esiintymisoikeus jutussa. Asianosaisten, erityisesti jutun vastaajan, kannalta katsoen prosessinedellytykset ja niiden noudattaminen liittyvät läheisesti heidän oikeuteensa saada asiansa käsitellyksi ihmisoikeussopimusten ja perustuslain takaamassa oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä.

Oikeuskansleri katsoi, että käräjätuomarin olisi tullut havaita asianajan esteellisyys ja evätä esteellisen asianajan oikeus toimia asianomistajan avustajana pääkäsittelyssä. Oikeuskansleri saattoi käräjätuomarin tietoon lausumansa käsityksen tämän menettelyn virheellisyydestä. Katso myös sivu 133 (OKV/1225/1/2007).

Riita-asian käsittelyn viipyminen

Riita-asia oli alun perin tullut vireille käräjäoikeudessa vuonna 1998. Käsittely oli päättynyt vuonna 2007 käräjäoikeuden antamaan välituomioon, joka oli jäänyt lainvoimaiseksi.

Kyseinen käräjätuomarin käsiteltävänä ollut riita-asia ei näyttänyt olleen oikeudellisesti poikkeuksellisen vaikea tai laaja. Asian käsittelyssä pisimmän viiveen, yli neljä ja puoli vuotta, oli aiheuttanut toisessa tuomioistuimessa vireillä ollut kanne, jonka ratkaisua käräjäoikeus oli joutunut odottamaan. Asiaa oli käsitelty tämän jälkeen lähes kolme ja puoli vuotta käräjäoikeudessa ennen asian ratkaisua. Oikeuskanslerin mukaan näytti siltä, että käräjäoikeudessa oli käsittelyn jatkamisen jälkeen ollut melko pitkiäkin ajanjaksoja, jolloin käsittely ei lainkaan ollut edennyt. Toisaalta myös asianosaisten omasta toiminnasta näytti aiheutuneen jonkin verran viivästyistä asian käsittelyyn.

Oikeuskansleri katsoi, että käräjätuomari ei ollut käsitellyt riita-asiaa säännösten edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota riita-asioiden joutuiseensa käsittelyyn. Katso myös sivu 138 (OKV/1282/1/2007).

Rikosasian suullisen käsittelyn julkisuus

Oikeuskansleri korosti tuomioistuimen menettelyä rikosasian suullisen käsittelyn julkisuudesta päätettäessä koskeneessa päätöksessään, että käsittelyn julkisuus on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, joka turvataan lailla. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia määräyksiä on lisäksi Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Kantelussa arvosteltiin käräjäoikeuden menettelyä katsoen, että päätös suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin oli tehty jo ennen istuntoa.

Tapahtuma-aikana voimassa ollut oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia oli oikeuskanslerin mielestä tullut soveltaa niin, että käsittely oli julkista, ellei jossakin säännöksessä nimenomaisesti muuta säädetty. Oikeuskansleri viittasi muun ohella siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostettu, että julkisuusperiaatteesta poikkeavaa määräystä on tulkittava oikeudenkäyntimenettelyn osalta ahtaasti.

Näin ollen oikeuskanslerin mielestä olisi ollut oikeudellisesti asianmukaisempaa, että päätös asian käsittelemisestä suljetuin ovin olisi tehty vasta istunnossa. Tämä olisi myös mahdollistanut sen sinänsä perustellun menettelytavan, että käräjäoikeus olisi suullisesti istunnossa tiedustellut osapuolten mielipiteet käsittelyn julkisuuskysymyksiin ja yleisöllä olisi ollut mahdollisuus kuulla nämä kannanotot. Tällainen menettely olisi ollut puolustettavissa erityisesti oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen nimissä. Katso myös sivu 140 (OKV/11/1/2007).

Itsekriminointisuoja rikosprosessissa

Kantelija katsoi, että henkilön oikeuksia asianmukaiseen puolustautumiseen rikosprosessissa loukattiin, kun hänelle ei esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana välittynyt tietoa hänen asemastaan suomalaisessa rikosprosessissa rikoksesta epäiltynä. Saksalaiset poliisiviranomaiset olivat oikeusapupyynnön perusteella kuulleet henkilön todistajana. Valtionsyyttäjä teki asiassa syyttämättäjäättämisspäättöksen "ei näyttöä" -perusteella.

Apulaisoikeuskansleri katsoi muun ohella rikosprosessin joutuaisuusvaatimus huomioon

ottaen, että valtionsyyttäjä ei ollut kyseisessä tapauksessa menetellyt asiassa lainvastaisesti, mutta saattoi valtionsyyttäjän tietoon näkemysensä itseksiminointisuojan merkityksestä esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Katso myös sivu 146 (OKV/130/1/2007).

Menettelystä annettaessa kirjallinen huomautus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti esimiehen huomiota hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn annettaessa virkamiehelle kirjallinen huomautus. Virkamiestä tulee kuulla ennen kirjallista huomautusta. Asianmukaista myös on, että huomautuksesta ilmenee, että kysymys ei ole valtion virkamieslain 24 §:ssä säädetystä kirjallisesta varoituksesta. Katso myös sivu 149 (OKV/679/1/2007).

Päätöksen tekeminen eläinsuojelulain mukaisista toimenpiteistä

Apulaisoikeuskansleri huomautti ylikonstaapelia ja kunnaneläinlääkäriä siitä, että nämä toiminnallaan eläinsuojeluasiassa eväsivät eläinten omistajilta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa, oikeuden perusteltuun päätökseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen.

Poliisi ja kunnaneläinlääkäri olivat eläinsuojelulain 44 §:n perusteella lopettaneet kantelijoiden eläimet. Eläinsuojelulain 44 §:n mukaisista toimenpiteistä ei tehty asianmukaista kirjallista päätöstä. Katso myös sivu 158 (OKV/1068/1/2006).

Esitutkintapäätöksen sisältö ja perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikomisarion tietoon, että esitutkintapäätöksessä tulee ilmoittaa sen sisältö eli se, miten asia on ratkaistu, sekä päätöksen oikeudellisena perusteena ollut säännös. Katso myös sivu 158 (OKV/345/1/2008).

Jäljennöksen antaminen tutkintailmoituksesta

Poliisitutkinnanjohtaja oli kieltäytynyt antamasta rikoksesta epäilylle jäljennöstä tutkintailmoituksesta ja kehotti epäiltyä tarvittaessa kantelemaan ratkaisustaan eduskunnan oikeusasiamiehelle. Apulaisoikeuskansleri katsoi tutkinnanjohtajalla olleen lainmukaiset perusteet olla antamatta kantelijalle jäljennöstä tutkintailmoituksesta mutta totesi, että tutkinnanjohtajan menettely asiakirjapyyntöä kieltäydyttyä ei täyttänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) asettamia vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri viittasi julkisuuslain asiaa koskeviin kohtiin ja totesi, että kantelu oikeusasiamiehelle ei ole varsinainen julkisuuslain mukainen muutoksenhakekeino ja vain toissijainen tapa reagoida kyseisessä tilanteessa. Oikeusasiamiehellä ei kyseisenkaltaisissa tilanteissa ole esimerkiksi oikeutta kumota virkamiehen ratkaisua ja ratkaista asiaa uudelleen. Epäilylle olisi ensisijaisesti tullut antaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukainen tieto mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen antamaan ratkaisuun on julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, saada perusteltu päätös ja

hakea siihen muutosta. Saman lain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen komisarion huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin huolelliseen noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä. Katso myös sivu 161 (OKV/461/1/2008).

Hyvän hallinnon sisällöstä

Apulaisoikeuskansleri totesi, että opetuslautakunta oli perustuslain 21 §:n nojalla velvollinen käsittelemään kantelijan kirjallisen toimenpitepyynnön asianmukaisesti ja tekemään perustellun päätöksen, johon kantelijalla (kielteisessä tapauksessa) täytyi olla mahdollisuus hakea muutosta, ja kun opetuslautakunta ei menetellyt tällä tavoin, se menettelyllään eväsi kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle opetuslautakuntaa sen virheellisestä menettelystä. Katso myös sivut 173 ja 220 (OKV/733/1/2007).

Kirjeeseen vastaaminen

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Merenkululaitoksen huomiota perustuslain 21 §:n mukaiseen velvollisuuteen vastata asialliseen kirjeeseen ja hallintolain 8 §:n mukaiseen velvollisuuteen tällöin neuvoa asiakastaan. Katso myös sivu 195 (OKV/692/1/2007).

Käsittelyn lopputuloksesta ilmoittaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Energiamarkkina- viraston huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu ilmoittaa kirjallisesti korjaavia toimenpiteitä koskevan käsittelyn lopputuloksesta. Katso myös sivu 199 (OKV/564/1/2007).

Hallintokantelun käsittely

Oikeuskanslerille tehtyä kantelua käsiteltäessä Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ilmoitti tilintarkastuslakiin vedoten, että se voi käyttää harkintaa sen suhteen, noudattaako lautakunta hallintokantelun käsittelyä koskevia säännöksiä kaikkien kanteluiden käsittelyssä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti tilintarkastuslautakuntaa sen virheellisestä käsittelystä. Lautakunta ei ole tilintarkastuslain tai muidenkaan lakien nojalla vapautettu noudattamasta perustuslain 21 §:ää, jonka nojalla lautakunta on velvollinen antamaan päätöksen tilintarkastajien valvonnan piiriin kuuluvassa asiassa, josta sille on tehty hallintokantelu, ja hallintolain 4 §:n 3 momenttia, jonka mukaan kantelun johdosta annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon on sovellettava hallintolakia.

Huomautus koski myös lautakunnan työjärjestyksen kohdan harhaanjohtavuutta ja laiminlyöntiä antaa ratkaisu lautakunnalle tehdyn kantelun johdosta. Katso myös sivu 200 (OKV/999/1/2007).

Oikeus saada perusteltu päätös

Tapauksessa oli kysymys perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatusta oikeudesta saada perusteltu päätös. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota päätösten parempaan perustelemiseen vammaistukea koskevassa asiassa. Katso myös sivu 205 (OKV/890/1/2007).

Rehtorin menettely erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksen osalta

Perhekodin johtaja oli hakenut perhekotiin sijoitetulle huostaanotetulle lapselle erityisiä opetusjärjestelyjä siten, että tämä opiskelisi perhekodissa, ja rehtori oli tehnyt hakemuksen perusteella päätöksen. Rehtori ei ollut toimittanut päätöstä tiedoksi lapsen vanhemmille eikä huostaanoton tehneelle sosiaalilautakunnalle.

Oikeuskanslerin päätöksen mukaan rehtorin menettelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon osa-alueisiin kuuluu oikeus hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintoviranomaisen päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa oikeus hakea muutosta erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaan päätökseen oli tosiasiallisesti evätty.

Oikeuskansleri huomautti yläasteen rehtoria hyvän hallinnon periaatteiden ja perusopetuslain vastaisesta menettelystä ja kiinnitti kunnan koulutoimen huomiota asiasta lausumaansa. Katso myös sivut 220 ja 221 (OKV/1031/1/2006).

Hyvän hallinnon periaatteet viranomaisen vastauksessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle lukion rehtorin huomiota perustuslain 21 §:n edellyttämään hyvään hallintoon sisältyvään periaatteeseen välttää harhaanjohtavia ilmaisuja vastauksissaan. Rehtorin asiakirjajäljennösten pyytäjälle lähettämässä viestissä oli viittaus asiakirjojen nähtävillä olemiseen kaupungin koulutusvirastossa, vaikka pyyntö koski asiakirjojen toimittamista, ei mahdollisuutta päästä näkemään niitä. Katso myös sivu 222 (OKV/946/1/2007).

Kirkkoneuvoston velvollisuus hyvän hallinnon noudattamiseen

Apulaisoikeuskansleri huomautti kirkkoneuvostoa perustuslain 21 §:n edellyttämän hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä. Kirkkoneuvoston jäsen oli esittänyt seurakunnalle useita kertoja tieto- ja asiakirjapyynnön seurakunnan asuntojen vuokraamista koskevassa asiassa. Kirkkoneuvosto laiminlöi kohtuullisessa ajassa vastata hänen kysymyksiinsä ja ilmoittaa, että pyydettyä pöytäkirjanotetta ei voitu toimittaa. Kun kirkkoneuvosto oli toiminut myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti, sen menettelyä asiassa oli pidettävä erityisen moitittavana. Katso myös sivu 233 (OKV/1175/1/2007).



5

**LAAJEMPIA
LAILLISUUSVALVONNAN
KANNANOTTOJA**

YLEISTÄ

Tähän lukuun on koottu eräitä oikeuskanslerin toimintaa kuvaavia kannanottoja laajemmin. Tekstit on valittu periaatteellisen merkityksensä tai ajankohtaisuutensa vuoksi. Aikaisempien vuosien tapaan oikeuskansleri joutui valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksen yhteydessä ja eräissä tapauksissa muutoinkin ottamaan kantaa säädösvalmisteluun ja lakien vahvistamiseen. Tähän jaksoon on poimittu joitakin tällaisia kannanottoja.

Aluehallinnon uudistushanke työllisti oikeuskanslerinvirastoa kuluneen vuoden aikana. Huhdikuussa apulaisoikeuskansleri otti kantaa kantelukirjoitukseen, jossa arvosteltiin aluehallinnon uudistamishankkeen valmistelua. Loppusyksystä oikeuskansleri pyysi hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemeltä selvitystä ja lausuntoa kielellisten perusoikeuksien huomioon ottamisesta aluejaon muutoksien valmistelussa.

Alueellistaminen puhutti myös niin sanotussa Lääkelaitoksen tapauksessa. Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa arvosteltiin lääkehuollon uudelleen organisointia ja oikeuskansleri antoi päätöksensä lokakuussa. Päätöksessään oikeuskansleri piti Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen perustamista koskevan asian valmistelumenettelyä liian kiireisenä ja sijoittamista koskevaa päätöstä harhaanjohtavana.

Oikeuskanslerinvirastossa aloitettiin kesällä 2008 eduskunnalle annettavien EU-asioihin liittyvien kirjelmien erityinen seuranta. Selvitysten perusteella oikeuskansleri totesi kertomusvuoden

kesäkuussa, että valtioneuvoston tulee toimittaa viipymättä eduskunnalle annettavat EU-asioihin liittyvät kirjelmät. Perustuslain 96 § mukaan eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa kaikkien Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Kysymyksessä on oikeudellinen velvoite, joka valtioneuvoston on otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että Euroopan unionin toimielimissä.

Oikeusministeriö puolestaan pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta, joka koski säädösvalmistelun kuulemisohjeita. Oikeuskansleri antoi lausuntonsa elokuussa ja siinä kiinnitettiin huomiota muun muassa nykyään jossain määrin yleistyneeseen toimintatapaan, jossa hallituksen esityksessä selostetaan ja perustellaan vain sellainen lainsäädännöllinen ratkaisumalli, johon lainvalmistelussa on päädytty, mutta ei muita harkinnassa olleita malleja ja sitä, miksi ne eivät ole tulleet esityksen jatkovalmistelussa kysymykseen.

Apulaisoikeuskansleri teki marraskuussa tarkastuksen Kotkan käräjäoikeuteen. Tarkastuksessa apulaisoikeuskansleri totesi, että Kotkan käräjäoikeuden tilat ovat epäasialliset, turvattomat ja huonokuntoiset. Apulaisoikeuskansleri arvioi tilanteen huolestuttavaksi niin turvallisuuden kuin työolosuhteidenkin kannalta ja toimitti tarkastuskertomuksensa oikeusministeriölle ja työsuojelupiirille mahdollisia toimenpiteitä varten.

ALUEHALLINNON UUDISTAMISHANKE

Seloste apulaisoikeuskansleri
Mikko Puumalaisen vastauksesta
aluehallinnon uudistusta koskevan
hallituksen esityksen valmistelusta
23.4.2009, dnro OKV/499/1/2009

Kanteliija arvosteli aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) valmistelua sekä sen peruslinjausten suhdetta kansalaisten perustuslaillisten ympäristöoikeuksien turvaamiseen. Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös yleisen edun ja ympäristövalvonnan riippumattomaan ja puolueettomaan asemaan sekä tulevien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päävastuualueiden mahdollisiin keskinäisiin intressiristiriitoihin.

Apulaisoikeuskansleri kertoi vastauksessaan oikeuskanslerin toimivallasta ja toimenpiteistä valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen lainmukaisuuden valvonnassa. Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on huolehtia muun muassa siitä, että hallituksen esitykset täyttävät sellaiset perustavanlaatuiset oikeudelliset vaatimukset, että ne voidaan antaa eduskunnalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että aluehallinnon uudistamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan ympäristölupa-asiat keskitetään aluehallintovirastoon, minkä voidaan katsoa parantavan päätösten laatua ja mahdollistavan resurssien nykyistä joustavamman käytön. Maakunnan liittojen vaikutusmahdollisuuksia ja päätösvaltaa on lisätty, mikä mahdollistaa

eri toimialojen yhteistyön sekä kansalaisten vaikuttamisen asioiden etenemisessä jo valmisteluvaiheessa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan esityksen voidaan katsoa huomioivan perustuslain 20 §:n säännöksen ympäristövastuun kuulumisesta kaikille ja päätöksentekoon kohdistuvien vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Esitys luo rakenteet, joilla kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia pyritään lisäämään. Uusien rakenteiden toimiessa tarkoituksenmukaisesti saattavat kansalaisten ympäristöön kohdistuvat perustuslailliset oikeudet vahvistua.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että aluehallinnon uudistamisessa jää valtioneuvoston asetustasolla säädettäväksi hyvin paljon merkittäviä asioita, jotka vaikuttavat omalta osaltaan siihen, miten ympäristövalvonnan ja yleisen edun valvonnan riippumattomuus toteutuu. Toimintatapaa, jossa viraston toiminnot voidaan järjestää tarkemmin asetustasolla, on kuitenkin käytetty valtionhallinnon uudistamisessa aiemminkin. Perussäännös puolueettomuuden varmistamiseen sisältyy kuitenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskustsia koskevaan lakiehdotuksen 4 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ympäristönsuojelun, alueiden käytön rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön sekä vesivarojen käytön ja hoidon valvonta on järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päävastuualueiden mahdolliset keskinäiset intressiristiriidat on apulaisoikeuskanslerin vastauk-

sen mukaan otettu lakiehdotusten myöhemmässä valmisteluvaiheessa huomioon. Lakiehdotuksiin on lausuntokierroksella saatujen kannanottojen perusteella lisätty säännökset kollisio- ja esteellisyysstilanteiden ratkaisemisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi vastauksessaan, että aluehallintoon on nykyisin keskitetty muun muassa yhdenvertaisuustehtäviä, joihin kuuluvat esimerkiksi huolehtiminen lainsäädännön yhdenmukaisesta soveltamisesta, alueiden erilaisten olojen huomioiminen sekä valtion paikallishallinnon ja kuntien viranomaisten ohjaaminen. Lakiehdotusten mukaan perustettavilla virastoilla on velvollisuus toimia valtion aluehallintoa koskevilla asioissa yhteistyössä toistensa kanssa toimialueillaan. Nykyisin lääninhallitusten yhteydessä toimivista ja niiden asettamista alueellisista neuvottelukunnista ei ole mainintaa lakiehdotuksessa eikä sen perusteluissa. Pelkkä yhteistyövelvoite jättää yhdenvertaisuustehtävistä huolehtimisen melko avoimeksi. Keskeisenä tavoitteena uudistuksessa on mainittu aluehallinnon tuottavuuden ja tuloksellisuuden paraneminen. Esityksen mukaan tavoitteena on tämän lisäksi myös kansalais- ja asiakaslähtöisyys ja alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kokonaisvaltainen näkökulma asioiden hoitamiseen saattaa kuitenkin pirstoutua.

Hallituksen esityksen valmistelusta apulaisoikeuskansleri totesi, että aikataulu on ollut kunnianhimoinen. Ruotsinkielinen aineisto on viivästynyt. Tämä on valitettavan yleistä hallituksen esitysten valmistelussa niin, ettei aineistoa ole useinkaan vielä kokonaan käännetty ruotsin kielelle siinä vaiheessa, kun esityksestä pyydetään lausuntoja. Ongelma on tiedostettu ja oikeusministeriö on kiinnittänyt asiaan huomiota ohjeistuksessaan eri ministeriöille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallituksen esityksen tiivis valmistelu-aika ei välttämättä tarkoita sitä, että esitys olisi huolimattomasti tehty tai puutteellises-

ti perusteltu. Haasteelliseen aikatauluun nähden apulaisoikeuskansleri totesi käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä, ettei hankkeelle asetettu tiukka aikataulu ole vaikuttanut esimerkiksi lausuntokierroksen laajuuteen, ja että lausunnoilla on ollut merkitystä jatkovalmistelussa. Hankkeen valmistelussa ei ollut nähtävissä perustuslaillisia ongelmia oikeuskanslerin näkökulmasta.

Apulaisoikeuskansleri katsoi vastauksessaan, että lakiehdotukset ja niiden yksittäiset säännökset perusteluineen, esityksen vaikutusten arviointi sekä säätämisyjärjestyskysymykseen liittyvä perusoikeusarviointi täytti hallituksen esitykselle asetettavat vaatimukset siten, että esitys voitiin antaa eduskunnalle. Uusien virastojen organisointi ja toimeenpano ovat vastauksen mukaan sellaisia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, joihin oikeuskanslerilla ylimpänä laillisuusvalvoja ei ole toimivaltaa puuttua. Asia ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan selvityspyyntö 13.10.2009 ja päätös 30.10.2009 kielelliset perusoikeudet aluehallinnon uudistuksessa, dnrot OKV/1370/1/2009, OKV/1349/1/2009 ja OKV/1354/1/2009

Perustuslakivaliokunta antoi 25.9.2009 lausunnon (PeVL 21/2009 vp) hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp). Lausunnossa katsottiin välttämättömäksi, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asiantuntijoista koostuvan työryhmän selvittämään lainsäädännön aiheuttamien aluejaotusten muutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perustein. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta korostaa, että kielelliset perusoikeudet on otettava huomioon jo aluejakoja ja niiden muutoksia valmisteltaessa. Koko valtion aluehallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä on tärkeää tehdä perusteellinen arviointi siitä, miten erilaiset kyseeseen tulevat aluejaotukset turvaisivat perustuslain edellyttämät suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasialliset mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Valiokunnan tiedossa ei ole, että tällaista selvitystä olisi vielä tehty. Asianmukaisinta olisi ollut, että kielivaikutukset olisi arvioitu jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai ainakin eduskuntakäsittelyn aikana. Valiokunnan mielestä on joka tapauksessa selvää, että myöhemmin annattavan valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että valtioneuvosto kiireellisesti asettaisi asiantuntijoista koostuvan työryhmän selvittämään tämän lainsäädännön aiheuttamien aluejaotusten muutosten seurausvaikutukset väestöryhmien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada perustuslain edellyttämät palvelut samoin perustein. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Hallinnollisesti mahdollisista aluejaotuksista on tällöin valittava se, joka toteuttaa parhaiten kielelliset perusoikeudet.”

Valtiovarainministeriö asetti 6.10.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kaksikieliseen palveluun osoitettavia voimavaroja ja muita menetelmiä kaksikielisen palvelun järjestämiseen Keski-Pohjanmaalla hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän tekemän linjauksen mukaisessa aluejaossa sekä ohjaamaan kaksikielisen palvelun valmistelua muutosryhmissä. Työryhmän toimikausi oli määrätty päättyämään 6.11.2009.

Koska heräsi kysymys, oliko työryhmän asettamispäätös sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa, oikeuskansleri päätti ottaa asian selvitettäväksi. Oikeuskansleri pyysi hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemeltä selvitystä ja lausuntoa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta erityisesti siitä, miten perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä otetaan huomioon jatkovalmistelussa ja miten eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuma on vaikuttanut valtiovarainministeriön työryhmän asettamispäätökseen, asetetun työryhmän kokoonpanoon ja työryhmän tehtäviin kielellisten oikeuksien seurausvaikutusten arvioimiseksi.

Svenska Finlands folkting ja kieliain neuvottelukunta kiinnittivät oikeuskanslerille osoittamissaan kirjoituksissa huomiota muun muassa työryhmän asettamispäätökseen ja toimeksiantoon. Kansanedustaja Jacob Söderman ja kansanedustaja Veijo Puhjo saattoivat pääministerille osoittamansa kirjoituksen ja Kokkolan kaupunki valtioneuvostolle osoittamansa vetoomuksen oikeuskanslerille tiedoksi. Oikeuskansleri pyysi hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemelle osoitetussa selvityspyynnössä kannanottoa myös näihin kirjoituksiin. Ministeri Kiviniemen selvitys saapui 23.10.2009 ja Svenska Finlands folktingin vastine 29.10.2009.

Ratkaisu

Työryhmän asettamispäätöstä koskeva arvostelu

Oikeuskanslerille osoitetuissa kirjoituksissa esitettiin epäilyjä siitä, onko työryhmän asettaminen ollut perustuslain 67 §:n mukaista, kun työryhmää ei ole asetettu valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston

yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Pykälän toisen momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Näin ollen valtiovarainministeriön ei voida osoittaa ylittäneen toimivaltaansa, kun valmistelutehtävää varten asetetun työryhmän asettamis- päätös on tehty ministeriössä.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Viimeksi mainittu säännös edellyttää perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan paitsi kielen muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4) todetaan, että tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaiseksi katsottavat vaihtoehdot.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan olevan tärkeää, että hallintoa järjestettäessä otetaan huomioon kielelliset perusoikeudet sekä turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. Esityksessä korostetaan lisäksi kielellisen yhdenvertaisuuden

vaatimusta edellyttämällä näiden mahdollisuuksien turvaamista samanlaisten perusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 177). Esityksen eduskuntakäsittelyssä ilmaistun perustuslakivaliokunnan mukaan kielellisten olosuhteiden merkitys on perustuslain 122 §:ää sovellettaessa sillä tavoin ensisijainen, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Professori Kaarlo Tuori on perustuslakivaliokunnalle 19.5.2009 antamassaan lausunnossa todennut, että perustuslain 122 §:n 1 momenttia on kielellistä yhdenvertaisuutta koskevilta osiltaan tulkittava perustuslain 17 §:n 2 momentin kautta, mikä antaa sille näiltä osin ehdottoman oikeudellisen sitovuuden. Tämä tulkinta vastaa Tuorin lausunnon mukaan myös perustuslain esitöitä

Aluehallintouudistuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 21/2009 vp) todetaan, että ”valtioneuvoston asetuksen sisältämän aluejaotuksen on perustuttava riittävään arvioon ratkaisun kielivaikutuksista”. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston päätöksenteko on tältä osin laillisuusharkintaa, joka perustuu perustuslain 122 §:n ja 17 §:n asettamiin vaatimuksiin. Lausunnossa katsotaan, että ”jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet”. Tähän lausumaan sisältyy perustuslakivaliokunnan aiemmin muotoileman perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate. Perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa yhdenmukainen on muun muassa professori Olli Mäenpään 19.5.2009 perustuslakivaliokunnalle antama lausunto sekä professori Markku Suksen Svenska Finlands folktingille 14.2.2009 antama lausunto.

Valtiovarainministeriön 6.10.2009 asettaman työryhmän valmistelun lähtökohtana puolestaan

on ministeriön lausunnon mukaan se, että ”jos kielelliset oikeudet toteutuvat kielilaissa säädetyllä tavalla eri aluejakovaihtoehtoissa, voidaan näiden vaihtoehtojen kesken valita aluejako siihen liittyvin muin perustein”. Lausunnossa katsotaan, että ”jos perusoikeutena suojattu intressi on aluejakoasiassa arvioitavana muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa, tulisi tällaisessa tilanteessa eri vaihtoehtoja ja intressien toteutumista niissä voida punnita kokonaisvaltaisesti”.

Koska asia oli valmisteluvaiheessa, oikeuskansleri katsoi, että kielellisten oikeuksien toteutumisen lopullinen arviointi ei ollut vielä mahdollista. Aluehallinnon uudistuksessa valmistelun lähtökohta näkyi oikeuskanslerin mukaan kuitenkin olevan ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa. Oikeuskansleri katsoi, että kun lainsäätäjä on perustuslain 122 §:n sanamuodossa erikseen korostanut kielellisten oikeuksien merkitystä aluejaotusten yhteydessä, oli perustuslakivaliokunnan ratkaisulle korostaa kielellisten oikeuksien merkitystä vahvoja perustuslakiin kiinnittyviä perusteita. Oikeuskanslerin mukaan heräsi kysymys, oliko olemassa vaara, että saadussa selvityksessä esitetty asian valmistelun lähtökohta voi johtaa lopputulokseen, joka olisi ristiriidassa perustuslakivaliokunnan linjauksen kanssa. Selvityksessä esitetyt perusteet eivät riittävästi näkyisi ottavan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä kritiikkiä ja painotuksia.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan linjaukset tulee ottaa huomioon myös annettaessa asetustasoisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (PeVL 21/2009 vp) olevan ”selvää, että perustuslain säännökset voivat asettaa suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien alemmanasteisten säännösten sisällölle muun muassa silloin, kun viranomaisen toimialueen sääntelyllä on perusoikeuskytkentöjä”. Valtiovarainministeriön

tässä tarkoitettu valmistelu osaltaan tähtää aluejaotusta koskevan valtioneuvoston asetuksen antamiseen. Olisi oikeudellisesti kestävämpiä, jos asetuksessa päädyttäisiin perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksesta poikkeavaan ratkaisuun.

Edellä mainituista syistä oikeuskansleri piti välttämättömänä, että antaessaan asetusta koskevan esityksen valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi ministeriöllä on esittää asianmukaisesti perusteltu uskottava arvio siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat perustuslakivaliokunnan esittämän linjauksen mukaisesti. Viivytysten välttämiseksi oikeuskansleri pyysi ministeriötä toimittamaan tuon arvion hyvissä ajoin ennen asian esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston asetusten valmistelu ennen valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä

Ennen valtioneuvoston yleisistuntoa hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi sekä elinkeinoministeri Pekkarinen toimittivat arvion kielellisten oikeuksien toteutumisesta oikeuskanslerille. Valtioneuvoston asetusten mukaisesta kielellisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavasta aluejaotuksesta neuvoteltiin ministerien ja ministeriöiden virkamiesten kanssa ennen valtioneuvoston asetusten esittelemistä yleisistunnossa. Oikeuskansleri toimitti ministeri Kiviniemelle ja ministeri Pekkariselle muistion, jossa aluksi viitattiin siihen, että valtiovarainministeriön asettaman työryhmän raportissa todettiin, että Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei pysty kaikilta osin vastaamaan kaksikielisistä palveluista, sekä että Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei ilman erityisiä toimenpiteitä pysty kaikilta osin vastaamaan kaksikielisistä palveluista.

Valtiovarainministeriön 12.11.2009 päiväämän vertailumuistion mukaan Pohjanmaan ja

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pystyisivät huolehtimaan kaksikielisesti kaikista tarjoamistaan palveluista.

Oikeuskanslerin muistiossa esitettiin seuraavanlaisia asioita:

Tähänastinen selvitystyö ei anna riittävää tukea sille, että asetuksella säädettäväksi alun perin aiottu vaihtoehto vastaisi perustuslakivaliokunnan linjausta kielelliset oikeudet parhaiten toteutavasta ratkaisusta.

On äärimmäisen ongelmallista, että perusoikeuskysymyksessä päädyttäisiin tämäntyyppiseen asetustason ratkaisuun ilman, että sen seurauksia ja juridista kestävyyttä perusteellisesti selvitetäisiin.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan työryhmälle 5.11.2009, että perustuslain kannalta ei ole ajateltavissa, että perusoikeuksien

toteutumista tietyllä alueella tai tietyissä asiarhythmissä lykättäisiin lailla tai asetuksella, eikä perusoikeuksien toteutumiselle voi asettaa siirtymäaikaa asetuksentasoisella säännöksellä. Mäenpään mukaan aluejaotusta koskevan valtioneuvoston asetuksen olisi jo voimaan tullessaan turvattava kielellisten oikeuksien toteutuminen perustuslakivaliokunnan esittämien kriteerien mukaisesti.

Kun tähänastisen selvityksen perusteella asetusten valmistelijat lähtevät siitä, että valittava aluevaihtoehto ei turvaisi kielellisiä perusoikeuksia, ei voimaantulon siirtäminen vuotta myöhemäksi muuttaisi asiaa oikeudellisesti.

Perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavaa asetusta ei voi säätää sellaisten perustelujen varaan, että tulevaisuudessa tehtäisiin suunnitelmia, joiden toteuduttua asetus olisi perustuslain mukainen.

LÄÄKEHUOLLON UUDELLEEN ORGANISOINTI

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä, joka koskee lääkealan keskuksen sijoittamisesta tehdyn päätöksen lainmukaisuutta 6.10.2009, dnro OKV/219/1/2009

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan sosiaali- ja terveysministeriön tekemän lääkealan keskuksen perustaminen -nimisen päätöksen lainmukaisuuden. Kantelijan mukaan ministeriö oli päätöksellään perustanut lääkealan keskuksen ja ylittänyt näin toimivaltansa, koska perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttämistä. Kantelija pyysi oikeuskansleria selvittämään, onko ministeriön päätös perustuslain mukainen ja ryhtymään selvityksen perusteella asian vaatimiin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että käytettävissä olleen selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tekemällä päätöksellä oli tarkoitettu ratkaista uuden lääkealan keskuksen sijaintipaikkaa koskeva kysymys. Koska ministeriöllä oli valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain 3 §:n mukaan ollut toimivalta ratkaista mainittu asia, ei ministeriö ollut tältä osin toiminut lainvastaisesti. Ministeriön päätös oli kuitenkin otsikointinsa ja sisältönsä puolesta harhaanjohtava eikä siitä käynyt hallintolain 44 §:n 1 momentin edel-

lyttämällä tavalla selvästi ilmi ratkaistu asia. Päätöksessä ei myöskään mainittu hallintolain 45 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sovellettuja säännöksiä, minkä lisäksi päätöksessä oli otettu kantaa ministeriön toimivaltaan kuulumattomaan asiaan eli keskuksen toiminnan alkamisajankohtaan. Huomiota kiinnitti myös se, ettei päätökseen ollut hallintolain 47 ja 48 §:n mukaisesti liitetty valitusosoitusta tai ilmoitusta valituskiellosta tai päätöksen valituskelvottomuudesta. Oikeuskansleri totesi myös, että lääkealan keskuksen sijoituspaikkaa ja perustamista koskeva asioiden etenemisjärjestys oli ongelmallinen. Hänen näkemyksen mukaan sijoituspaikkaa koskevan päätöksen tekeminen ennen keskuksen perustamista koskevan lainsäädännön antamista oli ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa. Päätöksessä esitetyillä perusteilla oikeuskansleri kiinnitti päätöksen allekirjoittaneiden sosiaali- ja terveysministerin ja ministeriön kansliapäällikön huomiota huolellisuuteen ja hyvän hallinnon periaatteisiin hallintoasiaa koskevan päätöksen teossa.

Seloste oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätöksestä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen perustamisen valmistelua koskevassa asiassa 6.10.2009, dnro OKV/1308/1/2008

Kantelijat arvostelivat kantelukirjoituksissaan sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä Lääkealan

turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen perustamisen valmistelua useilta eri kohdin.

Arvostelu kohdistui muun muassa asian kii-reiseen valmisteluun mukaan lukien lääkealan keskusta koskevan hallituksen esityksen valmistelu. Saadun selvityksen mukaan ministeriö oli pyytänyt useilta tahoilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyyntö, joka oli päivätty 6.4.2009, mukaan lausunto tuli antaa viimeistään 16.4.2009. Kyseiseen ajanjaksoon sisältyi viikonvaihteen lisäksi pyhäpäivät pitkäperjantai 10.4. ja 2. pääsiäispäivä 13.4.2009, minkä vuoksi lausunnon antamiseen oli aikaa vain muutama arkipäivä. Oikeuskansleri totesi, että kuulemisen tarkoituksena on saada valmisteluun mukaan tietoa ja näkemyksiä tahoilta, jotka kuuluvat ehdotetun säädöksen vaikutuspiiriin. Jotta tavoite toteutuisi, on kuulemisen tapahduttava siten, että kuultavilla on todellinen mahdollisuus esittää näkemyksiään. Tällöin merkitystä on muun ohella sillä, että kuulemiseen varataan riittävästi aikaa. Oikeuskansleri katsoi, ettei lausunnon antamiselle varattua aikaa sen ajankohta ja myös se huomioiden, ettei kiireiselle aikataululle ollut esitetty välttämätöntä ja pakottavaa perustetta, voitu pitää asianmukaisen valmistelun kannalta riittävänä.

Asian valmistelusta muutoin oikeuskansleri totesi, että ottaen huomioon lääkehuollon uudelleen organisoimista ja lääkealan keskuksen perustamista ja sijoittamista koskevaan asiaan liittyvät lainsäädännölliset tarpeet ja muut valmistelutoimet mukaan lukien lainsäädännön vaatimat muun muassa yhteistoimintaa koskevat menettelyt, oli valmisteluun varattu aika kokonaisuudessaan sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveysministeriö oli päättänyt uudelleen organisoimiseen ja pitänyt asiasta tiedotustilaisuuden elokuussa 2008, ollut varsin lyhyt.

Sosiaali- ja terveysministerin alkuperäisen suunnitelman mukaan lääkealan keskuksen oli tar-koitus aloittaa toimintansa syyskuussa 2009. Ministeriön virkamiesten huoli asian valmistelusta ja sen laadusta kävi ilmi ministeriön antamista selvityksistä. Huolta aiheutti nimenomaan valmistelun aikataulu. Käytettävissä olleiden selvitysten perusteella lääkealan keskuksen perustaminen ja lääkehuollon uudelleen organisoimisen aikataulu oli tullut ministeriön virkamiehille jonkinasteisena yllätyksenä asian poliittisen valmistelun jälkeen. Asian valmistelun kiireys oli omiaan luomaan epäilyjä hankkeen ja siihen liittyvien menettelyjen lainmukaisesta ja asianmukaisesta hoitamisesta. Oikeuskansleri totesi, ettei päätöksenteossa – ei poliittisellakaan tasolla tehdyssä päätöksenteossa – voida jättää huomiotta sitä, mitä konkreettisen valmistelun edellyttämät toimet muun muassa ajallisesti vaativat. Erityisesti hän piti tärkeänä korostaa, että myös virkamies- ja viranomaisvalmistelun ulkopuolella tapahtuvaan selvitystyöhön perustuvassa päätöksenteossa on otettava huomioon käytännön täytäntöönpanoon liittyvät hyvän hallinnon ja laadukkaan valmistelun vaatimat menettelyt. Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministerin huomiota asian valmistelusta esittämiinsä näkökohtiin.

Edellä esitetyn lisäksi kantelukirjoituksissa arvosteltiin muun muassa sitä, ettei ministeriö ollut antanut julkisuuslain mukaisesti asian valmisteluun liittyviä ministeriöstä pyydettyjä tietoja. Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että tietojen konkreettista antamista ministeriöstä viivästytti erityisesti tiedot sisältäneiden asiakirjojen postittamiseen kulunut aika. Oikeuskansleri totesi, että julkisuuslain tavoitteiden kannalta ministeriön olisi ollut aiheellista huolehtia tapahtunutta paremmin siitä, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentin viivytyksettömyysvaatimus käytännössä toteutuu ja erityisesti huolehtia siitä, ettei asia-

kirjojen postittaminen aiheettomasti viivästy ja pitkitä siten pyydettyjen tietojen antamista. Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota tietojen viivytyksettömästä antamisesta esittämiinsä huomioihin.

Kirjoituksissa arvosteltiin lisäksi ministeriön toimia muun muassa siltä osin, että ministeriö oli laiminlyönyt ilmoittaa valtioneuvoston alueellistamisen koordinaatioryhmälle lääkealan keskuksen alueellistamista koskevan asian valmistelusta. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun asetuksen 4 §:ssä on säännökset siitä, kuinka asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun asian vireille tulos-

ta tulee ilmoittaa valtioneuvoston alueellistamisen koordinaatioryhmälle. Käytettävissä olleiden tietojen mukaan alueellistamisen koordinaatioryhmän pääsihteeri oli ilmeisesti ennen koordinaatioryhmälle sijoittamisasian vireille tulosta tehtyä ilmoitusta ollut tietoinen asiasta. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että ministeriö olisi nimenomaisesti ilmoittanut sijoittamisasian vireille tulosta koordinaatioryhmälle edellä mainitun asetuksen 4 §:n edellyttämällä tavalla välittömästi ryhdyttyään valmistelemaan lääkealan keskuksen sijoittamista koskevaa asiaa. Oikeuskansleri saattoi ilmoituksen tekemisestä esittämänsä ministeriön tietoon.

MINISTERIÖN MENETTELY EDUSKUNNAN HYVÄKSYMIEŦ LAKIEŦ VAHVISTAMISESSA

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
sosiaali- ja terveysministeriölle
16.3.2009, dnro OKV/23/50/2008

Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyasiakirjojen perusteella havaittiin seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvoksen esittelystä 30.10.2008 valtioneuvosto esitti, että tasavallan presidentti vahvistaisi ”liitteinä olevat lait, jotka sisältyvät eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja määrää lait tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.” Vahvistettavaksi esitetyt lait olivat:

- Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta
- Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta ja
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.

Esittelyssään 31.10.2008 tasavallan presidentti vahvisti mainitut neljä lakia tulemaan voimaan esityksen mukaisesti 1. päivänä tammikuuta 2009.

Kaikkien mainittujen lakien tultua vahvistetuiksi edellä todetulla tavalla asian esittelijä otti oikeuskanslerinvirastoon yhteyttä ilmoittaen, että

lakien vahvistamisessa tapahtui lakien voimaantuloajankohtaa koskeva virhe. Lakiehdotuksia koskevan hallituksen esityksen (HE 131/2008 vp) yksityiskohtaisten perustelujen lakien voimaantuloahtaan viitaten esittelijä ilmoitti, että laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta oli tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009 ja muut edellä mainitut kolme lakia vuotta myöhemmin eli 1 päivänä tammikuuta 2010.

Valtioneuvoston yleisistunto 4.12.2008 esitti, että tasavallan presidentti olisi antanut hallituksen esityksen laeiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetun lain, yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta annetun lain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännösten muuttamisesta siten, että lait tulisivat voimaan 1.1.2009 sijasta 1.1.2010.

Tasavallan presidentti päätti esittelyssään 5.12.2008 antaa hallituksen esityksen mainittujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta.

Lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn jälkeen valtioneuvoston yleisistunto 18.12.2008 esitti, että tasavallan presidentti olisi vahvistanut lain edellä mainittujen kolmen lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Tasavallan presidentti päätti esittelyssään 19.12.2008 vahvistaa lain sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, lain yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen

muuttamisesta ja lain kehitysvammaisten erityis-
huollosta annetun lain muuttamisesta annetun
lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Mai-
nitut lait tulevat siten voimaan 1.1.2010. Muutos-
lait tasavallan presidentti määräsi tulemaan voi-
maan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Ratkaisu

Edellä olevasta ja tarkemmin valtioneuvoston
yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittely-
jen asiakirjoista ilmenee, että sosiaali- ja terveys-
ministeriön hallitusneuvos 31.10.2008 esitteli
edellä mainitut neljä lakia tasavallan presidentille
vahvistettaviksi. Lakien vahvistamisessa näin me-
neteltiin sinänsä perustuslain 77 §:n mukaisesti,
jonka mukaan eduskunnan hyväksymä laki on
esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavak-
si ja presidentin on päätettävä lain vahvistami-
sesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki
on toimitettu vahvistettavaksi. Virheellisyys ta-
pahtui siinä, että kaikki neljä lakia esiteltiin tu-
lemaan voimaan seuraavasta vuodenvaihteesta
eli 1.1.2009 lukien vaikka jo hallituksen esityk-
sessä ilmaistu selkeä tarkoitus oli, että eduskun-
nan hyväksymistä laeista ainoastaan laki Sosiaali-
ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta olisi
tullut voimaan 1.1.2009 lukien ja muut kolme la-
kia vuotta myöhemmin.

Mainittujen lakien muuttamisesta annetun la-
kien voimaantulosäännösten muuttamista kos-
kevan hallituksen esityksen (HE 215/2008) pe-
rusteluissa selostettiin hallituksen esityksestä
nro 131/2008 johtuvia eri lakien voimaantulo-
ajankohtia sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja
valvontavirastosta annetun lain 8 §:n 1 momen-
tin säännöstä, jonka mukaan edellä mainittujen
sosiaalihuollon valvontaan liittyvien lakien ohja-
us- ja valvontatehtävän osalta laki tulee voimaan
toiminnan organisoimiseksi tarpeellisen yhden
vuoden siirtymäajan kuluttua eli 1 päivänä tam-

mikuuta 2010. Hallituksen esityksen kohdassa 2
tosin todettiin, että kyseessä on edellä mainittu-
jen kolmen lain voimaantulosäännösten ”korjaa-
minen”, mutta perustelutekstistä ei tarkemmin il-
mene eikä asiaa tarkoin tuntemattomalle lukijalle
avaudu, että kysymys oli sellaisten kolmen lain
voimaantulosäännöksen muuttamisesta, jotka ta-
savallan presidentti oli vain noin kuukautta aikai-
semmin vahvistanut tulemaan voimaan eri ajan-
kohtana.

Edellä todetusta ja esittelyasiakirjoista tar-
kemmin ilmenevästä virheellisestä menettelys-
tä seurasi se, että lainmuutoksia koskeneen hal-
lituksen esityksen perustarkoituksen vastaisesti
vahvistettujen lakien voimaantulosäännösten oi-
kaiseminen lainmuutosten perustelujen mukai-
siksi edellytti muutoin tarpeettomia lainsäädän-
tötoimia eli oman hallituksen esityksen antamista
ja kolmen lain voimaantulosäännöksen käsittele-
mistä uudelleen eduskunnassa sekä saattamista
tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Tasavallan
presidentin vahvistamien lakien voimaantulo-
säännösten korjaaminen lisäksi tuli käsitellä kii-
reellisesti, koska oikeita voimaantulosäännöksiä
koskevat lainmuutokset tuli saattaa voimaan en-
nen aiemmin virheellisesti vahvistettujen lakien
voimaantuloa.

Edellä todetusta virheellisestä menettelystä oli
näin ollen ollut seurauksena se, että asian valmis-
tellessa ja esitellessä ja kyseisestä lainsäädän-
nöstä vastaavassa sosiaali- ja terveysministeriössä
jouduttiin jo ennen lakien voimaantuloa laati-
maan hallituksen esitys kolmen lain voimaantu-
loajankohtaa koskevan säännöksen oikaisemi-
seksi. Ministeriössä aiheutuneen sekaannuksen ja
tarpeettoman työn lisäksi myös valtioneuvoston
yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelys-
sä jouduttiin käsittelemään asiaa tarpeettomasti
kahdesti uudestaan, ensin edellä mainittujen la-
kien muuttamisesta annettujen lakien voimaan-
tuloajankohtia koskevien säännösten muutosesi-

tyksenä ja sitten lakien muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäänösten muuttamisesta annettujen lakien vahvistamisena. Koska kysymys oli eduskunnan hyväksymien ja tasavallan presidentin vahvistamien lakien voimaantulosäänösten oikaisemisesta vastaamaan alkuperäisen hallituksen esityksen tarkoitusta, virheellisyyksien oikaiseminen edellytti lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan perustuslain mukaisia lainsäädäntötoimia, mistä olisi välttytty, jos asiassa olisi menetelty alun pitäen hallituksen esityksessä selkeästi ilmaistulla ja tarkoitetulla tavalla.

Tapahtuneessa virheellisessä menettelyssä kysymys oli asian esittelijän huolimattomuudesta. Käytännön tasolla kysymys oli osaltaan siitä, että yhteen vahvistettavaan lakiin liittynyt asetus Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastosta tuli esitellä valtioneuvoston hyväksyttäväksi ylimääräisessä valtioneuvoston esittelyssä välittömästi tasavallan presidentin vahvistettua lait 31.10.2008. Mainitusta syystä aiheutunut kiireellisyys ja huomion kiinnityminen lain vahvistamisasiasta välittömästi lain nojalla annettavan asetuksen esittelyasiaan oli sinänsä ymmärrettävää, mutta ei tee tyhjäksi tapahtunutta virhettä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston osastopäällikkö kiinnitti lausunnossaan huomiota viime aikoina yleistyneeseen säädösvalmistelutoimeksiantojen antamiseen entistä nopeammalla aikataululla.

Kiireellisuuden syynä oli tässä tapauksessa edellä todettu tarve esitellä neljästä vahvistettavaksi esitetystä laista yhden hallinnollisen lain perusteella annettu uutta virastoa koskeva hallintoasetus kiireellisenä ja poikkeuksellisesti valtioneuvoston ylimääräisessä esittelyssä. Tämä kaikki oli tarpeen sen vuoksi, että 1.1.2009 toimintansa aloittamaan säädety n uuden Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston ylimmän johdon virat oli saatava julistetuksi haettaviksi heti uutta laitosta koskevan lainsäädännön hyväksymisen jälkeen, jotta virat voitiin hyväksyttävänä pidettävässä menettelyssä myös täyttää ennen kuin uusi virasto aloitti toimintansa ja virkoihin nimitettyjen tuli ryhtyä hoitamaan virkatehtäviään.

Oikeuskansleri katsoi päätöksessään, että sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston osastopäällikön lausunnossaan esittämä näkökohta oli huomionarvoinen ja oikeuskansleri on myös itse kiinnittänyt huomiotaan siihen, että hallinnollisten uudistuksien toteuttamiselle asetetut kiireelliset aikataulut synnyttävät paineita myös hallinnollisten uudistusten toteuttamista koskevista lainsäädäntötehtävistä vastaavalle henkilöstölle. Tällainen ilmiö lisää virheellisyyksien mahdollisuutta mutta samalla voi lisätä riskiä siitä, että kohtuuttoman aikapaineen alaisena valmisteltu lainsäädäntö ei kaikilta osin sisällöllisestikään täytä moitteettomalle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia.

SÄÄDÖSVALMISTELUN KUULEMISOHJEET

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan
lausunto oikeusministeriölle 21.8.2009,
dnro OKV/29/20/2009

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta säädösvalmistelun kuulemisohjeiksi, jotka on tarkoitettu hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuoden 2009 lopussa. Lausunonantajia on pyydetty esittämään kokemuksiaan nykyisistä kuulemisen käytännöistä säädösvalmistelussa, mainitsemaan esimerkkejä hyvistä ja huonoista menettelytavoista sekä arvioimaan ehdotetun ohjeen vaikutuksia kuulemisen käytäntöihin.

Oikeuskanslerin valvonta säädösvalmistelun osalta toteutuu lähinnä valtioneuvostoon kohdistuvana ennakkollisena ja toisaalta jälkikäteenä laillisuusvalvontana. Ennakkollinen valvonta tapahtuu pääasiassa valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksena, jälkikäteen rinnastuu yleiseen laillisuusvalvontaan kanteluiden kautta.

Oikeuskansleri esitti seuraavassa näkemyksiä oikeuskanslerin hallituksen esityksiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta yleisesti sekä joitain esimerkkejä valtioneuvoston yleisistunnon listatarkastuksessa tehdyistä havainnoista ja kanteluiden kautta esille tulleista tilanteista ennen kaikkea kuulemisen osalta.

Hallituksen esityksiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta yleisesti

Valtioneuvoston ennakkollisen valvonnan tärkein muoto on oikeuskanslerin virastossa tapahtuva valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastus. Säädösvalmistelun kysymyksessä ollessa oikeuskanslerin rooli perustuslain kannalta kohdistuu ensisijaisesti siihen, voidaanko esitys ottaa valtioneuvoston yleisistuntoon ja onko hallituksen esitys kypsä eduskunnalle annettavaksi sekä säätämisyjärjestystä koskevaan arviointiin. Sisällöllinen lainsäädäntöprosessiin osallistuminen ei oikeuskanslerin rooliin kuulu. Oikeuskanslerin virastossa ei myöskään suoriteta mitään ”laadunvarmistusta”. Näiltä pohjilta oikeuskansleri esitti seuraavan.

Hallituksen esitysten oikeudellisessa ennakkovalvonnassa kiinnitetään huomiota ensi sijassa siihen, että toimivaltaisessa ministeriössä hallituksen esityksen muotoon laaditut lakiehdotukset perusteluineen täyttävät ne muodolliset ja sisällölliset perusvaatimukset, jotka hallituksen esityksille on annettava.

Varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävisissä lakiehdotuksissa on pidetty silmällä sitä, onko valmistelu ollut riittävän monipuolista, kuuleminen asianmukaista ja onko eri näkökantoja arvioitu avoimesti ja tarvittavalla syvällisyydellä sekä punnittu objektiivisesti. Lakiehdotuksen asianmukaisuutta tarkastetaan perustuslain kannalta ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Kuuleminen

Kuulemisen osalta hallituksen esityksen laillisuusvalvonnallisessa tarkastelussa kysymys on erityisesti siitä, että perustelut sisältävät päätöksenteon pohjaksi oikeat tiedot ja riittävän seikka-peräisen ja monipuolisen selvitysaineiston hallituksen esityksessä tehtyjen lainsäädännöllisten valintojen perusteista, valittujen keinojen välittömistä ja muista todellisista vaikutuksista sekä tiedon asian kannalta merkityksellisten viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisryhmien, järjestöjen ja muiden lain vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen kannasta asiaan.

Riittävän laaja, tapauskohtaisesti harkittava, kuuleminen on olennainen osa hyvää säädösvalmistelua, jonka pohjalta valtioneuvosto istunnossaan ja eduskunta täysistunnossaan ja valiokuntakäsittelyssään voi arvioida lainsäädäntöuudistusta, sen yksittäisiä säännösehdotuksia ja säädösvalintoja sekä muodostaa kannan asiaan.

Edellä mainitun lisäksi hyvän lainvalmistelun kannalta olennaisena oikeuskansleri piti kuulemisen aikataulua ja oikea-aikaisuutta sekä avoimuutta. Kuuleminen on suoritettava niin varhaisessa vaiheessa, että se voi aidosti tuoda valmisteluun lisäarvoa ja että eri ratkaisuvaihtoehdot arvioidaan ja niihin voidaan vaikuttaa. Ohjeiden ajoitusta koskeva osa on näin ollen erityisen tärkeä.

Oikeuskanslerinvirastossa on kiinnitetty huomiota nykyään jossain määrin yleistyneeseen toimintatapaan, jossa hallituksen esityksessä selostetaan ja perustellaan vain sellainen lainsäädännöllinen ratkaisumalli, johon lainvalmistelussa on päädytty, mutta ei muita harkinnassa olleita malleja ja sitä, miksi ne eivät ole tulleet esityksen jatkovalmistelussa kysymykseen. Samoin on ollut havaittavissa toimintatapa, että hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan ja argumentoidaan voittopuolisesti sellaisilla perusteluilla, jotka hallituksen esityksen valmistelijoiden kan-

nan mukaan tukevat esitystä ja sen yksittäisiä säännösehdotuksia. Tällainen menettely ei vastaa asianmukaiselle lainvalmistelulle asetettavia vaatimuksia. Näin siitä huolimatta että tarkoituksena olisi esitysten tiivistäminen ja tarpeettoman laajojen esitysten välttäminen.

Jos lainsäädännöllisten vaihtoehtojen ja valintojen riittävä kuvaus sekä hallituksen esityksen eri valmisteluvaiheessa (mm. lausuntovaihe) kuultujen olennaisten tahojen lausunnoissaan esittämät perustellut näkemykset jätetään hallituksen esityksessä käsittelemättä (voidaan esittää myös kootusti), ei päätöksentekijä saa tietoa hallituksen esitykseen mahdollisesti sisältyvistä asiallisesti tai oikeudellisesti merkityksellisistä ongelmista tai näkemyseroista ja siitä, missä määrin hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa esitetyt kannat ovat edes vaikuttaneet lopullisen hallituksen esityksen säännösehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Tällöin nämä tulevat esiin vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä, siltä osin kuin niitä tuossa vaiheessa kuullaan.

Esimerkkinä voidaan mainita liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Merentutkimuslaitoksen toimintojen järjestämisestä (dnro OKV/11/20/2008). Lausunnossaan oikeuskansleri totesi muun ohessa, että ”Esitysluonnos on laadittu ehdotettua lopputulosta painottavin perustein, eikä asian valmistelun aikana mitä ilmeisimmin esitettyjä eri mielipiteitä tai kriittisiä näkökohtia ole tuotu esille. Tämän vuoksi herää kysymys, antaako esitysluonnos riittävän kokonaisvaltaista informaatiota päätöksenteon pohjaksi.” Samantyyppisestä tilanteesta oli kysymys sosiaali- ja terveysministeriön hallituksen esitysluonnoksessa laeiksi sairastakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta (dnro OKV/8/21/2008).

Ohjeisiin sisällytettävästä lausuntoajasta viitataan kuitenkin Euroopan unionin säädösehdo-

jonka mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Eduskunnan suuri valiokunta on katsonut, että sidosryhmien kuuleminen ei saa estää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia (SuVL 1/2009). Samassa lausunnossa suuri valiokunta on myös huomauttanut asiassa suoritettujen kuulemisten osalta, että valtioneuvoston U-kirjelmästä ei ilmennyt, miten sidosryhmäkuulemisen tulokset ovat mahdollisesti vaikuttaneet valtioneuvoston kannanmuodostukseen. Ehdotukseen kielteisesti suhtautuneiden tahojen osalta oli mainittu ai-noastaan lukumäärä niitä yksilöimättä.

Mahdolliset puutteet lainvalmistelussa heijastuvat jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan usein kanteluiden kautta. Oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle jäävien lainvalmistelussa valitun poliittiseen sisältöön kohdistuvien kanteluiden lisäksi tyypilliset kanteluissa esitetyt väitteet liittyvät valmistelun puutteelliseen kuulemiseen.

Oikeuskanslerinvirastossa oli vireillä kantelu (dnro OKV/17/21/2008), joka koski lääke-direktiivin 2004/27/EY kansallista täytäntöönpanoa. Luontaistuotealan Keskusliitto katsoi, että valmistelussa olisi pitänyt kuulla myös Luontais-tuotealan Keskusliittoa, koska muutos tuli liiton mukaan vaikuttamaan myös luontaistuotealaan. Asian valmistelusta vastuussa ollut sosiaali- ja terveysministeriö myönsi kantelun olevan perusteltu. Katso sivu 204.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMIEN TOIMITTAMINEN EDUSKUNNALLE (PERUSTUSLAIN 96 § 2 MOMENTTI)

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös
3.6.2009, dnrot OKV/12/50/2008,
OKV/15/50/2008, OKV/19/50/2008 ja
OKV/20/50/2008

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden esittelylistojen tarkastuksessa vuonna 2008 tehtyjen havaintojen perusteella osa eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella annettavista valtioneuvoston kirjelmistä näytti viipyneen. Tämän vuoksi oikeuskanslerinvirastossa aloitettiin kesällä 2008 kirjelmien aikatauluihin liittyvä erityinen seuranta viipymisiin johtaneiden syiden selvittämiseksi ja ministeriöiltä pyydettiin tarvittaessa kirjallista selvitystä asiasta. Lisäksi ministeriöiltä pyydettiin selvitystä siitä, miten ministeriöissä oli järjestetty eduskunnalle menevien U-kirjelmien käsittely ja seuranta eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Selvitys

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto 14.10.2008 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla).

Ulkoasiainministeriön lausunto 14.11.2008 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännöksi).

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto 26.1.2009 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, sivutuoteasetus).

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 23.1.2009 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista).

Lisäksi selvitystä viipymisestä pyydettiin sähköpostitse yksittäisiltä esittelijöiltä:

- Valtiovarainministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, sähkörahadirektiivi
- Ympäristöministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, EU:n ympäristömerkkijärjestelmä
- Sosiaali- ja terveysministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi
- Työ- ja elinkeinoministeriö, komission ehdotus neuvoston direktiiviksi (Euratom) ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehityksen perustamisesta, ydinturvadirektiivi.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Ministeriö vastaanotti 20.3.2008 kysymyksessä olleen direktiivin ja jakoi sen välittömästi ministeriön liikennepolitiikan osastolle sekä kansainvälisten asioiden sihteeristön virkamiehelle. Asian valmistelijan laatima 20.8.2008 päivätty perus-

muistio toimitettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle E-kirjelmän liitteenä 19.9.2008. U-kirjelmä lähetettiin vasta 2.10.2008.

Ministeriö on myöntänyt laiminlyöneensä saattaa asian kohtuullisessa ajassa eduskunnan käsiteltäväksi, vaikka direktiiviehdotukseen liittyvän oikeusperustaongelman vuoksi ehdotuksen käsittely ei ole edennyt, joten eduskunnalla on ollut vielä mahdollisuus lausua kantansa ehdotukseen ja vaikuttaa Suomen neuvottelukan-
nanottojen muovaamiseen.

Tapahtuma johtui ministeriön mukaan monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Liikenne-
politiikan osaston liikenneturvallisuusyksikössä tapahtui keväällä ja kesällä 2008 henkilövaihdoksia, joista merkittävin oli yksikön päällikön vaihdos. Nämä ovat jälkikäteen selvityksen perusteella häirinneet yksikön normaalia työskentelyä ja tiedonkulkua. Ministeriön liikennepolitiikan osastolla oleva sisäinen EU-asioiden käsittelyn koordinaatio- ja seurantarjestelmä ei myöskään direktiiviehdotuksen kohdalla toiminut.

Ulkoasiainministeriön lausunto

Komissio antoi ehdotuksen viisumisäännösten laatimisesta 24.7.2006 ja Suomen puheenjohtajuuskauden johdosta ehdotus tuli heti sen jälkeen valtioneuvostolle tiedoksi. Ehdotus on sisällöltään poikkeuksellisen laaja ja vaikea ja sen käsittely kestää useita vuosia. Asetuksen odotetaan valmistuvan mahdollisesti vuonna 2010.

Säädösehdotus esiteltiin neuvoston työryhmässä ja sen alustava käsittely aloitettiin Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2006. Asetusehdotuksen ensimmäinen alustava käsittelykierros neuvostossa saatiin päätökseen vuoden 2008 alussa.

Ministeriö on kiinnittänyt huomiota poikkeuksellisiin käytännön seikkoihin, jotka vaikeuttavat viisumisäännösten kansallisen käsit-

telyn pikaista etenemistä. Viisumisäännösten uudistuksesta vastaava yksikkö toimi puheenjohtajuuskaudella alimitoitetuilla henkilöresursseilla, ja välittömästi sen jälkeen vuoden ajan poikkeuksellisella vajaamiehityksellä pitkien sairaspoissaolojen seurauksena. U-kirjeen valmistuttua kesäkuussa 2008 sen eduskunnalle antamista viivytti vielä useilla kuukausilla sen kääntäminen valtioneuvoston käännöstoimistossa, jota työllisti samaan aikaan kiireellisten budjettiasiakirjojen kääntäminen.

Eduskunnan informoiminen viisumisäännösten kokonaisuudistusta koskevan asetusehdotuksen osalta on tapahtunut poikkeuksellisen myöhään ja kysymyksessä on poikkeuksellinen tapahtuma. Ministeriö tulee jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomiota siihen, että kaikissa yksittäistapauksissa noudatetaan perustuslain 96 §:n 2 momentin velvoitetta.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Komissio antoi sivutuoteasetuksen 11.6.2008 ja maa- ja metsätalousministeriö sai tiedon ehdotuksesta 13.6.2008. Ministeriö informoi asiasta eduskuntaa valtioneuvoston kirjelmällä 4.12.2008. Ehdotus esiteltiin neuvoston työryhmässä 8.7.2008 ja tämän jälkeen ehdotusta käsiteltiin neuvoston työryhmässä syksyn 2008 aikana neljässä kokouksessa. Ehdotuksen käsittely on jatkunut neuvoston työryhmässä 27.–28.1.2009. Asetusehdotuksen käsittely oli tarkoitus aloittaa Euroopan parlamentissa maatalousvaliokunnan käsittelyllä 21.–22.1.2009.

Kysymys on laajasta lähes 70 sivua käsittävästä ehdotuksesta, johon liittyy 100 sivua pitkä komission vaikutusarviointi. Ehdotuksen sisältöön ja komission vaikutusarviointiin perehtyminen, sidosryhmien kuulemisten järjestäminen ja valtioneuvoston kannan muodostaminen vaati

aikaa. Ehdotuksen antaminen ja neuvoston työryhmäkokous, jossa ehdotus esiteltiin, osui juuri kesälomakauden edelle.

Ministeriö on kertonut EY-säädösten valmistelun järjestämisestä ministeriössä ja todennut pyrkimyksenä olevan, että eduskuntaa informoidaan komission ehdotuksista niin, että eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksesta esitettäviin Suomen kantoihin EU:n toimielimissä. Enemmistö maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston toimialan EY-säädösehdotuksista käsitellään yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamenttiin nähden, jonka vuoksi ehdotusten käsittely EU:n toimielimissä vie suhteellisen kauan aikaa.

Maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosastolla komission ehdotukset listataan niiden saavuttua ministeriöön sähköisesti osaston lainsäädäntöohjelmaan, jonka avulla voidaan seurata ehdotusten käsittelyä EU:n toimielimissä sekä kansallista valmistelua.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Komissio teki ehdotuksen 16.7.2008 ja asiaa koskeva valtioneuvoston U-kirelmä toimitettiin eduskunnalle 4.12.2008. Ministeriö sai tiedon säädösehdotuksesta välittömästi sen jälkeen, kun komissio oli antanut kestävää kulutusta ja tuotantoa sekä kestävää teollisuuspolitiikkaa koskevan tiedonannon 16.7.2008. Säädösehdotus sisältyi mainittuun tiedonantoon. Valtioneuvosto lähetti tiedonannosta selvityksen eduskunnalle 9.9.2008 ja selvityksessä selostettiin myös tuotteiden ekologista suunnittelua koskevan direktiivin muutos ehdotusta pääpiirteittäin.

Euroopan unionin energianeuvostossa 8.12.2008 saavutettiin muutosehdotuksesta yleisnäkemykset. Jäsenmaiden näkemykset ehdotuksen

sisällöstä olivat yhteneväiset ja myönteiset. Euroopan parlamentissa raporttia on määrää käsitellä helmikuussa 2009 ja täysistuntokäsittelyyn ehdotus on tarkoitus tuoda huhtikuussa 2009, minkä jälkeen käsittely jatkuu neuvostossa.

Direktiiviehdotuksen hoito kuului ministeriön energiaosaston energiatehokkuus- ja uusiutuvat energiat -ryhmälle. Ryhmässä oli kesästä lähtien lähes koko syksyn ajan kolmen henkilön vajoaus noin kymmenestä asiantuntijatason tehtävästä. Henkilövahvuus saatiin ennalleen vasta vuoden 2009 alussa. Energiaosastolla oli syksyn aikana valmisteltavana muun muassa hallituksen ilmasto- ja energiastrategia, joka vaati työpanosta osaston kaikilta ryhmiltä. Vajaamiehityksellä on jatkuvasti tasapainoiteltu tärkeiden ja kiireellisten asioiden välillä, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, että eduskunnan informointi viivästyi. Normaalinkaan henkilövahvuuden aikana ei ole käytännössä mahdollista pitää varamiehitystä. Ylitöitä tehdään jatkuvasti.

Ministeriö on selvittänyt EU-asioiden koordinoimista yleisesti. Keskitettyä seurantaa jatkotoimien toteutumisesta ei toistaiseksi ole, vaan seuranta ja jatkotoimet ovat osastojen vastuulla. Energiaosastolla on organisoitu EU-asioiden koordinaatio, mutta siihen ei ole sisällytetty asioiden käsittelyn aikatauluseurantaa. Suuren organisaatiomuutoksen takia koko työ- ja elinkeinoministeriön yhteiset menettelytavat ovat olleet kehitysvaiheessa koko viime vuoden.

Ministeriö on järjestänyt yhdessä eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristön kanssa koulutusta, jossa EU-asioita valmistelevia virkamiehiä on informoitu eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan periaatteista ja käytännöistä EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Erityisesti on korostettu U-asioiden saattamista viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi.

Ratkaisu

Yleistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Vaatimuksella korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa annetuissa ohjeissa (OM 2008:1) on todettu, että perustuslain 96 §:n 2 momentti edellyttää, että valtioneuvoston on toimitettava ehdotus kirjelmällään eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Laajojen ja vaikeiden asioiden osalta aikataulusta voidaan tarvittaessa joustaa jonkin verran, jos asian käsittelyaikataulu EU:n tasolla sallii sen. Olennaista on varmistaa, että eduskunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa Suomen asiassa esittämiin kannanottoihin jo työryhmätasolla. Siksi kirjelmän lähettäminen ei saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus on valtioneuvostossa kesken.

Eduskunnan suuren valiokunnan kannanottoja

Suuri valiokunta on hyväksynyt liikenne- ja viestintäministeriön valmisteluvastuulla olleen rajat ylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla koskevan ehdotuksen osalta kokouksessa 26.8.2008 seuraavan lausuman:

”Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n oikeudelliseen velvoitteeseen, jonka nojalla eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU-aloitteet on toimitettava viipymättä eduskunnalle kannan määrittämistä varten U-kirjelmällä.

Valiokunta toteaa, että komission aloite on annettu jo 19.3.2008, jonka jälkeen käynnistyneisiin neuvotteluihin Suomi on osallistunut neuvoston eri työryhmätasolla. Näin ollen eduskunta on saatettu asiassa jo osin tapahtuneiden tosiasioiden eteen.”

Maa- ja metsätalousministeriön valmistelussa olleen sivutuoteasetuksen osalta suuri valiokunta on kokouksessaan 4.3.2009 todennut:

”Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että asian valmistelussa ei ole noudatettu perustuslain 96 §:n edellyttämää menettelyä.

Valiokunta edellyttää, että jatkossa perustuslain 96 §:n tarkoittamat asiat toimitetaan eduskuntaan viipymättä siten, ettei eduskuntaa missään tapauksessa aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.”

Suuri valiokunta on lisäksi 6.2.2009 todennut opetusministeriön valmistelussa olleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta (suoja-aikadirektiivin muuttaminen) osalta, että ”direktiiviehdotuksen valmistelua ei ole asianmukaisella tavalla toteutettu opetusministeriössä ja että valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n säännökseen, jonka mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU:n ehdotukset on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Valiokunta edellyttää, että jatkossa perustuslain 96 §:n tarkoittamat asiat toimitetaan eduskuntaan oikea-aikaisesti siten, että eduskuntaa ei

missään tapauksessa aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen”.

Asian arviointia

Oikeuskanslerinviraston kirjallisten lausunto-pyyntöjen tarkoituksena on ollut selvittää eduskunnalle annettavien kirjelmien viipymiseen liittyneet tapauskohtaiset perusteet mahdollisten rakenteellisten ongelmien havaitsemiseksi. Säädöstasolla rakenteellisia epäkohtia ei selvityksen perusteella ole havaittu. Myös ohjeistus eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa on kattava.

Oikeuskanslerin viikoittaisesta valtioneuvoston listatarkastuksesta voidaan yleisesti todeta, että eduskunnalle annettavien kirjelmien oikea-aikaisuus ja sisältö tarkastetaan ja esittelelviltä ministeriöiltä pyydetään tarvittaessa lisäselvitystä, lähinnä suullisesti. Tietoja on pyydetty muun muassa viipymiseen johtaneista syistä sekä asian käsittelyvaiheesta unionissa. Tarvittaessa kirjelmiin liittyviä muistioita on tapauskohtaisesti täydennetty käytettävissä olevan ajan puitteissa. Laajempia muutoksia muistioihin ei ole kuitenkaan vaadittu, jotta eduskunnan tiedonsaanti oikeuskanslerin toimenpiteiden johdosta ei viivästyisi.

Saatujen selvitysten perusteella voidaan havaita, että viipymiset ovat olleet tapauskohtaisia, ja usein useampi syy on kumuloitunut. Ministeriöt ovat viitanneet organisaatioissa tapahtuneisiin henkilöstövaihdoksiin ja sairaspöissaoloihin sekä alimitoitettuihin henkilöresursseihin (LVM, UM, TEM ja STM). Säädösehdotusten sisältöön ja kääntämisen vaatimaan aikaan on vedottu viipymisen syynä. Lisäksi on viitattu siihen, että osa säädösehdotuksista on erittäin laajoja ja osa ehdotuksista edellyttää lisäksi usean ministeriön näkemystä Suomen kantoja valmisteltaes-

sa. Maa- ja metsätalousministeriö on selvittänyt lausunnossaan myös valmistelun edellyttämää sidosryhmien kuulemista ja loma-ajan aiheuttamaa viivettä.

Selvityksien perusteella on esitettävä joitain huomioita. Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (HE 1/1998 vp). Kysymyksessä on oikeudellinen velvoite, joka valtioneuvoston on otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että Euroopan unionin toimielimissä. Suuri valiokunta on korostanut (SuVL 2/2008 vp) perustuslain 96 §:n säännöksen tarkan noudattamisen tärkeyttä: säännöksen tarkoittamissa asioissa Suomen edustajien ei tule ilmaista Suomen puolesta kannanottoa EU:ssa päätettävään ehdotukseen ennen kuin eduskunta on ollut tilaisuudessa lausua siitä kantansa – sitä ennen Suomen kantaa ei ole.

Velvoitteen täyttäminen edellyttää, että vassuuministeriö säädösehdotuksen saavuttua välittömästi selvittää, onko ehdotus saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa tiedon ehdotuksesta. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen ilmoitetaan kirjelmään oheistetussa muistiossa, jos kanta ehditään yhteen sovittaa valtioneuvostossa viivyttämättä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa muistiossa todetaan, että valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen (OM 2008:1).

On totta, että valtioneuvoston kannan muodostaminen edellyttää riittävää tietoa säädösehdotuksen käsitteiden ja artikloiden sisällöstä. Kokonaisarviointiin vaikuttaa myös säädösehdotuksen laajuus. Valtioneuvoston kannanmuodostus ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että eduskunnan tie-

donsaanti viivästyy tai että eduskunta asetetaan jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valtioneuvoston kanta voidaan antaa alustavana ja täydentää sitä myöhemmin. Myös se, että kantaa ei ole vielä muodostettu on mahdollista.

Muiden esitettyjen perusteluiden osalta totean, että viittaus loma-aikaan ei riitä perusteeksi asian viipymiselle ministeriössä. Eduskunta järjestää työskentelynsä itse ja tarvitsee sille perustuslain kuuluvat tiedot oikeassa ajassa. Sama koskee henkilövaihdosten aiheuttamaa viivytystä. Säädösehdotuksen kääntämisestä oikeusministeriön ohjeissa puolestaan on todettu, että jos suomen- ja ruotsinkielistä käännöstä ei ole saatavilla, kirjelmään liitetään englanninkielinen kieliversio ja esitetään valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan kansilehdessä perustelut menettelylle. Suomen- tai ruotsinkielisen kieliversion puuttumisen vuoksi ei tule viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Selvityksissä on myös viitattu joidenkin säädösehdotusten osalta vaadittavaan eri ministeriöiden kantojen koordinointiin. Maa- ja metsätalousministeriö on viitannut asetusehdotuksen vaatimaan sidosryhmien kuulemiseen.

Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla viranomaisilla. Ministeriöiden kantojen koordinoinnin osalta viitataan EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmään, jonka tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteensovitettu ja Suomen yleisiä poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat jaostot. Yhteensovitusjärjestelmän jaostotyöskentelyn tehokas käyttäminen on otettava huomioon eri ministeriöiden koordinointia edellyttävissä asioissa.

Sidosryhmien kuuleminen puolestaan ei saa estää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia. Tältä osin viitataan suuren valiokunnan asiasta lausumaan (SuVL 1/2009).

Ministeriöiden U-kirjelmien seuranta ja koordinointi vaihtelevat. Tältä osin tärkeänä pidän kirjelmien aikataulun seurannan tehokasta järjestämistä. Ongelmallisissa tapauksissa yhteistyö ja eduskunnan informointi tilanteesta on oleellista.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Suuri valiokunta on kiinnittänyt yksittäisten ministeriöiden huomiota perustuslain 96 §:n 2 momentin säännökseen. EU-asiain komitean pöytäkirjasta 10.3.2009 käy ilmi, että komitean puheenjohtaja on nostanut esille eduskunnalta tulleen huomautuksen ja että se huomioidaan asianmukaisesti EU-politiikan valmistelussa. Erityisesti U- ja E-kirjeet tulee toimittaa viipymättä eduskunnalle.

EU-asiain komitean oikeudelliset kysymykset – jaoston pöytäkirjasta 16.3.2009 käy ilmi, että jaoston jäsenille on välitetty eduskunnan suuren valiokunnan lausumat ja todettu, että asioiden valmistelun aikataulutuksessa tulee huomioida eduskunnan kanssa tehtävä yhteistyö. Jaoston jäseniä on pyydetty muistuttamaan valmistelijoita aikataulutuksen tärkeydestä.

Edellä mainituilla perusteilla kiinnitän valtioneuvoston huomiota perustuslain 96 §:n 2 momenttiin sisältyvän oikeudellisen veloitteen tarkkaan ja asianmukaiseen noudattamiseen sekä U-kirjelmien aikataulutuksen tehokkaaseen seurantaan ministeriöissä. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriöiden kansliapäälliköille tiedoksi jäljennöksen päätöksestäni saatettavaksi niiden virkamiesten tietoon, joiden tehtäviin päätöksessä tarkoitettujen asioiden valmistelu kuuluu. Lähetän päätökseni tiedoksi myös eduskunnan suurelle valiokunnalle.

APULAIISOIKEUSKANSLERIN TARKASTUS KOTKAN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Tarkastuskertomus apulaisoikeuskansleri
Mikko Puumalaisen tarkastuskäynnistä
Kotkan kärjäoikeuteen 19.11.2009,
dnro OKV/19/51/2009

Tarkastuskäynnin ohjelmaluonnoksen mukaan tarkastuksella käytävän keskustelun teemoiksi oli ilmoitettu kärjäoikeuksien rakenneuudistus paikallistason näkökulmasta, yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa, asioiden käsittelyn joutuisuus ja siihen vaikuttavat tekijät, tuomitsemistoinnin yhtenäisyys, henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämien, työ määrä ja työssä jaksaminen sekä kärjäoikeuden toimitilat. Keskusteluja käytiin paitsi kärjäoikeuden johtoryhmän kanssa, myös luottamuksellisesti erään henkilökuntaan kuuluvan kanssa.

Kärjäoikeuden tilojen katselmus ja henkilökunnan kanssa käyty keskustelu

Laamanni A ja osastosihteeri B esittelivät aluksi kärjäoikeuden toimitiloja. Tässä yhteydessä tavattujen henkilöiden kanssa käytiin keskusteluja. Kärjäoikeuden toimitilat ovat 1970-luvulta lähtien olleet kyseisessä rakennuksessa ja alun perin kärjäoikeuden oli tarkoitus toimia tiloissa vain väliaikaisesti.

Laamanni A esitteli tämän jälkeen yhdesä paikalla olevan kärjäoikeuden johtoryhmän

kanssa yleisesti Kotkan kärjäoikeuden tämänhetkistä organisaatiota ja toimintaa. Kotkan kärjäoikeus ja Kouvolan kärjäoikeus yhdistyvät 1.1.2010 lukien kärjäoikeusverkoston rakenneuudistuksen yhteydessä, jolloin samalla lakkautetaan Haminan sivukanslia ja istuntopaikka. Uuden Kymenlaakson kärjäoikeuden hallinto ja pääkanslia tulevat sijaitsemaan Kouvolas- sa ja laamanniksi on nimitetty Kouvolan kärjäoikeuden nykyinen laamanni C. Myös Kotkassa tulee sijaitsemaan edelleen kanslia. Kymenlaakson kärjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvat kunnat ovat Anjalankoski, Elimäki, Hamina, Iitti, Jaala, Kotka, Kouvola, Kuusankoski, Miehikkälä, Valkeala ja Virolahti. Kymenlaakson kärjäoikeuden väestöpohjan määrä tulee olemaan noin 178 000. Nykyisen Kotkan kärjäoikeuden tuomiopiirin väestömäärä on noin 82 000.

Uudessa kärjäoikeudessa tulee laamanni C:n suunnitelmien mukaan olemaan kaksi osastoa, joissa kummassakin käsitellään kaikenlaaisia asioita. Rakenneuudistus mahdollistaa työ- määrien tasaisemman jakautumisen. Vangittujen jutut ja isot jutut olisivat suunnitelmien mukaan yhteisessä jaossa tasoitusvaikutuksen saavuttamiseksi. Muut jutut on kaavailtu jaettavaksi alueperiaatteen mukaan. Henkilöstön käsityksen mukaan Kotkan kärjäoikeudessa on enemmän isoja ja raskaita rikosjuttuja kuin Kouvolan kärjäoikeudessa. Valtakunnan rajan läheisyys tuo yhtäältä runsaasti pieniä rikosjuttuja ja toisaalta myös vakavaan rikollisuuteen liittyviä asioita. Rajavartiolaitys, tulli ja poliisi ovat panostaneet

vakavan rikollisuuden tutkintaan ja torjuntaan. Niin sanotun ison jutun laskutapa käräjäoikeuksittain eroaa tällä hetkellä siten, että Kouvolan käräjäoikeudessa jo kahden päivän pituisen pääkäsittelyn vaativa juttu lasketaan isoksi jutuksi, kun taas Kotkan käräjäoikeudessa vasta kolmen päivän pituinen juttu arvioidaan isoksi.

Koska Kotkan käräjäoikeudessa on vähemmän toimistohenkilökuntaa, on hakemusasioiden ja summaaristen asioiden määrää tarkoitettu tasata yksiköiden välillä kehitteillä olevan pisteytys- ja jyvitysjärjestelmän avulla. Käräjäoikeuksien yhdistyessä Kotkan yksikön henkilöstön pelkona on tiedonkulun mahdollinen vaikeutuminen. Johtajan fyysisen läsnäolon puute mietityttää. Välittömän vuorovaikutuksen puutteen pelätään johtavan siihen, että välitöntä tiedonvaihtoaan ei ole. Henkilöstö kertoi suunnitelmista järjestää tulevaisuudessa säännöllisiä kuukausipalavereja. Yhdistymisen jälkeen osastonjohtajan työpanoksesta on arvioitu riittävän 10 prosenttia hallinnollisiin tehtäviin, mikä saat- taan osoittautua riittämättömäksi määräksi.

Kiinteistöjen kirjaamiseen liittyvien asioiden siirtyminen pois käräjäoikeudelta aiheuttaa jonkin verran muutoksia työnkuviin. Suurin osa käräjäoikeudesta ulos toimitettaviin asiakirjoihin liittyvistä laskutustehtävistä jää pois. Summaaristen asioiden määrä on lisääntynyt merkittävästi, kuluva vuonna tähän mennessä on vireille tullut jo noin 4 200 summaarista asiaa. Käsittelyajat ovat toistaiseksi pysyneet edellisten vuosien tasolla, mutta niiden arvioidaan venyvän asiamäärän lisääntymisen ja henkilökuntavajauksen johdosta. Matkapuhelinlaskuihin ja niin sanottuihin pikavippeihin liittyvien velkomusten osuus on kasvanut huomattavasti, ne muodostavat valtaosan summaarisista velkomusasioista. Myös pikavippeihin liittyviä laajoja rikossarjoja on ollut käsiteltävänä Kotkan käräjäoikeudessa. Kokonaisuuksissa on ollut

sadoittain syytekohtia. Menettelyä on tutkittu petos -nimikkeellä. Pikavippejä ”tehtailevat” henkilöt ovat käyttäneet bulvaaneinaan pahasti alkoholisoituneita tai huumeriippuvaisia henkilöitä ja jotkut näistä ovat menehtyneet prosessin aikana. Tekotapa on levinnyt Kaakkois-Suomesta muualle Suomeen.

Keskusteltiin rangaistusten mittaamiseen liittyvistä seikoista. Käräjäoikeudessa on pidetty tuomitsemistoiminnan yhtenäisyyteen liittyviä palavereja silloin tällöin ja asioista keskustellaan keskenään myös vapaamuotoisesti. Käräjäoikeuksien yhdistymisen jälkeen suoritettavasta tuomitsemiskäytännön seurannasta on laadittu erilliset suunnitelmat. Keskusteltiin myös nuorisorangaistuksesta sekä rikosasioiden sovittelusta. Nuorisorangaistuksia ei juurikaan ole tuomittu Kotkan käräjäoikeudessa. Käräjätuomareiden mukaan Kotkan paikalliset sovittelijat ovat tehneet hyvää työtä. Kotkan sovittelutoimisto on kuitenkin taloudellisissa vaikeuksissa ja sovittelutoiminta tulee siirtymään Kouvolaan. Tähän asti sovittelutoiminnasta Kotkassa on huolehtinut paikallinen settlementtiyhdistys kaupungin taloudellisella avustuksella. Käräjäoikeuden henkilökunnan mukaan myös yhdyskuntapalveluun liittyvät soveltuvuusselvitykset tullaan jatkossa ilmeisesti tekemään Kouvolassa.

Tulkkeja on toistaiseksi ollut hyvin saatavilla ja käytettävissä, joskin tulkkauksen tasokkuudesta on mahdotonta varmistua harvinaisempien kielten osalta. Pahimmissa tapauksissa on jouduttu käyttämään kaksinkertaista tulkkausta. Tarkemman ohjeistuksen puuttuessa tulkkien hankinnassa on toimittu kulloinkin parhaaksi katsotulla tavalla. Myös siviili- ja hakemusasioissa tulkkeja tarvitaan enenevässä määrin. Haastemiehetkin kohtaavat usein tiedoksiantotehtävissään tilanteita, joissa olisi tarvetta tulkille. Venäläisiin yhtiöihin ja asianosaisiin liittyvien juttujen määrä on kasvussa. Kotkan käräjäoikeu-

nessa annetaan venäjänkielisille asiakkaille tiedoksiantoja toimitettaessa usein Ilona-intrane-tistä tuotettava venäjänkielinen ohjerunko. Näitä ohjeita on saatavissa muun muassa avioeroon ja summaarisiin asioihin liittyvien tiedoksiantojen yhteydessä asiakkaille annettavaksi. Kyseisiä ohjeita pidettiin erittäin hyvinä ja asiakkailta kerrottiin saadun hyvää palautetta niiden käytöstä.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain soveltamisessa ei kerrottu olleen ongelmia. Muutenkin yhteistyö paikallisen median kanssa on sujunut hyvin. Asianajajienkin kanssa yhteistyö on pääosin sujunut, myös pääkaupunkiseudulta tulevia avustajia asioi kärjäoikeudessa suhteellisen usein. Paikallisten syyttäjien kanssa on yhteistoinnissa tapahtunut muutoksia, koska syyttäjäyksikön tavoitteena on saada menettelytapansa yhdenmukaiseksi Kaakkois-Suomen syyttäjänviraston Kouvolassa sijaitsevan päätoimipaikan menettelytapojen kanssa. Kärjäoikeudessa koettiin, että Kotkan yksikössä ei ole enää henkilöä, jonka kanssa voisi keskustella yhteisistä menettelyistä. Syyttäjien toiminnan koettiin muuttuneen syyttäjäyksiköiden yhdistymisen jälkeen jähkemäksi. Poliisin kanssa yhteistyön kerrottiin sujuvan hyvin.

Työssä jaksamisesta keskusteltaessa ilmeni, että työtehtävien suorittamisen edellyttämän ajan määrä on kasvanut kaikissa henkilöstöryhmissä. Toissa ollaan paljon myös iltaisin ja viikonloppuisin. Henkilökunnassa on ilmennyt ajoittaista väsymystä. Juttukannan rakenteen ja määrän koettiin vastaavan ”ison kärjäoikeuden” juttukantaa. Erilaisten koulutusmahdollisuuksien hyödyntämiseen suhtauduttiin myönteisesti, tosin kauemmin virassa olleet kärjätuomarit kokivat, että oikeusministeriön pitkään samankaltaisena jatkunut koulutustarjontaa voisi uudistaa. Lisäksi todettiin, että koulutuksessa ollessa mielessä usein pyörivät tekemistä odottavat työtehtävät. Koulu-

tustoivomuksena esitettiin erilaisiin tietojärjestelmiin, tietolähteiden käyttöön ja tiedonhakuun liittyvän koulutuksen järjestämistä.

Työn kuormittavuudesta ja ajoittaisista jaksamisongelmista huolimatta työyhteisön yhteishenki koettiin hyväksi ja henkilöstön keskinäinen keskusteluyhteys mutkattomaksi.

Etukäteen hankitut tiedot

Ennen tarkastuskäyntiä oikeuskanslerinvirastosta oltiin yhteydessä joihinkin sidosryhmien edustajiin taustatietojen saamiseksi. Kärjäoikeudesta oli hankittu ennakkotutustumista varten tuloste (rästilista) vireillä olleista yli vuoden vanhoista siviili- ja rikosasioista, kärjäoikeuden työjärjestys sekä tilastoja kuluvana vuonna saapuneiden juttujen määristä ja keskimääräisistä käsittelyajoista jutturyhmittäin. Lisäksi oikeusrekisterikeskukselta oli hankittu tuomiolauselmajärjestelmän kuukausiraportti.

Kärjäoikeudessa oli 2.11.2009 päivätyn rästilistan mukaan vireillä yhteensä 23 kpl yli vuoden vireillä ollutta laajaa riita-asiaa. Vastavasti yli vuoden ajan vireillä olleiden rikosoikeudellisten asioiden määrä oli 64 kpl. Saatujen selvitysten mukaan laajoissa riita-asioissa käsittelyn viipyminen johtui monessa tapauksessa kärjäoikeudesta riippumattomista syistä. Rikosoikeudellisissa asioissa viipyminen johtui useimmiten siitä, ettei vastaajaa ollut saatu haastettua vastaamaan syytteeseen tai haastettua vastaajaa ei ollut saatu istuntoon. Suuri osa pitkään vireillä olleista jutuista oli venäläisten vastaajien juttuja sekä rangaistusvaatimuksen vastustamisia. Kärjäoikeus toimitti tarkastuksen jälkeen erillisen yhteenvedon ja selvityksen yli vuoden vireillä olleista rikosasioista.

Oikeusrekisterikeskuksesta oli hankittu 1.11.2009 päivätty tuomiolauselmien kuukausiraportti, josta ilmenee kärjäoikeuden yli kolme

kuukautta vapauttamattomana olleet tuomiolauselmat. Todettiin, että oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti tuomiolauselma tulee vapauttaa viimeistään seuraavan kuukauden puoliväliin mennessä.

Tietojärjestelmistä sekä niiden kehittämistyöstä

Keskusteluissa tuli esille tuomioistuinten käytössä olevien tietojärjestelmien jäykkyys sekä erilaisten pohjien päivittämiseen liittyvät ongelmat. Yleiseksi ongelmaksi koettiin, että tietojärjestelmistä teknisesti huolehtivat henkilöt eivät ota käyttäjien ongelmia ja toivomuksia tosissaan.

Muun ohella rikosasioiden käsittelyjärjestelmässä Sakarissa olevia pakkokeinoasioihin liittyviä pohjia pidettiin kankeina ja niissä kerrottiin olevan useita virheitä, kuten vääriä pykäläiä. Lomakepohjat yleensäkin ovat kerrotun perusteella osittain vanhentuneita, eikä niitä päivitetä. Pohjat on tuotettu, mutta niitä ei ylläpidetä. Tuomaksen osaltakin on ongelmia, esimerkinomaisesti mainittiin vaatimuskotien tallennuskentän laajuuden epätarkoituksenmukaisuus. Korjaamista ehdotettaessa on ilmoitettu, ettei muutoksia voida tehdä, koska se tulisi liian kalliiksi. Vanhan ulkomaalaislain pohjalta tehdyt lomakkeet ovat edelleen käytössä vanhentuneine pykälineen ja rakenteineen. Turvaamistoimia koskevissa lomakepohjissa viitataan edelleen vanhaan ulosottolaikiin. Käsityksenä oli, että päivityksiä saadaan vasta sitten, kun niitä on pakko tehdä. Esimerkkinä mainittiin vankeuslakiuudistuksen tuomat pakolliset muutokset tuomiolauselmajärjestelmään. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota (25.9.2007, Dnro 4313/2/06) tuomiolauselmajärjestelmän uhkasakon merkittämisen ongelmaan ja todennut, ettei kyseisen kaltaisten virheiden esiintymistä tai niiden korjaamisen viipymistä voi perustella teknisillä seikoilla.

Selitykseksi asian tilalle arvioitiin sitä, että oikeusministeriö hoitaa asioita ja tekee kehitystyötä nojautuen tuomareiden ja muiden asiantuntijoiden vapaaehtoisuuteen. Tuomarit tekevät työtä oman toimen ohella, siitä ei makseta korvausta eivätkä siihen osallistuvat saa vapautusta varsinaisista työtehtävistään. Tuomiolauselmaprojektissa mukana oleva käräjätuomari arvioi, että vuosien 2004–2006 aikana projektiin on käytetty useita henkilötyökuukausia ja että oman toimen ohella suoritettavia projektitehtäviä on jouduttu hoitamaan jopa vuosilomalla. Tuomiolauselmajärjestelmän nykyaikaistaminen ja tuomioasiakirjojen rakenteistamisprojekti on vasta määrittämisvaiheessa. Projektin uhkakuvana nähtiin, että asian toteuttamiseen ja suunnitteluun ei ole tyydyttävän lopputuloksen saavuttamiseksi käytettävissä tarpeeksi rahaa, aikaa eikä henkilökuntaa.

Käräjäoikeuden toimitilat

Sisäilma

Suomen Sisäilmakeskus Oy:n oli tehnyt toukokuussa 2009 käräjäoikeudessa sisäilmas- to- ja rakennusteknisen kuntotutkimuksen. Selvitystyöhön oli ryhdytty, koska rakennuksessa työskentelevät henkilöt olivat oireilleet. Tutkimuksen tuloksena todettiin, että tehtyjen kuntotutkimusten, mittauksen ja oirekyselyn perusteella rakennuksessa on vakava sisäilmaongelma, joka edellyttää kiireellisiä korjaustoimia.

Tarkastuskäynnin katselmuksessa todettiin rakennuksen kokonaisilme rapistuneeksi niin ulkoa kuin sisältäpäinkin tarkasteltaessa. Aistinvaraisesti sisäilma oli raskas ja tunkkainen. Osassa rakennusta oli selkeitä hajuhaittoja. Ikkunanpuutteet olivat erittäin huonossa kunnossa. Henkilöstön mukaan osaa ikkunoista ei voi pestä, koska niitä ei huonon kunnan vuoksi voi lainkaan avata. Osasta ikkunoita ”veti” voimak-

kaasti ja sateella niistä kerrottiin veden tulevan sisälle. Kaksi sisäilmastotutkimuksessa ongelmallisimmaksi todettua työhuonetta oli tarkastushetkellä maalattu.

Kellaritiloissa sijaitsevien sosiaali- ja arkitilojen kunto oli heikko. Henkilökunta kertoi, että jostakin rakennukseen tunkeutunut vesi oli tulvinut useamman kerran kellarin lattialla. Henkilökunnan sosiaalitiloja ei käytetä niiden kelvottoman kunnon vuoksi. Osa arkistossa olevasta asiakirjamateriaalista on vahingoittunut. Maakunta-arkisto ei ollut suostunut ottamaan vastaan sinne toimitettavaksi tarkoitettua kiinteistöasioihin liittyvää arkistomateriaalia, ennen kuin materiaali oli erikseen käsitelty jonkinlaista erikoispuhdistusmenetelmää käyttäen. Käräjäoikeus oli joutunut maksamaan asiakirjojen homepuhdistuksesta 20 000 euroa.

Turvallisuuteen ja tilojen käyttöön sekä tekniikkaan liittyvät ongelmat

Käräjäsalien odotustila on pieni ja osittain katveinen. Saatujen ennakkotietojen ja tarkastuksella tietoon tulleiden seikkojen perusteella odotustiloissa ei pääsääntöisesti ole lainkaan käräjä- tai muuta päivystäjää. Mikäli käräjäpäivystäjä on, hän on työllisyysvaroin palkattu, tehtävään koulutusta saamaton henkilö. Käräjäoikeudessa ei mitenkään kontrolloida odotussaliin sisään tulevia henkilöitä, eikä pysyviä turvajärjestelyjä ole lainkaan. Poliisi tilataan paikalle järjestystä turvaamaan ja tekemään tarkastuksia, mikäli tähän ennakolta tiedetään olevan tarvetta. Käräjäoikeudessa ei ole missään tiloissa ns. hälytysnappeja. Mikäli avuntarvetta ilmenee, soiteetaan poliisille. Etäisyys lähimmälle poliisiasemalle on noin 10 kilometriä.

Sidosryhmistä tuotiin ennakkotietona esille, että käräjäsalien odotustiloissa on aika ajoin hyvin levotonta. Kuin ”sillit suolassa” olevien

asianosaisten kesken sattuu usein ikäviä konflikteja, välillä on ollut selkeitä vaaratilanteitakin. Tilanteen niin vaatiessa asianajajat ja avustajat yrittävät ”jemmailla” asiakkaitaan asianajajien huoneeseen tai neuvotteluhuoneeseen. Saadun informaation perusteella käräjäoikeuden olosuhteet tuntevat vakioasiakkaat käyttävät hyväkseen tilaisuutta muiden asianosaisten painostamiseen ja pelotteluun. Myös käräjäoikeuden henkilökunta kertoi ajoittaisesta voimakkaastakin turvattomuuden tunteesta sekä toivoi toimenpiteitä turvallisuuden saattamiseksi edes siedettävälle tasolle. Henkilökunnasta todettiin, että onneksi vuoden 1998 tapahtumien jälkeen ei mitään vakavampaa välikohtausta ole tapahtunut, mutta toisaalta pidettiin sitä pikemminkin onnekkaina sattumana, ottaen huomioon käräjäoikeudessa käsiteltävinä olleiden asioiden laatu. Ainakin yksi asiakas on uhkaillut henkilökuntaa sähköpostitse ja uhkaukset on koettu vakavuudeltaan sellaisiksi, että asiasta on ilmoitettu poliisille.

Odotustilojen yhteydessä sijaitseva neuvotteluhuone ei vastaa tarkoitustaan. Ovi on lasia ja äänet kuuluvat ulos huoneesta oven ylä- ja alapuolella olevista aukoista. Pelkäävän todistajan kuuleminen on erittäin hankalaa, paitsi tilajärjestelyjen, myös teknisen toteuttamisen suhteen. Istuntosaleja on yhteensä viisi, joista kolme soveltuu rikosasioiden istumiseen. Isoinkin sali on kooltaan riittämätön jutuissa, joissa on useampia asianosaisia. Lisäksi salit ovat hyvin matalia ja ilmanvaihdoltaan heikkoja. Eräs saleista sijaitsee rakennuksen osassa, jossa ei ole lainkaan wc:tä asiakkaiden käyttöön. Tästä syystä avustajat eivät yleensä halua tuota salia käyttää. Useammat tahot kertoivat, että muualta Kotkan käräjäoikeuteen tulevat asiakkaat ovat olleet säännönmukaisesti ihmeissään käräjäoikeuden tilojen kunnosta ja epäasianmukaisuudesta.

Istuntosalien tekninen varustelu on heikko. Äänityslaitteet ovat niin sanottuja analogisia nau-

hureita. Laitteiden ja käytettävien nauhojen teknisen tason kerrottiin vaikeuttavan tallenteiden jälkikäteistä kuuntelua. Sidosryhmän edustajalta saadun tiedon mukaan nauhoitteiden laatutaso on ollut jopa niin huono, että ne eivät ole olleet ymmärrettävästi kuunneltavissa. Käräjäoikeudessa ei ole digitaalista tallennusjärjestelmää. Videoneuvotteluyhteyksiin tarvittava laitteisto on toimitettu käräjäoikeuteen vasta nyt, tosin sitä ei ole vielä asennettu käyttökuuntoon.

Käräjäoikeuden asiakasvastaanottotilojen ja varsinaisten työskentelytilojen erottamiseksi on olemassa ns. turvaovi, mutta sitä ei pidetä kiinni sisäilmaongelmien takia.

Arviointi

Oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 6 §:n mukaan todistajan, asiantuntijan tai todistelutarkoituksessa kuullun asianosaisen tai muun henkilön kuulustelu on äänitettävä. Äänittäminen on laissa mainituissa tilanteissa pääsäännön mukaan pakollinen tallentamiskeino. Äänittämisen onnistumista sekä äänitteiden riittävää laatua on pidettävä oikeusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä. Käsitykseni mukaan äänittämisen onnistumisesta vastaa tuomioistuimien ja viime kädessä puheenjohtajana toimiva kärjätuomari. Pidän huolestuttavana, mikäli äänityslaitteiston heikko laatutaso vaarantaa laissa edellytetyn äänittämisen teknisen onnistumisen.

Henkilökohtainen turvallisuus on suojattu perusoikeutena perustuslain 7 §:n 1 momentissa. Henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisella perusoikeutena on haluttu erityisesti korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavaroja yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta tai muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Julkisen vallan on huolehdittava oikeudenkäynnin fyysisestä turvallisuudesta paitsi oikeudenkäynnin osapuolten

ja tuomioistuimen henkilökunnan takia, myös mahdollisen yleisön osalta.

Tarkastuksella tuli tietooni, että Kotkan käräjäoikeuden istunnossa vuonna 1998 asiakas oli laukaissut räjähteen. Tilanteessa yksi asiakas oli kuollut ja muita henkilöitä – myös käräjäoikeuden henkilökuntaa – vammautunut. Pidän erittäin huolestuttavana ja inhimillisesti katsottuna vastuuttomana, että käräjäoikeuden henkilökunta kyseisen tapahtuman jälkeen edelleenkin joutuu työskentelemään ilman minkäänlaisia turvajärjestelyjä. Tilannetta ei voi pitää mitenkään hyväksyttävänä siihenkin nähden, että jo vuosituhatien alusta on muiden käräjäoikeuksien istuntotiloihin toimitettu niin sanottuja läpivalaisulaitteita ja metallinpaljastimia. Kotkan käräjäoikeudessa ja sen tiloissa ei ole huolehdittu edes turvallisuuden vähimmäistasosta.

Käräjäoikeuden tilojen sisäilmaongelma näyttää aiheuttavan henkilökunnalle sekä viihtyvyys- että terveyshaitan. Keväällä 2009 tehdyn tutkimuksen mukaan altistuksen jatkaminen voi vaarantaa työntekijöiden terveyden pysyvästi, jos herkistymistä/allergisoitumista pääsee tapahtumaan. Työolosuhteet ovat huolestuttavan huonot.

Toimenpiteet

Jäljennös tarkastuskertomuksesta lähetettiin oikeusministeriölle kohdasta ”Arviointi” ilmenevässä tarkoituksessa.

Niin ikään jäljennös tarkastuskertomuksesta lähetettiin Kaakkois-Suomen työsuojelupiirille mahdollisten työsuojeluvalvontatoimenpiteiden tarpeen arvioimiseksi.

Ottaen huomioon tarkastuskäynnillä käyty keskustelu sekä asiassa annettu erillinen selvitys, tarkastuskäynti ei antanut aihetta enempisiin apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Työsuojelupiiriä ja oikeusministeriötä pyydettiin ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä, mi-

hin toimenpiteisiin asiassa mahdollisesti on ryhdytty.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ilmoitti määräajassa tehneensä Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslian toimitiloihin työsuojelutarkastuksen 23.2.2010. Tarkastuskertomuksessa viitattiin rakennuksessa aiemmin todettuun vakavaan sisäilmaongelmaan ja arvioitiin jo tehtyjen sisäilmastoon vaikuttavien korjausten antavan tyydyttävän työympäristötason noin kahden vuoden aikajaksole. Väkivallan ja sen uhan torjumiseksi tai rajoittamiseksi työnantaja velvoitettiin tekemään riskien arvioinnin perusteella tarvittavat tekniset turvallisuusjärjestelyt ja muut toimenpiteet. Työsuojelupiiri pyysi työnantajaa toimittamaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle selvityksen siitä, toteutuuko esille tuotu Kotkan kanslian toimitilojen muutto tiloista pois ja missä aikataulussa. Sen varalta että muutto tiloista ei toteudu, työnantajaa pyydettiin selvittämään tilojen peruskorjaushankkeen alustavia suunnitelmia aikatauluineen. Tarkastuskertomuksen mukaan sisäilman laatua parantaneet toimenpiteet sekä väkivallan uhkaa torjuvat turvallisuusjärjestelyt ovat osa toimenpiteitä, joilla tila saadaan osittain nykyvaatimusten mukaiseksi. Nykyvaatimusten mukainen taso toiminnallisesti, rakennusteknisesti ja työturvallisesti saavutettaisiin kertomuksen mukaan laajalla peruskorjauksella.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto ilmoitti Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ryhtyneen toimenpiteisiin Tuomas- ja Sakari -järjestelmien asiakirjapohjissa mahdollisesti esiintyvien virheiden kartoittamiseksi sekä ehdottaneen, että järjestelmien ylläpidon tueksi perustettaisiin tukiryhmä. Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kansliaan kerrottiin tilatun

digitaalinen äänentallennuspalvelin sekä joihinkin saleihin uusi mikrofonijärjestelmä. Videoneuvottelulaitteet on asennettu ja otettu käyttöön. Oikeusministeriö totesi näkemyksensä, että käräjäoikeus voi tarvittaessa tilata vartiointiliikkeen palveluja esimerkiksi käräjäpäivystystä tai muunlaisia tilanteita varten. Vuoden 2010 alusta on otettu käyttöön viikkojärjestyshäiriö/väkivallan uhan raportointi- ja seurantamenettely. Oikeusministeriössä on ryhdytty selvittämään työsuojelutarkastuksen tarkastuskertomuksen selvityspyynnön mukaisesti sitä, mitä toimenpiteitä väkivallan uhan torjuminen nykyvaatimusten tasolle edellyttää. Lisäksi oikeusministeriössä valmistellaan uhkatilanteiden kartoittamiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja seuraamiseksi tuomioistuimille yhtenäisiä sähköisiä menettelyohjeita ja -lomakkeita. Oikeusministeriö ilmoitti, että korvaavia toimitiloja on Kotkassa etsitty jo pitkään ja että oikeusministeriön edustajat olivat 5.3.2010 käyneet tutustumassa kanslian uudeksi toimitilaksi kaavailtuihin tiloihin. Kyseisistä tiloista on valmistunut hankesuunnitelma marraskuussa 2009, jonka pohjalta oikeusministeriö ilmoitti valmisteltavan vuokrasopimusta. Oikeusministeriön mukaan uusissa toimitiloissa käräjäoikeus saa käyttöönsä uutta vastaaviksi kunnostetut ja käräjäoikeuden toimintaa varten suunnitellut tilat, joissa toiminnallisuuden lisäksi on otettu tarkoin huomioon turvallisuus- ja terveellisyysvaatimukset, liikuntarajoitteisten asiakkaiden esteetön liikkuminen sekä nykyaikaisen tekniikan tehokkaan hyödyntämisen asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriö tiedotti 25.5.2010, että Kymenlaakson käräjäoikeuden Kotkan kanslia saa käyttöönsä uutta vastaaviksi kunnostetut ja nimenomaan käräjäoikeuden toimintaa varten suunnitellut tilat alkuvuodesta 2012.



6

**VALTIONHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

EDUSKUNNAN TOIMIALA

Eduskunta ylimpänä valtioelimenä valvoo itse toimintansa lain- tai perustuslainmukaisuutta sekä päättää lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyjärjestyksestä. Oikeuskanslerinvirastoon saapuu vuosittain joitakin kansanedustajien menettelyä koskevia kanteluja. Kansanedustajien toiminta ei kuitenkaan kuulu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin, joten oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa tutkia tällaisissa kanteluissa tarkoitettuja asioita.

Laillisuusvalvojien noudattamassa käytännössä on katsottu, että eräin edellytyksin laillisuusvalvontaan kuuluu eduskunnan kanslian ja sen virkamiesten menettelyn tutkiminen. Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei ollut tällaisia eduskunnan toimintaan liittyviä, oikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttäviä kanteluasioita.

TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIAN TOIMIALA

Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kanslian tehtävänä on avustaa tasavallan presidenttiä presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä, hoitaa tasavallan presidentin hallintoasiat sekä järjestää tasavallan presidentin ja hänen perheensä tarvitsemat henkilökohtaiset palvelut tasavallan presidentin ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kanslia huolehtii tasavallan presidentin henkilökohtaisesta

turvallisuudesta ja hänen käytössään olevien tilojen turvallisuudesta.

Kertomusvuonna oikeuskanslerinviraston käsiteltävänä ei ollut tasavallan presidentin kanslian toimintaan liittyviä merkittäviä kanteluasioita tai muita aloitteita. Tasavallan presidentin esittelyyn liittyvää, oikeuskanslerinvirastossa tapahtuvaa listatarkastusta on selostettu kertomuksen 3. jaksossa.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN TOIMIALA

Valtioneuvoston kanslian toimiala ja tehtävät ilmenevät valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:stä ja valtioneuvoston kansliasta annetusta valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:stä. Kertomusvuonna ei ole ollut sellaisia valtioneuvoston kansliaa koskevia ratkaisuja, joista olisi seurannut toimenpiteitä.

Valtioneuvoston kanslia asetti maaliskuussa 2008 työryhmän selvittämään valtiosihteeri-järjestelmän toimivuutta, ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää, ministereiden esteellisyyden sääntelyä sekä hallituksen kertomusmenetelyn tarkistamista. Oikeuskanslerinvirastosta työryhmän jäsenenä on toiminut valtioneuvostoasiain osaston esittelijäneuvos Risto Hiekkataipale. Työryhmä antoi selvityksensä valtioneuvoston kanslialle tammikuussa 2009.

Valtiosihteerijärjestelmän toimivuuden osalta työryhmä totesi, etteivät valtiosihteerijärjestelmän kehittämisehdotukset tuolloisessa vaiheessa näyttäneet antavan aihetta välittömiin säädösmuutoksiin. Sen sijaan työryhmä nosti esiin eräitä selvityksessä tarkemmin eriteltyjä näkökohtia, jotka työryhmän mukaan tulisi ottaa huomioon valtiosihteereiden työn käytännön järjestämisessä. Työryhmä katsoi ministereiden sijaisuusjärjestelmän osalta, että on tarpeellista tarkistaa ministereiden nykyistä sijaisuusjärjestelmää tilanteissa, joissa ministeri on estynyt hoitamasta tehtävään-

sä pidempiaikaisesti sairauden taikka äitiys-, isyys tai vanhempainvapaan johdosta. Työryhmän mukaan valtioneuvoston toimintakyky ja hallituksen poliittinen tasapaino on turvattava ilman, että ministeri joutuu eroamaan valtioneuvoston jäsenyydestä tällaisissa tilanteissa. Työryhmä viittasi pääministerin erikoisasemaan hallituksen muodostajana ja totesi tämän edellyttävän, että pääministerin osalta sijaisuusjärjestelyä tulisi harkita erikseen. Ministereiden esteellisyyden sääntelyn osalta työryhmä totesi, että perustuslaissa säädetyllä ministerin velvollisuudella antaa viivytystä nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvitys tietyistä sidonnaisuuksistaan, on ennalta ehkäisevä vaikutus ministerin esteellisyytilanteiden osalta. Työryhmä arvioi, että ministereitä koskevaa sääntelyä voitaisiin selkeyttää lisäämällä valtioneuvostosta annettuun lakiin hallintolakeja täydentävät erityissäännökset ministerin esteellisyydestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Työryhmä totesi, että hallituksen kertomusten tarkistaminen oli ollut sen työskentelyn aikana esillä eduskunnan käsitellessä hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2007. Työryhmä viittasi eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian eduskuntakäsittelyssä antamaan mietintöön ja totesi pitävänsä tärkeänä, että hallituksen toimenpidekertomusta kehitetään edelleen yhteistyössä eduskunnan kanssa.

Lausunnot ja esitykset

Valtioneuvoston ilmoitustaulu

Valtioneuvoston kanslia pyysi muun muassa oikeuskanslerinvirastoa lausumaan siitä, onko erityisiä syitä siihen, että erillistä valtioneuvoston ilmoitustaulua tulisi edelleen ylläpitää. Lausuntopyyntö liittyy valtioneuvoston linnassa tehtäviin rakennusteknisiin muutoksiin.

Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston kanslian huomiota seuraavaan.

Valtioneuvoston ilmoitustaulun ylläpito on vanhaa perua ja sen avulla tietäntyyppiset ilmoitukset on voitu keskitetysti julkaista ja saattaa yleisön tietoon. Lausuntopyyntö ei ole mainittu säännöstä, joka velvoittaisi ylläpitämään valtioneuvoston kirjaamon yhteydessä ilmoitustaulua. Lähtien siitä, että sellaista säännöstä ei ole, ilmoitustaulun ylläpitämisessä on lähinnä kysymys sen tarpeellisuudesta julkistamistarpeiden täyttämistä silmälläpitäen.

Lausuntopyyntö ei ole tarkemmin koskettu sitä, millaisia ilmoituksia valtioneuvoston ilmoitustaululla julkaistaan. Sähköisten järjestelmien käyttäminen tiedon julkistamisessa ja sitä kautta vastaavasti tiedon hankinnassa on lisääntynyt. Voitaneen olettaa, että valtioneuvoston ilmoitustaulun merkitys on tätä kautta vähentynyt ajan myötä. Osalle väestöstä asiointi sähköisissä järjestelmissä saattaa edelleen olla vierasta. Tällaisessa tilanteessa ilmoitustaululla voi nähdä olevan oikeudellistakin merkitystä.

Oikeuskansleri esitti valtioneuvoston kanslian harkittavaksi tunnettujen ja ennustettavissa olevien näkökohtien pohjalta valtioneuvoston ilmoitustaulun säilyttämisen tarpeellisuutta sitä

silmälläpitäen, mikä merkitys ilmoitustaululle voidaan antaa erilaisten ilmoitusten julkistamisvelvollisuuden tai muunlaisen tiedonannon kannalta, ja mitä todellista haittaa ilmoitustaulusta luopumisesta olisi (OKV/23/0/2009).

Ministerin esteellisyttä koskeva kannanotto

Oikeuskanslerilta pyydettiin kannanottoa ministerin mahdollista esteellisyttä koskevassa asiassa. Ministeri oli julkisuudessa ottanut ennakollisesti kantaa erääseen hankkeeseen ja sen kaavallisiin edellytyksiin.

Oikeuskansleri totesi, että ministeriä koskevat hallintolain esteellisyssäännökset soveltuvat osin. Päätöksentekijän on lähtökohtaisesti itse arvioitava esteettömyytensä. Oikeuskansleri toi kannanotossaan kuitenkin esiin eräitä oikeuskirjallisuuden ja – käytännön pohjalta hahmoteltavissa olevia periaatteita.

Esteellisyysarvioinnissa on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, missä asemassa ja roolissa kannanottoja on esitetty. Yleiset linjaukset sekä julkiset kannanotot ja lausumat yhteiskunnallisissa kysymyksissä kuuluvat yleisesti ottaen poliittiseen toimintaan. Toisaalta mitä konkreettisemmin ja voimakkaammin ilmaistuin argumentein julkinen kannanotto koskee yksittäisen hallintoasian ratkaisemista, sitä herkemmin kysymys puolueettomuuden vaarantumisesta voi kannanoton mukaan nousta esille. Huomiota on erityisesti kiinnitettävä siihen, herättääkö julkisesti esitetty kannanotto perusteltua epäilyä siitä, että yksittäistapauksen harkintaan tulisivat vaikuttamaan muut kuin puhtaasti oikeudellisesti hyväksyttävät perusteet (OKV/43/20/2009).

ULKOASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Oikeuskanslerin valvontatehtävä kohdistuu perustuslain 108 §:n perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen valvonnan sekä yleisen laillisuusvalvonnan perusteella myös ulkoasiainministeriöön. Tilastotietojen perusteella ulkoasiainministeriön toimialaan kohdistuvat kantelukirjoitukset ovat harvinaisia lukuun ottamatta ajoittain esiintyviä Suomen edustustojen tai konsulaattien menettelyyn kohdistuvia turistikanteluita. Vireillä on lisäksi kaksi kantelua, jotka koskevat ulkoasiainministeriön virkamiesten ulkomaankomennuksiin liittyvää korvausjärjestelmää ja sen yhdenvertaisuutta.

Ulkoasiainministeriö on kertomusvuonna varannut oikeuskanslerille tilaisuuden antaa lausunto seuraavista kansainvälisistä sopimuksista: YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittaminen, YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä täytäntöönpanon seuranta, Suomen kanta aloitteesta laatia yksilövalitusme-

kanismin perustava valinnainen pöytäkirja YK:n lapsen oikeuksista, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomen 6. määräaikaisraportti sekä Euroopan neuvoston seksuaalivähemmistöihin kohdistuvan syrjinnän vastaisen lopullisen suositusluonnoksen laatiminen. Lisäksi lausunto on annettu valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta. Oikeuskansleri on viitannut lausunnoissaan oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin ja kannanottoihin mikäli näitä on sopimusten osalta ollut.

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Suomen suurlähetystöön Tallinnassa.

Toimialaa koskeva tarkastus

Apulaisoikeuskansleri teki 8.10.2009 tarkastuskäynnin Suomen suurlähetystöön Tallinnassa. Tarkastuksessa ei tullut esille laillisuusvalvonnallisia epäkohtia tai havaintoja (OKV/21/51/2009).

OIKEUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa yleisten tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuutta sekä kantelujen perusteella että omasta aloitteestaan. Saapuneista oikeusministeriön toimialan kanteluista suurin osa koski aikaisempien vuosien tavoin juuri yleisten tuomioistuinten toimintaa. Tätä toimintaa joko kokonaan tai osaksi koskeneita kanteluita saapui kertomusvuonna 291, mikä on jonkin verran edellisvuotta enemmän (vuonna 2008 saapui 253 kantelua), ja niitä ratkaistiin 320, mikä on selvästi edellisvuotta enemmän (vuonna 2008 ratkaistiin 237 asiaa). Näistä kertomusvuonna ratkaistuista kanteluasioista toimenpiteisiin johti yhdeksän kantelua. Toimenpiteisiin johtaneista kanteluasioista yhdeksä oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Suuri osa sekä saapuneista että ratkaistuista tuomioistuinkanteluista koski aiempaan tapaan kysymystä siitä, onko perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut käytännössä. Tyypillisiä kanteluaiheita ovat käsittelyn viipyminen, tuomarin käytös ja muutoinkin osapuolten kohtelu oikeudenkäynnissä. Myös esimerkiksi tuomioistuimen suorittamasta näytön arvioinnista ja tuomion perusteluista kannellaan usein. Tavallista lisäksi on, että kantelija pyytää oikeuskansleria muuttamaan tuomioistuimen tekemää ratkaisua. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan ole tähän toimivaltaa, vaan hän voi ottaa kantaa vain siihen, on-

ko tuomioistuin menetellyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Kanteluita muista ministeriön toimialalle kuuluvista viranomaisista tehtiin huomattavasti vähemmän. Esimerkiksi syyttäviranomaisia koskeneita kanteluita saapui 91 (vuonna 2008 saapui 127), hallintotuomioistuimia koskeneita kanteluita 62 (51), ulosottoviranomaisia koskeneita kanteluita 52 (48) ja erityistuomioistuimia koskeneita kanteluita 22 (31). Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli kertomusvuonna kaikissa näissä asiaryhmissä. Oikeusministeriön toimialan kanteluista toimenpiteisiin johtivat myös muun muassa kantelut oikeusrekisterikeskuksen, tietosuojavaltuutetun ja vankeinhoitolaitoksen menettelystä.

Omat asiaryhmänsä muodostivat tuomarin menettelystä tehdyt rikosilmoitukset, jotka poliisi toimittaa oikeuskanslerille tiedoksi, sekä hovioikeuksien oikeuskanslerille tekemät ilmoitukset seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Kertomusvuonna yksi tapaus molemmissa asiaryhmissä johti toimenpiteisiin. Hovioikeuden oikeuskanslerille tekemän ilmoituksen perusteella tutkitussa asiassa oikeuskansleri päätti nostettavaksi syytteen käräjätuomaria vastaan virka-aseman väärinkäyttämisestä ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Oikeuskanslerin omana aloitteena tutkittaviksi ottamissaan asioissa toimenpiteisiin johti kaksi asiaa, joissa kummassakin oli kyse käräjäoikeuden menettelystä. Lisäksi oikeuskansleri päätti

valtionsyyttäjän kirjoituksen perusteella vireille tulleessa asiassa syytteen nostettavaksi haastemiestä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Rangaistustuomioiden tarkastusmenettelyä ja siinä havaittuja virheitä selostetaan jäljempänä erikseen.

Apulaisoikeuskansleri tarkasti kertomusvuonna Lappeenrannan oikeusaputoimiston, Oulun syyttäjänviraston, Oulun hallinto-oikeuden sekä Kotkan ja Oulun käräjäoikeudet. Apulaisoikeuskansleri teki myös tutustumis- ja tarkastuskäynnin oikeusministeriön oikeushallinto-osastoon. Kotkan käräjäoikeutta koskeva tarkastuspöytäkirja on kokonaisuudessaan jaksossa 5.

Lausunnot ja esitykset

Ehdotus itsehallintolain muuttamiseksi

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa ehdotuksesta Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi, joka koskee Ahvenanmaan asemaa sopimusrikkomusasioissa ja EY-tuomioistuimessa. Asiaa valmistellut työryhmä oli ehdottanut, että itsehallintolain 59 c 8:ään lisätään uusi 2 ja 3 momentti.

Työryhmän mietinnöstä käy ilmi, että voimassa olevan lain mukaan valtioneuvosto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus valmistelevat yhteistoiminnassa Suomen vastausten sisällön vastattaessa komissiolle ja EY-tuomioistuimelle. Niitä tilanteita varten, joissa Ahvenanmaan ja Manner-Suomen kannanottoja ei yrityksistä huolimatta onnistuta sovittamaan yhteen, työryhmä ehdotti, että Suomen vastauksesta tulee maakunnan pyynnöstä käydä ilmi Ahvenanmaan kanta. Työryhmä ehdotti myös, että Ahvenanmaa saisi oikeuden osallistua EY-tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn,

jos kanne koskee maakunnan toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. Lisäksi maakunnan hallitus voisi tehdä valtioneuvostolle esityksen, että Suomi osallistuisi EY-tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan ja että maakunta voisi tehdä esityksen, että Suomi nostaisi kanteen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa tai muutoin maakunnalle erityisen merkityksellisessä asiassa.

Oikeuskansleri piti työryhmän ehdotusta perusteltuna.

Kun kysymys on tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista, joilla on merkitystä maakunnalle ja Manner-Suomelle ja niihin liittyvästä prosessista, asiasta laintasolla säätäminen yksityiskohtaisemmin kuin tähän asti on asianmukaista.

Työryhmän kokoonpano on edustanut hyvin prosessiin osallistuvia viranomaisahoja, jonka vuoksi eri näkökannat on ollut mahdollista ottaa huomioon valmistelussa ja ehdotus on rajattu koskemaan EY-tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita. Ehdotuksen sisältöön oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa (OKV/35/20/2008).

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona

Oikeusministeriö asetti 25.1.2007 toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Toimikunnan antamassa mietinnössä tarkasteltiin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä kuten hallintolaissa olevien asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamista, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä osana hallinnollisten oikaisukeinojen kokonaisuutta, oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarvetta sekä järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala

Toimikunta katsoi mietinnössään hallinnon toiminnallisten ja oikeussuojaan liittyvien näkökohtien puoltavan sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä jälkikäteenä oikeusturvakeinona vahvistetaan. Toimikunnan mukaan keskeisenä keinona tavoitteen toteuttamisessa on järjestelmän käyttöalan laajentaminen. Toimikunta katsoi, että vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua, tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon muodostaa järjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti.

Oikeuskansleri totesi antamassaan lausunnossa, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista toimikunnan mietinnössä esitettyin perustein voitiin pitää perusteltuna. Hän katsoi, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista suunniteltaessa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei sitä laajenneta sellaisiin asiaryhmiin, joissa se syystä tai toisesta voi tosiasiallisesti heikentää oikeusturvaa vaikkapa pitkittämällä asian kokonaiskäsitelyaikaa. Hallinnossa käsiteltävien asioiden määrä ja erilaisuus huomioiden on luontevaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmän soveltumisen kuhunkin asiaryhmään, selvittää ja arvioivat kyseisen hallinnonalan viranomaiset. Samalla voidaan arvioida myös se, vaatiiko asiaryhmä erityissäännöksiä menettelyn osalta. Toimikunnan kannanottoa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen linjasta voitiin oikeuskanslerin näkemyksen mukaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen

Mietinnössä ehdotettiin, että oikaisuvaatimusasioissa noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädettäisiin yhtenäisesti ja yleisesti ja

että tämä sääntely sisällytettäisiin hallintolakiin (434/2003) omaksi 7 a luvuksi. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia yleissäännöksiä noudatettaisiin siltä osin kuin asiasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä. Ehdotettujen säännösten sisällössä pidettiin tärkeänä välttää liiallista kiinnekohtaa hallintolainkäytön sääntelyyn, vaikka oikaisuvaatimusmenettely on määrätyiltä osin rinnastettavissa varsinaiseen muutoksenhakuun.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään nykyisin erityislainsäädännössä, mikä tarkoittaa sitä, että menettely vaihtelee eri hallinnonalojen ja asiaryhmien välillä eikä sääntely muistion mukaan ole kaikilta osin kovin kattavaa. Hallintolaissa ei ole erillisiä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä, vaikka lakia sovelletaan oikaisuvaatimusten käsittelyyn sikäli kun muuta ei ole säädetty.

Oikaisuvaatimusmenettely on hallintotoimintaa, minkä vuoksi oikeuskansleri piti perusteltuna, että siihen liittyvästä menettelystä säädetään hallintomenettelyä yleisesti sääntelevässä hallintolaissa. Koska kysymys ei ole hallintoviranomaisen ensiasteen päätöksenteosta, on tarkoituksenmukaista, että järjestelmästä on sen erityispiirteet huomioon ottavat erilliset säännökset omassa luvussaan. Oikeuskansleri katsoi, että asiasta säätäminen hallintolainkäyttölaissa eriyttäisi oikaisuvaatimusjärjestelmän liikaa hallintomenettelystä ja samaistaisi sen varsinaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Erillisen lain antaminen puolestaan voisi heikentää menettelyn ja sitä koskevien säännösten tunnettavuutta. Hallintolakiin ehdotettu sääntely sisältäisi ainoastaan keskeiset oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvät säännökset. Koska menettelystä on säännöksiä myös erityislainsäädännössä ja koska hallintolain muita säännöksiä, jollei toisin ole säädetty, sovellettaisiin myös oikaisuvaatimusten käsittelyssä, ei tarkempien säännösten antamiseen oikaisuvaatimusmenettelystä oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ainaakaan tässä vaiheessa olisi tarvetta.

Asiavirheen korjaaminen

Toimikunta arvioi muistiossaan hallintolain virheen korjaamisjärjestelmää siltä kannalta, voitaisiinko tämän itseoikaisukeinon käyttöedellytyksiä laajentaa, jolloin hallintopäätösten virheiden korjaamisen painopistettä saatettaisiin siirtää nykyistä paremmin tämän oikaisukeinon suuntaan. Mietinnön mukaan tavoitteena oli vahvistaa hallintolaissa säädetyn virheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Hallintolain 50 §:ssä säädettyjä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä ehdotettiin laajennettavaksi niin, että virheen korjaamisen perusteena voisi olla myös asiaan tullut uusi selvitys, joka voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Ehdotuksen mukaan uusi selvitys voisi olla uutta, ennestään tuntematonta taikka selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon asiaa ensi vaiheessa ratkaistaessa.

Oikeuskansleri totesi, että ehdotettu hallintolain muutos mahdollistaisi uuden selvityksen perusteella asiavirheen korjaamisen ja siten jo lainvoimaisen päätöksen poistamisen keveämmin edellytyksin kuin hallintolainkäyttölaki päätöksen purkamisen saman syyn perusteella. Menettelyn ja edellytysten erilaisuudesta huolimatta kysymys lopputuloksen kannalta on samasta asiasta: lainvoimainen päätös poistettaisiin tai purettaisiin ja asia käsiteltäisiin uudelleen. Purkuasiassa uuteen selvityksenä ei yleensä kuitenkaan pidetä niin sanottuja jälkitositseikkoja, jotka asiavirheen korjaamisessa puolestaan voitaisiin ottaa huomioon.

Oikeuskansleri katsoi, että olisi syytä pohdita tarkoin sitä, kuinka helposti viranomaisen ylipäänsä tulee voida puuttua antamiinsa lainvoimaisiin päätöksiin. Päätöksen muuttaminen uuden fakta-aineiston johdosta poikkeaisi perustaltaan siksi paljon hallintolain 50 §:ssä säädettyistä muista virheen korjaamisen mahdollistavista

tilanteista, että voidaan kysyä, onko tällaista uudistusta niukan selvityksen perusteella ylipäänsä aihetta tässä vaiheessa esittää. Kysymys ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olisi varsinaisesti ”virheen” korjaamisesta, vaan päätöksen tekemisestä täysin uuden faktapremissin pohjalta. Ainakaan niin yleisessä muodossa, kuin muistiossa esitettiin, asiasta ei hänen mukaansa voitane säätää, koska näin voisi avautua ennalta arvaamattomia soveltamisongelmia. Tältä osin, jos tähän suuntaan katsotaan tarpeelliseksi mennä, tarvittaisiin oikeuskanslerin mukaan vielä paljon pohdintaa ja selvitystä (OKV/36/20/2008).

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä

Työryhmän muistio sisälsi ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä oli säännökset viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Esityksen mukaan asian käsittely viivästyessä voisi asianosainen tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen, johon viranomaisen tulisi vastata määräajassa. Jos asianosainen olisi tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen, voisi hän tehdä viivästysvalituksen valitusviranomaiselle, jolle asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi ottaa asian myös ratkaistavakseen.

Viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että työryhmän esitys siitä, että viranomaisten tulisi julkaista tieto kohtuullisesta käsittelyajasta, olisi asianosaisen näkökulmasta selkeä parannus nykyiseen. Julkaistu käsittelyaika korostaa hallinnon toiminnalle perustus- ja hallintolaissa asetettua ajallista velvoitetta ja sen voidaan katsoa osaltaan toteuttavan myös muita hyvälle hallinnolle asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia (muun muassa palveluperiaatetta).

Esityksen mukaan käsittelyaika asetettaisiin asia- tai hakemusermittäin ja viranomaisen saisi itse asettaa asioiden kohtuullisen käsittelyajan, koska hallintoasioiden moninaisuuden vuoksi ei ole mahdollista säätää yhtä määräaika kaikkille asioille. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että käsittelyaika voidaan joustavasti asettaa erilaiseksi eri asiaryhmissä. Viranomaisen asettaessa käsittelyajan olisi oikeuskanslerin mukaan kuitenkin olemassa mahdollisuus, että käsittelyaika määräytyy enemmän esimerkiksi viranomaisen resurssien perusteella kuin käsiteltävän asian laadun mukaan. Toisaalta hän katsoi, että uudistuksen tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta käsittelyaikatavoitteiden tulee olla realistiset muun muassa hallintoviranomaisen resurssien osalta ilman, että samalla loukataan asiainosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Työryhmän muistioon sisältyvän hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin viranomaisen asettamasta yleisestä käsittelyajasta, että sen kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavissa. Oikeuskansleri totesi, että käsittelyajan kohtuullisuus voisi tulla yksittäisen hallintoasian osalta laillisuusvalvojan arvioitavaksi, mutta ylimmät laillisuusvalvojat eivät

oikeuskanslerin mukaan kuitenkaan voine toimia varsinaisesti viranomaisten asettamien käsittelyaikojen lainmukaisuuden yleisinä vahvistajina. Hänen mukaansa olisi syytä harkita sitä, tulisiko ylemmällä, valvovalla viranomaisella olla käsittelyaikojen asettamisessa jonkinlainen muu tehtävä kuin niiden jälkikäteinen valvominen. Tältä osin asian jatkoselvittely oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tarpeellista.

Kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että oikeus-suojakeinon kaksivaiheisuutta (vaatimus – valitus) voidaan pitää perusteltuna. Kiirehtimisvaatimus antaa viranomaiselle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin asiassa ja korjata menettelyään ennen valitusmenettelyn aloittamista. Viranomaisella voi myös olla asian kohtuullisesta käsittelyajasta poikkeavalle käsittelyajalle hyväksyttävä peruste, jonka ilmoittaminen asianosaiselle voi riittää eikä asianosaisella ole sen jälkeen tarvetta saattaa asiaa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Kiirehtimisvaatimusmenettely voi siten oikeuskanslerin mukaan vähentää tarvetta viivästysvalituksen tekemiseen, mikä puolestaan vaikuttaa valitusviranomaisten työmäärään.

Esityksen mukaan viivästysvalitus olisi tehtävä kuuden kuukauden kuluessa viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen tiedoksisaannista. Esityksessä esitetyillä perusteilla valitusajan asettaminen tavanomaisesta valitusajasta pidemmäksi olisi oikeuskanslerin käsityksen mukaan perusteltua. Hänen mukaansa kannattaisi kuitenkin vielä pohtia sitä, missä määrin valituksen tekemiselle asetettu enimmäisaika on viipymistä koskeissa asioissa asian luonne huomioiden ylipäänsä tarpeellinen. Mahdollisuus viivästysvalituksen tekemiseen päättyy riippumatta siitä, vastaako viranomainen kiirehtimisvaatimukseen vai ei, siinä vaiheessa, kun

viranomainen täyttää velvollisuutensa eli tekee hallintopäätöksen. Mikäli taas viranomainen laiminlyö päätöksen tekemisen, tulisi asianosaisella oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olla mahdollisuus tehdä viivästysvalitus siitä riippumatta, kuinka paljon aikaa kiirehtimisvaatimukseen annetusta vastauksesta on kulunut. Tällaisessa tilanteessa viivästymistä koskevan asian vireille paneminen uudella kiirehtimisvaatimuksella, voisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan perustetomasti pitkittää asian käsittelyä.

Esityksen mukaan viivästysvalituksen ratkaisut valitusviranomaisen voisi asettaa viranomaiselle määrääjän, jonka kuluessa asia on ratkaistava, asettaa viranomaiselle uhkasakon määrääjän noudattamisen tehosteeksi tai ottaa asian ratkaistavakseen. Asian ottaminen käsiteltäväksi valitusviranomaisessa ilman hallintoviranomaisen asiassa tekemää päätöstä tulisi kysymykseen vain erityisissä tilanteissa. Esityksen mukaan valitusviranomaisen voisi ottaa asian käsiteltäväkseen tilanteissa, joissa asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ei olisi riittävää, että valitusviranomaisen vain asettaisi määrääjän ja uhkasakon. Lisäksi valitusviranomaisen voisi esityksen mukaan ottaa asian ratkaistavakseen tilanteissa, joissa asia havaitaan selväksi.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan että valitusviranomaisen mahdollisuus ottaa hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluva asia suoraan ratkaistavakseen on eräänlainen poikkeus lainsäädännön toimeenpanovallan eli hallintovallan ja tuomiovallan välisestä tehtävien jaosta. Hallintovaltaa käyttää lähtökohtaisesti hallintoviranomaiset niille säädetyn toimi- ja harkintavallan puitteissa. Toisaalta hallintotuomioistuimet ovat tähänkin asti voineet valitusta käsitellessään tiettyissä tilanteissa ottaa pääasian ratkaistavakseen sen sijaan, että olisivat palauttaneet asian hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Olettavasti tilanteet, joissa hallintoviranomaisen

laiminlyönti johtaisi siihen, että valitusviranomaisen ottaisi asian suoraan ratkaistavakseen, olisivat kuitenkin määrällisesti vähäisiä. Asianosaisen oikeudelle saada vireille laittamansa oikeuksiaan, etujaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia ratkaistuksi on annettava paljon painoa, minkä lisäksi valitusviranomaisen käytettävissä olevien keinojen on oltava tarpeeksi voimakkaita, jotta viivästysvalitus olisi tehokas keino puuttua viivästystilanteisiin. Sen vuoksi valitusviranomaisen toimivallalle ottaa asia erityistilanteissa ratkaistavakseen oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olemassa perusteita (OKV/33/20/2008).

Syyttäjälaitoksen hallintoa koskevien säädösten uudistaminen

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto varasi oikeuskanslerille tilaisuuden lausua syyttäjälaitoksen hallintoa koskevien säädösten uudistamista pohtineen työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:12).

Työryhmän ehdottaman lain syyttäjälaitoksesta oli tarkoitus korvata yleisistä syyttäjistä annettu laki. Siinä olleesta erottelusta yleisiin syyttäjiin ja erityissyyttäjiin luopunut työryhmä oli lakiehdotuksen 4 §:ssä luetellut syyttäjinä toimivat virkamiehet ja todennut sen jälkeen ylimmistä laillisuusvalvojista pykälän 3 momentissa, että niiden syyteoikeudesta säädettiin erikseen. Oikeuskansleri totesi, että vaikka lakiehdotuksella ei olettavasti ollut tarkoitettu kajota ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyyn asemaan, saattoi se mainitussa muodossaan olla omiaan avaamaan mahdollisuuden sellaiselle väärinymmärrykselle, etteivät ylimmät laillisuusvalvojat olisi syyttäjiä. Kerrottu saattoi oikeuskanslerin mielestä aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä sovellettaessa syyttäjä-käsitteen sisältäviä säännöksiä sellaisen asian esitutkinnassa, jossa ylin laillisuusvalvoja käytti syytevaltaa (OKV/19/20/2009).

Valtakunnanvoudinvirasto ja ulosottokaaren muuttaminen

Käsiteltävänä ollut lainsäädäntöhanke tähtäsi ulosottokaaren 1 luvun 12 §:ssä tarkoitetun hallintoviraston perustamiseen pykälän 2 momentissa tarkoitetulla erikseen säädettävällä lailla. Tähän liittyen oli tarkoitus tehdä teknisluontoisia muutoksia ulosottokaareen siten, että nimike hallintovirasto korvattaisiin Valtakunnanvoudinvirastolla. Lait oli tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2010 alusta. Kysymys oli siis organisaation perustamisesta, josta lainsäätäjällä oli jo periaatetasolla päättänyt ulosottokaaren säätämisen yhteydessä.

Ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta uudistusta oli pidettävä perusteltuna (OKV/2/20/2009).

Esitutkinta- ja pakkokeino-toimikunnan mietinnöstä

Oikeusministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa otsikossa mainitusta mietinnöstä. Oikeuskansleri totesi toimikunnan tehtävänä olleen esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksen olevan tarpeellisen ja työryhmän suoriutuneen vaativasta tehtävästään siihen käytettävissä ollut aika huomioon ottaen varsin hyvin.

Yksittäisiä säännösehdotuksia koskevien kommenttien ohella oikeuskansleri totesi yleisesti pitävänsä toimikunnan ehdottaman sääntelyn käytännön soveltamisen kannalta ongelmallisena sen lakiehdotuksiin sisältyvien todennäköisyyttä koskevien ilmaisujen suurta määrää. Mainitunlaisia säädösehdotuksiin sisältyviä ilmaisuja olivat muun ohella ”on olemassa vaara”, ”on odotettavissa”, ”on syytä epäillä”, ”on todennäköistä”, ”on varsin todennäköistä”, ”todennäköisin syin”, ”oletettavasti”, ”ilmeisesti”, ”voidaan olettaa”, ”on syytä olettaa”, ”voidaan perustellusti olettaa”, ”voi-

daan todennäköisesti olettaa” ja ”voidaan erittäin pätevin perustein olettaa”. Oikeuskansleri totesi kyseisenlaista näyttökynnysten määrää olevan vaikea pitää tarkoituksenmukaisena ja tuntuvaan jokseenkin epärealistiselta olettaa, että niitä käytännön viranomaistoiminnassa sovellettaisiin johdonmukaisesti (OKV/22/20/2009).

Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen

Oikeusministeriö asetti 10.4.2008 työryhmän vakuutus oikeuden toiminnan kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutus oikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutus oikeuden muita menettelytapoja vakuutus oikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurs-sitarpeen vähentämiseksi.

Työryhmän keskeiset ehdotukset käyvät ilmi työryhmämietinnön 4. luvussa olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vakuutus-oikeuslain muuttamisesta.

Ehdotusten mukaan vakuutus oikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyä muutettaisiin. Lääkärijäsenten ja vakuutus oikeuden muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen liitettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Nykyisten lääkäriarajäsenten nimikkeet muutettaisiin vakuutus-oikeuden asiantuntijalääkäreiksi, joiden käyttöä ehdotetaan samalla lisättäväksi.

Työryhmä ehdottaa vakuutus oikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäväksi siten, että nykyisten kolmen ja viiden jäsenen kokoonpanojen lisäksi luotaisiin yhden tuomarin sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Vakuutus oikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja myös supistettaisiin. Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumis-

ta vähennettäisiin siten, että suurin osa nykyisin viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavista lainopillisista asioista siirtyisi kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi. Lainkäyttöasiat voitaisiin ratkaista esittelystä myös ilman erillisen istunnon järjestämistä, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laissa. Lisäselvityksen vastaanottaminen rajattaisiin ratkaisupäivään. Vakuutus oikeuden olisi annettava asian käsittelyä ja lisäselvityksen toimittamista koskevat tiedot muutoksenhakijalle. Vakuutus oikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Lääkärijäsenet ja nykyiset lääkäriarajäsenet

Ehdotuksen mukaan tarkoituksena olisi muuttaa nykyisten lääkäriarajäsenten nimi ke vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäriksi, jotta nimi ke kuvaisi paremmin heidän tehtäväänsä asiantuntijalausuntojen antajina. Nykyisin lääkäriarajäsenet toimivat vakuutus oikeudessa lähinnä lausuntojen antajina, mutta he voivat tarvittaessa osallistua myös jäsenenä ratkaisukokoonpanoon.

Asiantuntijalääkärit eivät voisi osallistua ratkaisukokoonpanoon, mutta heidän käyttöönsä asiantuntijalausuntojen antajina olisi tarkoitus olennaisesti lisätä vakuutus oikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn vuorovaikutteis uuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Vakuutus oikeus käsitte li edelleen kaikki lääketieteelliset asiat nykyiseen tapaan kokoonpanossa, johon kuuluu lääkärijäsen. Sillä olisi kuitenkin lisäksi käytössään mahdollisuus tätä perusteellisempaan ja avoimempaan lääketieteelliseen arviointimenettelyyn asian sitä edellyttäessä. Tällaisissa asioissa vakuutus oikeus pyytäisi vakuutus oikeu-

den asiantuntijalääkäri lausunnon, josta kuultaisiin asianosaisia.

Ehdotuksen mukaan vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäri lausunto pyydet täisiin asioissa, joilla on huomattavan suuri merkitys asianosaiselle. Samoin meneteltäisiin asioissa, joissa esitetty lääketieteellinen näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista. Edelleen vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäri lausunto pyydet täisiin asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Asiantuntijalääkäri lausunto pyydet täisiin kaikissa muissakin lääketieteellisissä asioissa, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen sitä edellyttävän.

Apulais oikeuskansleri piti pyrkimystä lääketieteellisen arvioinnin avoimuuden lisäämiseksi oikeansuuntaisena ja kannatettavana. Ehdotetulla vakuutus oikeuden asiantuntijalääkärijärjestelmällä tähän tavoitteeseen voidaan ainakin osittain päästä.

Ehdotuksen mukaan vakuutus oikeus lain 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että lääkärijäsenten ja vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely muuttuisi yksinkertaisemmaksi ja avoimemmaksi. Lääkärit määräisi edelleen valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Menettelyä muutettaisiin siten, että sosiaali- ja terveysministeriö ei enää tekisi lääkäreiden nimitystä varten esitystä oikeusministeriölle. Lääkäreiden ja vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyyn ehdotetaan liitettäväksi tuomarien nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen.

Tuomarien nimittämisestä annetussa laissa tarkoitettun sidonnaisuus selvityksen vaatiminen lääkärijäseneksi ja vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäriksi määrättäväksi esitettäviltä henkilöiltä on apulais oikeuskanslerin mielestä erittäin perus-

teltua ja omiaan lisäämään lääkärijäsenten valinnan avoimuutta.

Työryhmämietinnössä on todettu, että lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyssä oikeusministeriö pyytäisi lausunnon vakuutusosoikeudelta ja muilta tarpeellisiksi katsomiltaan tahoilta. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämisessä tulisi noudattaa avointa hakumenettelyä.

Apulaisoikeuskansleri piti suotavana, että nimittämismenettelystä säädettäisiin laissa ehdotettua tarkemmin. Nimittämistä koskevassa säännöksessä voitaisiin esimerkiksi säätää edellä työryhmän mietinnössä todetulla tavalla lausuntojen pyytämisestä ja hakumenettelyn avoimuudesta.

Muut sivutoimiset asiantuntijajäsenet

Työryhmä ei ehdota muutoksia sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevaan menettelyyn. Työryhmän kannan mukaan nämä jäsenet ovat entiseen tapaan määrättyinä edelleen tarpeellisia, mutta heidän osallistumistaan asioiden käsitteilyyn tulisi kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Työryhmämietintöön sisältyy työelämän ja työolojen asiantuntijajäsenjärjestelmästä kaksi eriävää mielipidettä.

Ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeuslain 5 §:ään lisättäisiin 4 momentti, jonka mukaan myös vakuutusosoikeuden muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen määräämistä annettava tuomarien nimittämisestä annetussa laissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Apulaisoikeuskansleri piti sidonnaisuusselvityksen vaatimista lääkärijäsenten ohella myös muilta asiantuntijajäseniltä välttämättömänä ja oikeudenkäyntimenettelyn läpinäkyvyyttä lisäävänä.

Työryhmämietintöön sisältyvien kahden eriävän mielipiteen mukaan vakuutusosoikeuden

asiantuntijajäsenten ratkaisutoimintaan tuoma asiantuntemus voitaisiin turvata, vaikka jäseniä ei nimitettäisi nykyisellä selkeästi intressiedustuslähtöisellä tavalla eri etujärjestöjen ehdotuksesta. Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten aseman selkeyttäminen voitaisiin toteuttaa nimittämismenettelyä muuttamalla siten, että jäsenten nimittäminen ei tapahtuisi enää etujärjestöjen ehdotuksesta, vaan nimittämisen lähtökohtana olisi avoin hakumenettely. Tällainen asiantuntijajäsenten nimittämismenettely on käytössä markkinaoikeudessa ja hallinto-oikeuksissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan puolueettomuusvaatimuksella tarkoitetaan yhtäältä sitä, ettei tuomarilla saa tosiasiallisesti olla ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää oikeudenkäynnin toisen asianosaisen etua (ns. subjektiivinen puolueettomuus). Toisaalta puolueettomuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että kaikki oikeutetut epäilyt tässä suhteessa ovat poissuljettuja (ns. objektiivinen puolueettomuus). Viimeksi mainittu vaatimus on usein kiteytetty siten, että tuomioistuimen ei ainoastaan pidä olla puolueeton, vaan sen on myös näytettävä puolueettomalta ulospäin. Tämä vaatimus koskee luonnollisesti myös yksittäistä tuomaria. (Eduskunnan oikeusasiamies, Päätös asiantuntijalääkäreiden puolueettomuudesta, 19.12.2000, 1124/2/99).

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan olisi tuomioistuimen objektiivisen riippumattomuuden kannalta perusteltua, että asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyssä siirryttäisiin työryhmämietinnön eriävissä mielipiteissä esitetyllä tavalla avoimeen hakumenettelyyn. Avoinmella hakumenettelyllä määrätty asiantuntijajäsenet toteuttaisivat luontevammin itsenäisen ja riippumattoman tuomarin roolia kuin nykyiset etujärjestöjen ehdotuksesta määrätty asiantuntijajäsenet. Tämähän ei luonnollisestikaan estäisi sitä, etteikö asiantuntijajäseneksi voisi edelleen-

kin tulla nimitetyksi tämän avoimen hakumennettelyn tuloksena henkilöitä, joita etujärjestöt olisivat ehdottaneet.

Ratkaisukokoonpanojen keventäminen

Ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi asiantuntijajäsen (muiden kuin lääkärijäsen) osallistuminen asioiden käsittelyyn pitäisi säännellä nykyistä täsmällisemmin asiaryhmä- ja asiakohteisesti. Jäsenet olisivat mukana enää niissä asioissa, joissa etuutta koskeva ratkaisu on perustavaa laatua ja joissa muutoksenhakijan intressi on yleensä suurin. Tätä koskevat muutokset ehdotetaan tehtäväksi vakuutusosoikeuslain 11 ja 12 §:ään. Apulaisosoikeuskansleri piti asiantuntijajäsenien käytön vähentämistä ehdotetulla tavalla kannatettavana.

Vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 10 a ja 10 §, joissa säädettäisiin vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuudesta yksijäsenisenä ja kaksijäsenisenä. Kaksijäseniseen kokoonpanoon kuuluisi lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen. Ehdotetuissa säännöksissä on määritelty täsmällisesti asiat, jotka voitaisiin näissä kokoonpanoissa ratkaista. Asia on aina myös siirrettävissä kolmijäseniseen kokoonpanoon. Apulaisosoikeuskanslerin käsityksen mukaan yksinkertaisten asioiden ratkaisu ehdotetuissa yksi- ja kaksijäsenisissä kokoonpanoissa saattaisi lyhentää keskimääräistä käsittelyaikaa. Ehdotettujen kokoonpanojen käyttöönotto olisi myös tästä syystä aiheellista.

Vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintotunnon keventämiseen tähtäävistä vakuutusosoikeuslain 13 ja 14 §:n muutosehdotuksista apulaisosoikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa.

Muodollisista istunnoista luopuminen

Työryhmämietinnön mukaan vakuutusosoikeus on käytännössä luopunut muodollisten istuntojen järjestämisestä yksimielisissä kolmen jäsenen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Tämän käytännön lainmukaisuus ei ole yksiselitteistä. Koska vahvat käytännön syyt kuitenkin puoltavat menettelyn jatkamista siihen liittyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta, eikä menettelyä voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan asia voidaan ratkaista esittelystä myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Myös kaikissa yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa tulisi voida siirtyä käytäntöön, jonka mukaan niitä ei ratkaistaisi erillisessä muodollisessa istuntotilaisuudessa. Asia olisi muodollisesti istuntolistalla puheenjohtajan määräämänä ratkaisupäivänä, mutta kokoonpano ei enää yhtä aikaa läsnä ollen erikseen neuvottelisi asiasta. Tehtävä ratkaisu olisi jo muodostunut etukäteiskierron aikana. Muodollisista istunnoista luopuminen vaikuttaisi siihen, ettei vakuutusosoikeuden antaman päätöksen ratkaisukokoonpanoon osallistunut sivutoiminen jäsen olisi enää eri henkilö kuin asiaan tosiasiaa perehtynyt ja kantaa ottanut jäsen. Vakuutusosoikeuslain 10 §:n 1 momentin mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, joten sitä ehdotetaan muutettavaksi siten, että se mahdollistaisi ratkaisun tekemisen yksimielisissä asioissa ilman muodollista istuntoa. Muutos koskisi myös kolmijäsenisiä kokoonpanoja, joiden osalta nykyisin käytetty menettely tulisi kirjatuksi lakiin.

Apulaisosoikeuskansleri totesi, että mikäli muodollisista istunnoista halutaan luopua yksimielisissä asioissa, on asiasta ehdotetulla tavalla välttämätöntä säätää laissa. Muodollisista istunnoista luopuminen on apulaisosoikeuskanslerin näkemyk-

sen mukaan tarkoituksenmukaista käsittelyaikojen lyhenemisen ja vakuutusosoikeuden ratkaisumenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Selvyyden vuoksi puheenjohtajan tulisi istunnossa kuitenkin todeta asioiden tultua ratkaistuiksi, jota ennen jäsenellä tulisi olla vielä mahdollisuus saattaa asia neuvoteltavaksi.

Muut muutosehdotukset

Työryhmämietinnössä ehdotetaan lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista asian ratkaisupäivään. Ratkaisupäivä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan perustellusti katkaista. Apulaisoikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamiseen edellä esitetyllä tavalla.

Vakuutusosoikeuslain 16 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeuden tulisi asian tultua vireille vakuutusosoikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamisesta. Apulaisoikeuskansleri piti ehdotettua säännöstä kannatettavana valittajan oikeusturvan sekä palveluperiaatteen kannalta.

Vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Nykyisin säännös on vakuutusosoikeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Säännös siis ehdotetaan siirrettäväksi lakiin, ja samalla se voidaan saattaa eduskunnan arvioitavaksi. Työryhmämietinnössä on todettu, että perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei ole sellaisesta menettelystä, jossa esittelijän perustehtäviin kuuluu toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Ehdotus asiasta säätämisestä laissa ja kysymyksen saattaminen eduskunnan arvioitavaksi on apulaisoikeuskanslerin mielestä erittäin tarpeellista.

Apulaisoikeuskansleri totesi vielä yleisesti toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmäästä, että työryhmämietinnössä esitetyt erityisesti lääketieteelliseen arviointimenettelyyn ja asian tuntijajäseniin liittyvät ongelmat ja näkökohdat koskevat myös useimpia muutoksenhakulautakuntia.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri viittasi siihen, että vakuutusosoikeuslain 16 §:n 2 momentin mukaan mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa. Säännöksen mukaan suullinen käsittely on toimitettava, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Vakuutusosoikeudessa suullista käsittelyä pyydetään vuosittain arviolta 200 asiassa. Suullisia käsittelyjä on kuitenkin järjestetty vain muutamia vuodessa, esimerkiksi vuonna 2008 neljässä asiassa. Vakuutusosoikeus on nojannut käytännössään varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen 15.6.2006 Pirinen, jossa on todettu, että monet sosiaaliturvaa koskevat tapaukset voidaan käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssä, koska ne ovat yleensä varsin teknisiä ja niiden lopputulos riippuu tavallisesti kirjallisista lääkärintlausunnoista. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan suullista käsittelyä koskevan säännöksen sanamuoto ja vakuutusosoikeudessa noudatettava käytäntö ovat varsin kaukana toisistaan. Tämä ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö huomioon ottaen olisi aiheellista harkita, olisiko tarvetta muuttaa suullista käsittelyä vakuutusosoikeudessa koskevia säännöksiä (OKV/44/20/2009).

Lahjusrikokset – työryhmän mietintö

Oikeuskansleri katsoi työryhmän tavoin, että Suomen tulee pyrkiä toimimaan GRECO:n suositusten mukaisesti. Hän totesi kuitenkin, että mietinnössä esitettyjä säännöksiä tulee jatkovalmistelussa kielellisesti selkeyttää, sillä esitetyssä muodossa säännökset olivat epäselviä ja monitulkintaisia. Erityisesti kansanedustajien lahjusrikosten tunnusmerkistöt olivat epäselviä.

Oikeuskansleri kritisoi sitä, että ehdotetussa muodossa tunnusmerkistöjen toteutumisen toteen näyttäminen olisi liki mahdotonta. Tässä mielessä oikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että rangaistavuuden edellytyksenä olisi se, että kansanedustaja ”toimiakseen edustajantöissään tietyllä tavalla” pyytäisi tai ottaisi vastaan lahjan tai muun edun. Se mitä ”toimiakseen” konkreettisesti tarkoittaisi ja kuinka osoitettaisiin saadun edun ja kansanedustajan toiminnan välinen yhteys, jäi mietinnön perusteella epäselväksi. Samoin rajanveto sen suhteen, milloin edun saaminen olisi mietinnössä esitetyllä tavalla sallittua ”yleispolitiikkaan” vaikuttamista ja milloin kiellettyä muuta politiikkaan vaikuttamista, jäi hämäräksi. Myös tavallisen ja törkeän tekemuodon välinen raja jäi epäselväksi.

Myös uudet työryhmän esittämät kriminalisoinnit, vaikutusvallan väärinkäyttö ja vaikutusvallan kauppaaminen, olivat vaikeaselkoisia. Ehdotettujen säännösmuotoilujen perusteella olisi vaikea muodostaa käsitystä siitä, millaisiin tekemuotoihin kriminalisoinnin on tarkoitus ulottua. Mietinnössä muun muassa todettiin, että ”yleisesti hyväksytyt lobbauksen muodot jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle”, mutta ei määritellyt, mitä ne ovat. Oikeuskansleri katsoi, että jotta lakia sovellettaisiin yhtenäisesti ja jotta käytettyjä käsitteitä ei käytettäisi oikeusturvaa vaarantavasti, tunnusmerkistöjä tulisi täsmentää.

Oikeuskansleri katsoi, että lahjusrikoksia koskevan sääntelyn jatkovalmistelussa tulisi pohtia erityisesti sitä, miten sääntely vaikuttaa asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen säännöksen konkreettisessa soveltamistilanteessa. Valmisteluvaiheessa ennakoitavien tulkinta-ongelmien jättämistä oikeuskäytännön varaan ei ole asianmukaista (OKV/49/20/2009).

Ratkaisu

MINISTERIÖ

Sähköisen äänestyksen kokeilu

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa sai Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä äänestää joko perinteisesti paperisilla äänestyslipuilla tai sähköisesti. Kokeilu toimeenpantiin vaalilain 714/1998 muuttamisesta annetun määräaikaisen lain 880/2006 nojalla, joka oli voimassa 1.12.2007-31.12.2008. Kokeilu ei onnistunut suunnitellulla tavalla. Kokeilukunnissa jäi antamatta 232 ääntä aloitetun äänestyksen keskeydyttyä. Näissä tapauksissa äänestys ei kirjautunut sähköiseen vaaliurnaan ja ääni jäi antamatta.

Sähköisen äänestysjärjestelmän käyttöliittymään sisältyi sellainen piirre, että jos äänestäjä otti äänestyskortin pois kortinlukijasta kesken äänestystapahtuman, äänestys keskeytyi ja sovellus palautui siitä mitään ilmoittamatta aloitusivulle. Järjestelmä ei ilmoittanut äänestyksen keskeytymisestä, jolloin äänestäjä saattoi erehtyä luulemaan, että äänestys oli loppuun suoritettu.

Asiaa koskeviin kanteluihin antamassaan päätöksessä oikeuskansleri tarkasteli sähköisen äänestysjärjestelmän toimintaa, äänestäjille annettuja ohjeita, äänestysjärjestelmän testaamista ja vaalisalaisuuden säilymistä.

Sähköisen äänestysjärjestelmän toiminnan osalta päätöksessä todettiin, että järjestelmässä äänestäjälle annettiin mahdollisuus keskeyttää äänestys. Äänestyksen keskeytymistapauksissa oikeuskanslerin mielestä todennäköisempää kuitenkin oli, että keskeytymiseen olivat useimmissa tapauksissa vaikuttaneet äänestysjärjestelmään liittyneet puutteet, mutta myös järjestelmää koskevat ohjeet. Äänestäjille toimitetun ilmoituskortin sanallisen ohjeen mukaan äänestäjän tuli asettaa äänestyskortti äänestyspäätteessä olevaan kortinlukijaan ja painella kosketusnäytölle sen ehdokkaan nimi, jolle halusi äänensä antaa. Järjestelmä toi näytölle valitun henkilön tiedot ja äänestys voitiin hyväksyä painamalla OK-painiketta. Järjestelmän toimintaan perustuvan ilmoituskortin kuvallisen ohjeen ja äänestyskopissa olleen julisteen mukaan äänestäjän tuli painaa OK-painiketta jo ehdokkaan numeron valinnan jälkeen ja uudestaan varmistaessaan valintansa. Sanallinen ohje oli sikäli puutteellinen, että sen mukaan OK-painiketta tuli painaa vain kerran, vaikka OK-painiketta tuli painaa kahdesti. Jos äänestäjä halusi käyttää äänioikeuttaan haluamatta antaa ääntään kenellekään ehdokkaista, hänen tuli kuvallisen ohjeen mukaan laitettuaan äänestyskortin lukijaan painaa Äänestän tyhjää -painiketta. Lopuksi äänestäjän tuli – varmistettuaan valintansa tai äänestettyään tyhjää – poistaa äänestyskortti lukijasta ja palauttaa se vaalivirkailijalle.

Oikeuskansleri katsoi, että äänestysjärjestelmälle asetettavista vaatimuksista nousevat esille muun muassa helppokäyttöisyys ja varmuus. Äänestäjän mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan ei saa olla kiinni siitä, minkä vaihtoehdoisen äänestystavan hän valitsee. Äänestystapojen tulisi siten käytön helppouden ja varmuuden osalta olla mahdollisimman tasavertaisia. Käytössä ollut sähköinen äänestysjärjestelmä ei siihen sisältyvän tahattoman toiminnan keskeytymahdollisuuden ja

sitä koskevan tiedon saamatta jäämisen johdosta ole ollut rinnastettavissa perinteiseen lippuäänestystykseen. Koska sähköinen äänestys oli uusi äänestystapa, oikeiden ja riittävien ohjeiden saaminen oli ollut erityisen tarpeellista. Eri tavoin annettuja ohjeita laadittaessa oli tullut välttää ristiriitaisten ohjeiden antamista.

Äänestysjärjestelmän testaamisesta päätöksessä todettiin, että testausmuistioon kirjattu havainto, ettei järjestelmä ilmoittanut äänestyksen keskeytymisestä, oli saatettu niiden henkilöiden tietoon, joilla oli mahdollisuus ja velvollisuuskin ryhtyä toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi. Varmaa syytä siihen, miksi tietokatkos syntyi ja toimenpiteisiin ei ryhdytty, ei ole esitetty. Oikeuskanslerin mielestä projektin toteuttamisen ja testauksiin osallistuneilla henkilöillä oli ollut keskipäivääänestäjää paremmat valmiudet seurata ja arvioida äänestysmenettelyn kulkua ja reagoida siinä mahdollisesti ilmeneviin yllättäviin käänteisiin. Lisäksi äänestystilanne sinänsä oli saattanut olla omiaan vaikuttamaan äänestäjiin ja heikentämään heidän kykyjään selviytyä tilanteesta. Se, että kyseessä oli kokeilu, olisi puoltanut sellaista menettelyä, että järjestelmää olisi testattu tavallisilla äänestäjillä ja että apuna järjestelmää suunniteltaessa olisi käytetty erityistä käytettävyyssiantuntijaa.

Vaalisalaisuuden säilymisen osalta oikeuskansleri totesi, että äänioikeusrekisteri on julkinen asiakirja ja tiedot äänioikeuden käyttämättä jättämisestä äänestyksen keskeytymistapauksessa ovat sinänsä oikeat. Tilanne saattoi sellaisen äänestäjän kannalta muodostua harmilliseksi, joka on kertonut täyttäneensä kansalaisvelvollisuutensa käymällä äänestämässä, mutta äänioikeusrekisteristä ei löydy sitä koskevaa mainintaa äänestyksen tahattoman keskeytymisen vuoksi. Äänioikeusrekisteri ei tässä tapauksessa kerro, eikä voikaan kertoa, mistä syystä äänioikeus jäi käyttämättä. Vaalisalaisuuden murtamisesta

ei oikeuskanslerin mielestä ollut olemassa varteenotettavaa pelkoa.

Oikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvonnan kannalta asiassa on kysymys valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 5 kohdan ja vaalilain 10 §:n mukaan oikeusministeriölle ylimpänä vaaliviranomaisena kuuluvasta vastuusta kunnallisvaaleissa käytössä olleen äänestysjärjestelmän toiminnasta, siitä että äänioikeutetut olivat voineet käyttää heille perustuslain 14 §:ssä turvattua äänioikeuttaan ja siten vaalien onnistumisesta. Se, että sähköisen äänestyksen kokeilu oli epäonnistunut, johtui viime kädessä siitä, että äänestysjärjestelmän testausvaiheessa tunnistetut puutteet käyttöjärjestelmän osalta olivat jääneet toistaiseksi selvittämättömistä syistä korjaamatta. Projektissa oli ollut monia toimijoita ja työnjako varsinaisten korjaustoimenpiteiden ja niiden suorittamisen valvonnan osalta ei ollut toiminut. Kysymys vastuusta kokeilun onnistumisesta on lähinnä oikeusministeriön ja toimitajan välinen asia, joka ei sen yksityisoikeudellisen luonteen vuoksi kuulu oikeuskanslerin käsiteltäviin. Ottaen huomioon, että kunnallisvaalit on kokeilukunnissa uusittu, oikeuskansleri katsoi, ettei asia anna aihetta muuhun kuin että hän muistutti oikeusministeriötä sille ylimpänä vaaliviranomaisena kuuluvasta vastuusta turvata osaltaan vaalien moitteeton järjestäminen ja kiinnitti ministeriön huomiota päätöksessä esitettyihin näkökohtiin suunniteltaessa otettavaksi käyttöön sähköinen äänestysjärjestelmä (OKV/1406/1/2008).

TUOMIOISTUIMET

Syyte käräjätuomarin tekemiksi epäillyistä virkarikoksista

Hovioikeus ilmoitti oikeuskanslerille käräjätuomarin käsiteltävinä olleiden huoneenvuokrasaataavaa koskeneen velkomusasian, takaisinsaantia vahingonkorvausasiassa annettuun yksipuoliseen tuomioon koskeneen asian ja velkajärjestelyasian käsittelyn viivästyneen hovioikeuden arvion mukaan kohtuuttomasti. Asiat olivat olleet käräjätuomarin ratkaistavina noin kolmesta vuodesta viidestä kuukaudesta neljään vuoteen kymmenen kuukauteen. Takaisinsaantia yksipuoliseen tuomioon koskenut asia oli ollut käräjätuomarin käsiteltävänä lähes neljä vuotta ilman, että käräjätuomari oli sitä ratkaissut tai pyytänyt takaisinsaantiasian vastaajalta vastausta takaisinsaantikanteeseen. Velkajärjestelyasia oli hovioikeuden käräjäoikeuden käsiteltäväksi palauttama, mistä syystä se olisi jo lähtökohtaisesti tullut käsitellä erityisen joutuisasti.

Asioiden käsittely oli kestänyt niiden laatuun nähden kohtuuttoman pitkään. Käsittelyajat olivat tapauksessa vaarantaneet perusoikeuden saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä toteutumista sekä loukanneet luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Esitutkinnaissa ei käynyt ilmi, että asiat olisivat olleet poikkeuksellisen laajoja tai erityisen vaikeita ratkaista, eikä mikään myöskään viitannut siihen, että käräjätuomarilla olisi ollut käsiteltävänä poikkeuksellisen runsaasti asioita. Pikemminkin viivästykset vaikuttivat olevan seurausta käräjätuomarin asennoitumisesta työtehtäviinsä ja asioiden viivytyksettömän käsittelyn merkitykseen. Käräjätuomarin hovioikeudelle ilmoittaman mukaan kyseiset asiat olivat muodostuneet hänelle vastenmielisiksi, minkä lisäksi aina oli tullut jotakin hänen mielestään mielenkiintoisempaa käsiteltävää.

Hovioikeus ilmoitti lisäksi oikeuskanslerille, ettei käräjäoikeus ollut ilmoittanut mainittuja asioita kahdessa sen hovioikeuden pyynnöstä puolivuositain hovioikeudelle toimittamassa raportissa yli vuoden käräjäoikeuden käsiteltävänä olleista asioista, eivätkä asiat olleet tulleet ilmi myöskään hovioikeuden käräjäoikeudessa suorittaman tarkastuksen yhteydessä. Hovioikeus oli kyseisistä asioista tietämättömänä esittänyt tuomarinvalintalautakunnalle antamassaan lausunnossa käräjätuomarin nimittämistä hänen hakeensa toiseen käräjätuomarin virkaan, johon hänet sittemmin oli myös nimitetty.

Suoritetun esitutkinnan perusteella asiat eivät olleet näkyneet käräjäoikeuden hovioikeudelle asianhallintajärjestelmästä tulostamissa raporteissa siitä syystä, että käräjätuomari oli ennen raporttien tulostamista merkinnyt ne järjestelmään ratkaistuiksi. Käräjätuomarin menettelyn tarkoituksena oli ollut välttää hänen virkatoimissaan olleiden laiminlyöntien ilmi tuleminen käräjäoikeuden hovioikeudelle toimittamissa raporteissa siitä aiheutuvine haitallisine seuraamuksineen. Salaamistoimet olivat ajoittuneet ajankohtaan, jolloin käräjätuomari oli hakenut mainittua toista käräjätuomarin virkaa. Ylläpitääkseen luomaansa virheellistä kuvaa asioiden tilasta käräjätuomari oli tehnyt uusia totuudenvastaisia merkintöjä vielä tultuaan nimitetyksi virkaan. Tekojen tarkoituksena oli kerrotuilla perusteilla hyödyn hankkiminen.

Tahallinen totuudenvastaisten merkintöjen tekeminen asiakirjoihin, joiden laatimisesta huolehtiminen kuuluu tuomarin virkavelvollisuuksiin, vieläpä toistuvasti ja hyötymistarkoituksessa, osoittaa tekijässään epärehellisyyttä, joka on ristiriidassa tuomarilta virkatoimissaan tehtävän luonteeseen vuoksi edellytettävän korotetun nuhteettomuuden kanssa ja osoittaa siten sopimattomuutta tuomarin tehtävään. Tuomarin epärehellisyys on omiaan vakavalla tavalla heikentämään

luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen ja oikeusjärjestelmän toimivuuteen. Lisäksi lainkäyttötoiminnassa, sen laillisuuden valvonnessa samoin kuin tuomioistuinten johtamisessa on voitava luottaa siihen, etteivät tuomarit tahallaan tee totuudenvastaisia asiakirjamerkintöjä, ja ettei tuomioistuimen virkamiesten epärehellisyys vaaranna tuomioistuinten toiminnastaan antamien tietojen luotettavuutta.

Oikeuskanslerin arvion mukaan asiassa oli suoritetun esitutkinnan perusteella todennäköisiä syitä sen tueksi, että käräjätuomari oli laiminlyömällä tapauksessa kysymyksessä olevien asioiden viivytyksettömän käsittelyn huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa ja siten menetellyt rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä vastaavalla tavalla. Lisäksi oikeuskansleri totesi olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että käräjätuomari oli edellä selostetulla epärehellisellä menettelyllään hankkiakseen itselleen hyötyä rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun ja menetellyt siten tavalla, joka täyttää rikoslain 40 luvun 7 §:ssä rangaistavaksi säädetyn virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön.

Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan syytteen käräjätuomaria vastaan mainituista rikoksista. Tekojen tekijässään osoittama tuomarille sopimaton epärehellisyys huomioon ottaen oikeuskansleri piti perusteltuna, että syyttäjä vaatii tuomioistuimessa käräjätuomaria menettämään käräjätuomarin virkansa.

Hovioikeus tuomitsi käräjätuomarin sakkorangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Hovioikeuden mukaan käräjätuomarin syyksi luetussa virheellisten asianhallinta-

järjestelmämerkintöjen tekemisessä ei ollut kyse virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistössä tarkoitettusta päätöksenteosta tai sen valmistelusta. Hovioikeus totesi käräjätuomarin epärehellisen menettelyn olleen vastoin sitä, mitä tuomarin viran asianmukaiselta hoitamiselta edellytetään ja teon vaarantaneen luottamusta tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuteen. Sen arvion mukaan käräjätuomari ei kuitenkaan ollut rikkonut virkavelvollisuuttaan niin olennaisesti, että rikos olisi osoittanut hänet ilmeisen sopimattomaksi hoitamaan käräjätuomarin virkaa, minkä vuoksi se hylkäsi vaatimuksen käräjätuomarin viraltapanosta.

Oikeuskansleri haki korkeimmalta oikeudelta muutosta hovioikeuden tuomioon. Hän pyysi valituksessaan muuttamaan hovioikeuden tuomion siten, että käräjätuomari tuomittaisiin virka-aseman väärinkäyttämisestä ja viralta pantavaksi. Korkein oikeus ei muuttanut hovioikeuden tuomion lopputulosta. Viraltapanovaatimuksen osalta korkein oikeus totesi, että vaikka väärin merkintöjen tekeminen viivästyksistä mahdollisesti aiheutuvien kielteisten seurausten välttämiseksi voi herättää epäilyksiä käräjätuomarin sopivuudesta tuomarin tehtävään, ei se osoittanut häntä tehtävään ilmeisen sopimattomaksi. Katso myös sivu 72 (OKV/15/31/2008).

Syyte käräjätuomarin tekemäksi epäilystä virkarikoksesta

Kahdessa kantelussa arvosteltiin käräjätuomarilla käsiteltävinä olleiden kolmen lainkäyttöasian käsittelyn viipymistä. Asiassa ilmeni, että käräjätuomarilla oli ollut käsiteltävinä kaksi muutakin asiaa pitkään. Käräjätuomari oli käsitellyt kyseisiä asioita kahdesta ja puolesta vuodesta yli seitsemään vuoteen. Asiat koskivat sopimattomaa menettelyä elinkeinotoiminnassa, valtion korvausvastuuta, oikeusavun ratkaisupyyntöä,

potilasvahinkoa ja välittäjäsovimusta. Ensiksi mainittua asiaa käräjätuomari oli käsitellyt yli seitsemän vuotta. Asiassa pidetyn valmistelutunnin jälkeen käsittely oli seissyt yli viisi vuotta ilman käräjätuomarin toimenpiteitä. Asia oli muun ohella hovioikeuden kärjäoikeuden käsiteltäväksi palauttama, mistä syystä se olisi jo lähtökohtaisesti tullut käsitellä erityisen joutuisasti. Kun asian käsittely oli siirretty käräjätuomarilta toiselle tuomarille, oli kulunut jo lähes 13 vuotta siitä, kun asia alun perin oli tullut oikeudessa viireille. Oikeusavun ratkaisupyyntöä koskeva asia oli ollut käräjätuomarin käsiteltävänä noin kaksi ja puoli vuotta ennen kuin asian käsittely oli siirretty toiselle tuomarille. Lain mukaan asia olisi tullut käsitellä kiireellisenä.

Asioiden käsittely oli kestänyt niiden laatuun nähden kohtuuttoman pitkään. Käsittelyajat olivat tapauksessa vaarantaneet perusoikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toteutumista sekä loukanneet luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Esitutkinna ei käynyt ilmi, että asiat olisivat olleet poikkeuksellisen laajoja tai erityisen vaikeita ratkaista tai että käräjätuomarilla olisi ollut kärjäoikeuden muita tuomareita suurempi työmäärä. Käräjätuomarin työmäärää oli saadun selvityksen mukaan päinvastoin vähennetty esimiestoimenpitein siirtämällä vanhoja juttuja toisille tuomareille, jakamalla käräjätuomarille selkeitä ja yksinkertaisia juttuja sekä jakamalla uusia juttuja määrällisesti vähemmän.

Käräjätuomari oli saanut laillisuusvalvojilta jo aiemmin kaksi huomautusta käsittelyn viipymisestä. Apulaisoikeuskansleri oli antanut vuonna 2000 käräjätuomarille huomautuksen riita-asian käsittelyn viipymisestä ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies vuonna 2004 huomautuksen täytäntöönpanoriitakanteen käsittelyn viipymisestä.

Oikeuskanslerin arvion mukaan asiassa oli suoritettuna esitutkinna perusteella todennäköi-

siä syitä sen tueksi, että käräjätuomari oli laiminlyömällä kysymyksessä olevien asioiden viivytyksettömän käsittelyn huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa ja siten menetellyt rikoslain 40 luvun 11 §:ssä ja sen sijaan 1.10.2002 tullessa mainitun luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä vastaavalla tavalla. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan syytteen käräjätuomaria vastaan mainitusta rikoksesta.

Edellä mainitussa asiassa oli kyse muun ohella myös siitä, olisiko käräjäoikeuden laamannin pitänyt valvoa johtamaansa käräjäoikeuden toimintaa, eri osastojen toimintaa sekä edellä mainitun käräjätuomarin työskentelyä paremmin ja esimiestoimenpitein estää juttujen käsittelyn tarpeeton viipyminen. Lisäksi oli kyse siitä, olisiko osastonjohtajan pitänyt valvoa johtamansa osaston toimintaa ja mainitun käräjätuomarin työskentelyä paremmin ja esimiestoimenpitein estää juttujen käsittelyn tarpeeton viipyminen.

Laamannin osalta oikeuskansleri katsoi, ettei tämä ollut rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuttaan, eikä tämä ollut menetellyt asiassa tavalla, jonka johdosta oikeuskanslerilla muutoinkaan olisi ollut aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskansleri otti arvioinnissaan huomioon muun ohella sen, että juttujen joutuksen käsittelyn valvonta oli käräjäoikeudessa delegoitu osastonjohtajien ensisijaiseksi tehtäväksi ja kyse oli suuresta käräjäoikeudesta, jonka laamannilla oli vain rajalliset mahdollisuudet ryhtyä selvittämään yksittäisellä tuomarilla olevien asioiden käsittelyn mahdollista viipymistä.

Ottaen huomioon ne toimenpiteet, joilla osastonjohtaja pyrki estämään käräjätuomarilla olleiden juttujen käsittelyn tarpeeton viipyminen, oikeuskansleri katsoi, ettei osastonjohta-

ja lähtökohtaisesti ollut menetellyt tavalla, jonka johdosta oikeuskanslerilla olisi ollut aihetta toimenpiteisiin. Edellä mainitun sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevan asian osalta oikeuskansleri kuitenkin totesi muun ohella seuraavan.

Osastonjohtaja oli esitutkinnassa todennut, että mainittu asia oli auttamattomasti vanha jo siinä vaiheessa kun hän tuli edellä mainitun käräjätuomarin osaston johtajaksi, eikä asialle ollut enää mitään tehtävissä. Oikeuskansleri painotti, että osastonjohtajan mainituin tavoin esittämät seikat eivät olleet oikeudellisesti hyväksyttäviä syitä lykätä asian käsittelyn nopeuttamiseksi tarkoitettuja konkreettisia toimenpiteitä. Selvää on, että mikäli asian käsittely on ilmiselvästi jo viipynyt oikeudellisesti kestävämmän pitkään, on tuomarin esimiehen välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin asian käsittelyn nopeuttamiseksi. Oikeuskansleri saattoi lausumansa näkökohdat osastonjohtajan tietoon.

Hovioikeus totesi 1.12.2009 antamassaan tuomiossa, että käräjätuomari oli laiminlyönyt hänelle käräjätuomarina kuuluvan velvollisuuden huolehtia käsiteltävänään olleiden asioiden viivytyksettömästä käsittelystä. Laiminlyönneille ei ollut käsiteltävinä olevista asioista, käräjäoikeuden tai osaston työjärjestelyistä, työmäärästä tai käräjätuomarin henkilökohtaisista olosuhteista johtuvaa hyväksyttävää syytä. Laiminlyönneissä oli yksittäisten asianosaisten kannalta kysymys lainkäyttötoiminnan perusteisiin kuuluvasta oikeudesta viivytyksettömään oikeudenkäyntiin ja oikeudenkäynnin viipyminen oli omiaan loukaamaan luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Hovioikeus katsoi, että käräjätuomarin teko ei sen kerrottu haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut siihen liittyneet seikat huomioon ottaen ollut kokonaisuutena arvoellen vähäinen. Hovioikeus totesi käräjätuomarin syyllystyneen tuottamukselliseen virkavelvol-

lisuuden rikkomiseen. Hovioikeuden mukaan oikeudenmukainen seuraamus teosta oli varoitutus. Katso myös sivu 72 (OKV/880/1/2006 ja OKV/1320/1/2007).

Syyte haastemiehen epäillystä virkarikoksesta

Oikeuskanslerille osoitetussa kirjoituksessa arvosteltiin haastemiehen menettelyä haasteen tiedoksiannon viipymistä koskevassa asiassa. Haastemies ei ollut ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin ilmoittaakseen toimeksiantajalle eli kärjäoikeudelle siitä, että haastetta ei ollut annettu tiedoksi viimeiseen tiedoksiantopäivään mennessä. Syyte-oikeus rikoksesta vanheni ennen kuin haaste annettiin tiedoksi vastaajalle. Viimeinen tiedoksiantopäivä oli ollut tiedoksiantotodistukseen selvästi merkitty, eikä sanamuoto ollut tulkinnanvarainen viimeistä tiedoksiantopäivää koskevilta osin. Haastemiehen epäonnistuttua antamaan haasteen tiedoksianto määräpäivään mennessä olisi hänen tullut ottaa yhteyttä haasteen tiedoksiantoa pyytäneeseen tahoon neuvotellakseen mahdollisuudesta jatkaa etsimistä tai saadakseen muita uusia ohjeita. Mikäli haastemies olisi kyseisessä tapauksessa ilmoittanut tilanteesta tuomioistuimelle, olisi tuomioistuimella ollut aikaa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin haastettavan tavoittamiseksi esimerkiksi poliisiviranomaisten avulla.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että jos katsottaisiin, että viimeinen tiedoksiantopäivä ei asettaisi haastemiehelle mitään toimintavelvollisuutta, kuten ilmoittaa tiedoksiannon toimittamisen toteutumisesta tai toteutumattomuudesta toimeksiantajalle kohtuullisessa ajassa, niin toimeksiantajan mahdollisuus seurata toimeksiantajan ja siten rikosprosessin asianmukaista toteutumista tältä osin vaarantuu merkittävästi.

Oikeuskanslerin arvion mukaan asiassa oli suoritettu esitutkinnan perusteella todennäköisiä

syitä sen tueksi, että haastemies oli laiminlyönnällä noudattanut kärjäoikeuden määräämää viimeistä tiedoksiantopäivää huolimattomuudesta rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuneen virkavelvollisuutensa ja siten menettänyt rikoslain 40 luvun 10 §:ssä rangaistavaksi säädetyn tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistöä vastaavalla tavalla. Oikeuskansleri pyysi valtakunnansyyttäjää nostamaan syytteen haastemiestä vastaan mainitusta rikoksesta. Satakunnan kärjäoikeus tuomitsi haastemiehen tuottamuksellisesta virkarikoksesta varoitukseen. Asianomista valittiin tuomiosta hovioikeuteen. Katso myös sivu 73 (OKV/13/21/2008).

Kärjäoikeuden virheellinen ratkaisukokoonpano

Hovioikeus oli poistanut viisi kärjäoikeuden notaarien yhden tuomarin istunnoissa antamaa rikostuomiota, koska kärjäoikeus ei ollut asioita ratkaistessaan ollut päätösvaltainen. Notaarit olivat itse kannelleet ratkaisuihin hovioikeuteen. Oikeuskansleri otti kärjäoikeuden menettelyn asioissa tutkittavakseen omana aloitteena.

Kärjäoikeuslain mukaan kärjäoikeuden laamanni saattoi määrätä virassa neljä kuukautta olleen notaarin toimimaan puheenjohtajana yhden tuomarin istunnossa rikosasiassa, jossa mistään syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ollut säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi ja kuusi kuukautta.

Kärjäoikeuden laamanni oli antanut notaarille määräyksen toimia puheenjohtajana kahdessa sellaisessa yhden tuomarin istunnossa, jolle oli haastettu asioita, joissa syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta oli säädetty edellä mainittua ankarampi enimmäisrangaistus, sekä toiselle notaarille määräyksen toimia puheenjohtajana

yhdessä kyseisenlaisessa rikosasiassa yhden tuomarin istuntopäivänä. Ensiksi mainittu notaari oli ratkaissut kolme ja jälkimmäinen yhden sellaisen asian, jota notaari ei lain mukaan olisi kerrotun vuoksi saanut yhden tuomarin istunnossa ratkaista. Toinen notaareista oli mainituista asioista kahdessa ja lisäksi yhdessä muussa asiassa sekä toinen notaareista jo mainitussa yhdessä asiassa tuominnut vastaajan vankeusrangaistukseen, vaikka kärjäoikeuslain mukaan yhden tuomarin istunnossa ei notaarin puheenjohtajalla olisi voinut tuomita muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.

Oikeuskansleri antoi laamannille ja notaareille huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään (OKV/6/50/2009).

Kärjäoikeuden menettely avioeroasiassa

Kantelija arvosteli kärjäoikeuden menettelyä häntä koskevassa avioeroasiassa muun ohella sen vuoksi, ettei hän ollut saanut kärjäoikeuden avioeropäätöstä, vaikka hän oli ilmoittanut osoitteensa.

Kärjäoikeuden selvityksen mukaan ilmoitus avioeroon tuomitsemisesta oli tullut lähettää kantelijalle, kun tämän osoite oli ratkaisua annettaessa ollut tiedossa. Selvityksen mukaan näin oli hyvin todennäköisesti menetelty, kun kantelijan osoite oli avioeropäätökseen merkitty. Ilmoituksen lähettämisestä ei kuitenkaan ollut tehty erillistä merkintää asiakirjoihin. Selvityksen mukaan asiassa ei voitu sulkea pois sitä vaihtoehtoa, että ilmoitus olisi ilmeisessä epähuomiossa jäänyt toimittamatta.

Avoliittoasetuksen 13 §:n 2 momentin mukaan kummallekin puolisolle on annettava kirjallinen ilmoitus avioeroon tuomitsemisesta.

Käsillä olevassa tapauksessa ilmeistä oli, että kantelijalle ei ollut saapunut avoliittoasetuksen

edellyttämää ilmoitusta avioeroon tuomitsemisesta. Epäselväksi asiassa jäi se, mistä syystä tämä johtui. Ilmoituksen todentamista vaikeutti se, että kärjäoikeudessa ei tehty asiakirjoihin merkintää ilmoituksen mahdollisesta lähettämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että kanteluasiata käsiteltäessä ei käynyt ilmi sellaisia seikkoja, jotka riittävällä varmuudella olisivat todentaneet sen, että kärjäoikeus olisi avoliittoasetuksen 13 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla antanut kantelijalle ilmoituksen avioeroon tuomitsemisesta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kärjäoikeuden huomiota mainitun säännöksen noudattamiseen (OKV/173/1/2008).

Kärjäatuomarin menettely rikosasiassa

Kärjäatuomari oli toiminut puheenjohtajana kärjäoikeudessa käsitellyn rikosasian vangitsemisistunnossa ja saman asian pääkäsittelyssä. Vangitsemisistunnossa rikoksesta epäiltyä avustanut asianajaja oli avustanut pääkäsittelyssä asianomistajaa. Kärjäatuomari ei ollut puuttunut asianajan menettelyyn.

Oikeudenkäyntiasiamieheltä ja -avustajalta vaadittavasta erityisestä kelpoisuudesta (esteettömyydestä) tietyssä asiassa säädetään oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentissa. Lainkohdan mukaan asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia muun muassa se, joka on asian aikaisemmassa vaiheessa ollut vastapuolen asiamiehenä tai avustajana.

Oikeudenkäyntiavustajan erityiset kelpoisuusehdot ovat luonteeltaan ehdottomia: tuomioistuimen tulee jo viran puolesta kontrolloida, että asianosaisen avustajaksi ilmoittautunut täyttää kelpoisuusehdot. Jos jonkin kelpoisuusehdon havaitaan puuttuvan, tuomioistuimen on evättävä avustajalta esiintymisoikeus jutussa.

Käräjätuomari esitti antamassaan selityksessä syitä sille, ettei hän ollut havainnut asianajajan esteellisyyttä. Oikeuskansleri piti näitä syitä sinänsä merkityksellisinä. Etenkin se, ettei vastaaja ollut tehnyt asianajajan erityistä kelpoisuutta koskevaa prosessiväitettä eikä asiassa ollut ilmennyt asianajajan esteellisyyden muutoinkaan nousseen misään vaiheessa nimenomaisesti esille asian pääkäsittelyssä, tekivät käräjätuomarin menettelyn jossain määrin ymmärrettäväksi.

Toisaalta asiassa oli otettava huomioon, että käräjätuomari toimi puheenjohtajana sekä vangitsemisistunnossa että asian pääkäsittelyssä. Hänellä oli siten ollut mahdollisuus itse tehdä havaintoja siitä, että pääkäsittelyssä asianomistajaa avustanut asianajaja oli saman asian vangitsemisistunnossa toiminut rikoksesta epäillyn avustajana. Kyse ei siten ollut siitä, että käräjätuomarin olisi erikseen pitänyt ryhtyä oma-aloitteisiin tutkimuksiin tai muutoin selvittämään asiaa voidakseen todeta asianajajan erityistä kelpoisuutta koskevan ehdottoman prosessinedellytyksen puutteen käsillä olon, vaan hän olisi voinut todeta kyseisen puutteen omien havaintojensa perusteella. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tuomarilta edellytettävää huolellisuutta noudattamalla asianajajan esteellisyys olisi ollut havaittavissa. Asiassa oli myös otettava huomioon, että tapauksessa oli ollut kyse muun ohella tapon yritystä koskevan rikosasian käsittelystä, eli syytteessä oli vaadittu rangaistusta varsin vakavasta rikoksesta, jolloin asianosaisten oikeusturvaan oli tullut kiinnittää erityistä huomiota.

Oikeuskansleri katsoi käräjätuomarin menettelleen virheellisesti. Käräjätuomarin olisi tullut havaita asianajajan esteellisyys ja evätä esteellisen asianajajan oikeus toimia asianomistajan avustajana pääkäsittelyssä. Oikeuskansleri saattoi käräjätuomarin tietoon käsityksensä tämän menettelyn virheellisyydestä. Katso myös sivu 73 (OKV/1225/1/2007).

Salassapitomerkinnän laiminlyöminen

Poliisilaitoksen rikoskomisario oli tehnyt oikeuskanslerinvirastoon ilmoituksen käräjäoikeuden käräjätuomariin kohdistuvasta tutkintapyyntöstä. Tutkintapyyntöä katsottiin, että tuomari olisi tahallaan jättänyt tekemättä salassapitomerkinnän turvaamistoimea koskevaan päätökseen. Rikoskomisario oli tehnyt päätöksen, ettei asiaa toimiteta esitutkintaa. Päätöksen perusteena oli se, ettei tutkintapyyntöä ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi ollut syytä epäillä käräjätuomarin syyllistyneen rikokseen.

Oikeuskansleri katsoi, että hänellä ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida asiaa rikosoikeudellisesti toisin kuin poliisi oli tehnyt. Tutkintapyyntöä ja esitutkintapöytäkirjasta ilmenneen johdosta käräjätuomarin menettelyä selvitettiin kuitenkin viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnan puitteissa.

Asiassa oli riidatonta, että kyseinen turvaamistoimea koskeva ratkaisu oli ollut salassapidettävä. Käräjätuomari totesi oikeuskanslerille antamassaan selityksessä, että kyse oli ollut inhimillisestä erehdyksestä, jonka käräjätuomari oli korjannut heti sen huomattuaan täydentäen ratkaisuaan mainitulla merkinnällä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 9 §:n nojalla 12 päivää ratkaisun antamisen jälkeen.

Rikoskomisaron esitutkintaa koskevasta päätöksestä ilmeni, että ennen kuin käräjätuomari oli merkinnyt ratkaisun salassa pidettäväksi, käräjäoikeuden kansliasta oli annettu toimittajalle kopio ratkaisusta.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että salassa pidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidon turvaaminen on tärkeää asianosaisten oikeusturvan ja muutoinkin rikosprosessin asianmukaisen kulun turvaamiseksi. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa an-

netussa laissa säädettyjen salassapitoa koskevien säännösten tarkoitus ja tavoite jää täyttymättä, jos salassapitomerkinnoista ei huolehdita asianmukaisesti.

Oikeuskansleri katsoi, että käräjätuomarin menettely ei ollut täyttänyt tuomarin työlle asetettavia huolellisuusvaatimuksia salassapitomerkinnojen jäätyä asianmukaisesti tekemättä.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle käräjätuomarin huomiota tarkkuuteen salassapitomerkinnojen tekemisessä ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös käräjäoikeuden laamannille (OKV/28/31/2008).

Loppulausunnon antaminen käräjäoikeudessa

Kantelijan mukaan lapsen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa hänen asianajajansa ei ollut saanut antaa käräjäoikeuden istunnossa loppulausuntoaan. Asiassa puheenjohtajana toiminut käräjätuomari kiisti antamassaan selvityksessä kantelijan väitteen. Käräjätuomarin mukaan todistajien kuulemisen jälkeen asianosaisilla ei ollut lausuttavaa asiassa, minkä jälkeen käräjäoikeus oli tehnyt päätöksensä.

Kantelija toimitti asiassa vastineen, jonka liitteenä oli hänen asianajajansa lausuma. Asianaja ja totesi lausumassaan, että viimeisen todistajan kuulemisen jälkeen käräjätuomari oli lopettanut pikaisesti käsittelyn antamatta hänelle mahdollisuutta loppulausunnon antamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hänellä käytettävissä olleiden tietojen perusteella ollut perusteita epäillä käräjätuomarin selityksessä kertomaa. Toisaalta kantelijalle ja tämän asianajajalle oli jäänyt erilainen käsitys siitä, oliko käräjätuomari antanut kantelijan asianajajalle mahdollisuuden antaa loppulausunto, eikä apulaisoikeuskanslerin sijainen voinut kyseenalaistaa myöskään heidän saamaansa käsitystä. Istunnos-

sa käydyin keskustelun sanatarkasta sisällöstä koskien loppulausunnon antamista ei ollut enää saatavissa asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä. Mainitun vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei hän pystynyt arvioimaan sitä, mitä tarkalleen oli tapahtunut istunnossa ennen kuin käräjätuomari oli päättänyt istunnon.

Käytettävissä olleiden tietojen perusteella apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi näyttäneen siltä, ettei käräjätuomari ainakaan selkeästi havaittavin tavoin ollut nimenomaisesti kysynyt kantelijalta tai tämän asianajajalta haluttiinko loppulausuntoa antaa. Toisaalta ei ilmennyt, että käräjätuomari olisi nimenomaisesti kieltänyt loppulausunnon antamista. Kantelijalle ja tämän asianajajalle oli kuitenkin heidän kertomansa mukaan jäänyt asiassa se käsitys, että loppulausuntoa ei tosiasiallisesti ollut mahdollista antaa. Jonkinlaisen väärinkäsityksen mahdollisuutta ei voinut sulkea pois ja apulaisoikeuskanslerin sijainen pitikin jonkinlaista väärinkäsitystä todennäköisimpänä selityksenä tapahtuneelle. Hän totesi kuitenkin, ettei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi voitu päätellä kantelijan ja tämän asianajajan käsityksen aiheutuneen puhtaasti näiden väärinkäsityksestä ilman, että käräjätuomarin käyttämä muodollinen prosessinjohdoto olisi antanut käsitykselle jonkinlaista aihetta.

Prosessinjohdtoa koskeviin säännöksiin perustuvat tuomioistuimen puheenjohtajan velvollisuudet voidaan nähdä ihmisoikeussopimuksessa ja perustuslaissa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen takeina. Puheenjohtajan tulisi toteuttaessaan säännösten mukaisesti prosessinjohdtoa pyrkiä siihen, että asianosaiset myös kokevat prosessinjohdon oikeudenmukaiseksi ja puolueettomaksi. Tämä aktualisoituu istutokäsittelyn kuluessa esimerkiksi silloin kun puheenjohtaja huolehtii keskustelun johtamisesta ja puheenvuorojen varaamisesta ja jakamisesta asianosaisille ja muille kuultaville. Huomion

arvoista myös on, että loppulausuntomenettely on olennainen osa oikeudenkäyntiä. Selvää on, että asianosaiselle tai tämän avustajalle on pääkäsittelyssä varattava tilaisuus loppulausunnon antamiseen.

Mainittu edellyttää apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan sitä, että oikeuden puheenjohtajan tulee riittävän selkeästi ilmaista istunnossa mistä prosessin vaiheesta kulloinkin on kyse ja mitä puheenvuoroja asianosaisilla tai heidän avustajilla kussakin vaiheessa on mahdollisuus käyttää. Kyseisille henkilöille ei saisi jäädä minkäänlaista epäselvyyttä esimerkiksi loppulausuntojen antamisen suhteen. Käytettävissä olleen aineiston perusteella ja ottaen huomioon päätöksessä esitetyt näkökohdat käräjätuomari ei näyttänyt onnistuneen prosessinjohdossaan tässä suhteessa. Asiassa huomio kiinnittyi erityisesti siihen, että vastapuolen asianajaja oli antanut loppulausuntonsa jo ennen kuin kaikkia todistajia oli asiassa kuultu, mutta kantelija ja tämän asianajaja olivat jääneet siihen käsitykseen, ettei kantelijan asianajajalla ollut tosiasiallista mahdollisuutta loppulausunnon antamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei käräjätuomari ollut ylittänyt hänelle säännösten perusteella kuuluvaa harkintavaltaa prosessinjohdossaan. Hän saattoi kuitenkin käräjätuomarin tietoon mainitsemansa yleisen käsityksen oikeuden puheenjohtajan velvollisuudesta pyrkiä asianmukaiseen prosessinjohtoon (OKV/565/1/2007).

Käräjäoikeuden menettely hakemusasiassa

Käräjätuomari oli antanut väliaikaismääräyksen lapsen asumisesta ja tapaamisoikeudesta. Kyseisessä päätöksessään käräjätuomari oli lapsen asumista koskevaan osioon kirjannut, että lapsi jatkaa koulunkäyntiä tietyssä koulussa.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa säädetään siitä, mistä tuomioistuin voi määrätä antaessaan väliaikaismääräyksen lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevassa asiassa. Mainitusta laista tai sen esitöistä ei ilmene, että käräjäoikeudella olisi mahdollisuus määrätä väliaikaismääräyksellä siitä, mitä koulua lapsi tulee käymään.

Oikeuskanslerin päätöksessä mainittujen seikkojen perusteella asiassa oli saatavissa se käsitys, että käräjäoikeus olisi päätöksellään määrännyt, että lapsen tuli jatkaa koulunkäyntiä tietyssä koulussa. Koska käräjäoikeus ei tästä kuitenkaan voinut määrätä, oli sen antamassa päätöksessä ollut lausuma tältä osin kritiikille altis. Väliaikaismääräyksessä koulunkäynnin osalta lausutulla ei käytettävissä olleen aineiston perusteella toisaalta sinänsä ollut oikeutta tai velvollisuutta perustavaa vaikutusta. Lausuma oli kuitenkin ollut omiaan aiheuttamaan väärän käsityksen siitä, mistä käräjäoikeus oli määrännyt tai ylipäätään voinut määrätä.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset asian ratkaisseen käräjätuomarin tietoon.

Kyseinen käräjätuomari antoi samassa asiassa myöhemmin erillisen päätöksen. Yhtenä todisteena asiassa oli videotallenne. Asiassa ilmeni, että käräjäoikeus ei ollut lain edellyttämällä tavalla toimittanut kyseistä todisteena ollutta videotallennetta hovioikeuteen muiden käsillä ollutta asiaa koskevien asiakirjojen mukana. Videotallenne oli toimitettu hovioikeuteen vasta sen jälkeen kun hovioikeus jo oli tehnyt asiassa ratkaisunsa.

Käräjäoikeudessa tapahtunut virhe oli saadun selvityksen mukaan tapahtunut epähuomiossa. Laamannin antaman lausunnon mukaan virheen tapahtuminen ei johtunut puutteellisesta ohjauksesta tai puutteista töiden organisoinnissa. Käräjäoikeuden päätökseen oli kirjattu tieto videotallenteesta sekä siitä, mitä kuvamateriaalia se sisälsi.

Hovioikeudella oli siis sinänsä ollut tieto kyseisen todisteen olemassaolosta.

Oikeuskansleri kiinnitti kärjäoikeuden huomiota huolellisuuteen todisteiden lähettämisessä hovioikeuteen (OKV/532/1/2008).

Kärjäoikeuden laiminlyönti ilmoittaa hoitajan rikoksista Terveysturvakeskukselle

Terveysturvakeskuksen ammattihenkilöistä annetun lain mukaan tuomioistuimen tuli viipymättä lähettää Terveysturvakeskukselle jäljennös pöytäkirjasta ja päätöksestä asiassa, jossa terveysturvakeskuksen ammattihenkilö oli tuomittu vankeusrangaistukseen ammattitoiminnassaan tekemästään rikoksesta. Kärjäoikeus oli laiminlyönyt mainitun velvollisuuden asiassa, jossa se oli tuominnut hoitajan vankeusrangaistukseen muun ohella sairaalan lääkkeiden anastamisesta.

Oikeuskansleri otti kärjäoikeuden menettelyn asiassa tutkittavakseen omana aloitteena. Hän kiinnitti asiassa antamassaan päätöksessä jäljennösten lähettämistä tapauksessa vastuussa olleen kärjäoikeuden huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen huolehtia tuomioistuinten ratkaisuja koskevien ilmoitusvelvollisuuksien toteutumisesta (OKV/9/50/2009).

Kärjäoikeuden menettely rikosasian tiedottamisessa

Kantelija oli pyytänyt tutkimaan kärjäoikeuden menettelyä, kun oikeus oli julkaissut erään julkisuudessa huomiota saaneen rikosasian tuomion palvelusivuillaan yleisön saataville, vaikka tuomio oli sisältänyt vastaajien henkilötietoja, mukaan lukien henkilötunnukset.

Kärjäoikeuden tuomio oli, kun kärjäoikeus ei milloin osin ollut määrännyt sitä salassa pidettäväksi, oikeudenkäynnin julkisuudesta

ta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 22 §:n mukaan kokonaisuudessaan julkinen. Julkaisemisesta päättänyt kärjäoikeus ei näin ollut rikkonut lain asettamia salassapitovelvoitteita antaessaan tuomion yleisesti saataville.

Kärjäoikeuden tuomion julkisuus ei vielä sellaisenaan tarkoita, että asiakirjan voi vapaasti julkaista yleisessä tietoverkossa niin, että kenellä hyvänsä on mahdollisuus ladata asiakirja omalle koneelleen katseltavaksi ja suorittaa asiakirjan sisältöön kohdistuvia tekstihakuja.

Tuomioistuimen rikosasiassa antama tuomio sisältää, tuomiosta riippuen, eritasoisia henkilötietoja. Osaa henkilötiedoista on pidettävä henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuina arkaluontoisina henkilötietoina. Lisäksi tuomion tuomiolauselmaan on vastaajien yksilöimiseksi merkitty vastaajien henkilötunnukset. Henkilötietolain 11 §:n 1 momentissa kielletään arkaluontoisten henkilötietojen käsittely. Lain 12 §:ssä luetellaan tapaukset, joissa arkaluontoisten henkilötietojen käsittely on tuosta pääsäännöstä poiketen sallittu. Lain 13 §:ssä säädetään edellytyksistä käsitellä henkilötunnusta. Oikeudesta käsitellä muita kuin arkaluontoisia henkilötietoja tai henkilötunnuksia säädetään henkilötietolain 8 §:ssä.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO: 2004:15 todennut, ettei tuomioita ja (tuomioistuimen) päätöksiä voida pitää henkilötietolaissa tarkoitettuna henkilökäsitteenä. Henkilötietolaki ei korkeimman oikeuden päätöksen mukaan sovellu tilanteeseen, jossa tuomioistuin antaa jäljennöksen tuomiosta tai päätöksestä siihen oikeutetulle. Korkein oikeus ei ole ratkaisussaan ottanut kantaa siihen, onko henkilötietolakia sovellettava tilanteeseen, jossa tuomio tai päätös annetaan saataville yleisessä tietoverkossa.

Tietosuojavaltuutettu on apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä antamassaan lausunnossa todennut, että tuomioistuimen ratkaisun julkaiseminen kärjäoikeuden verkkosivuilla on henkilötieto-

laissa tarkoitettua henkilötietojen automaattista käsittelyä. Lausunnossa viitatussa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asian C-101/01 ratkaisussa tietosuojadirektiivin 95/46/EY soveltamisesta on todettu, että henkilön nimen tai muun henkilön yksilöivän tiedon julkaiseminen internet-kotisivulla on kokonaan tai osittain automaattisointua henkilötiedon käsittelyä. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen käräjäoikeuden tuomion julkaisu tuomioistuimen verkkosivulla on ollut sellaista henkilötiedon automaattista käsittelyä, johon on sovellettava henkilötietolakia.

Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, jollei muualla laissa toisin säädetä. Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa.

Kantelussa tarkoitettu tuomio oli koskenut laajaa julkisuutta saanutta asiaa, ja käräjäoikeuden tiedossa oli, että tiedotusvälineet odottivat asiassa annettavaa tuomiota. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että tuomioistuimen ratkaisua voi tällä perusteella pitää yleisen tiedonsaannin kannalta keskeisenä käräjäoikeuden asiakirjana. On kuitenkin jossain määrin kyseenalaista, voiko julkisuuslain 20 §:ään perustuvaa tiedonjakovelvoitetta pitää sellaisena viranomaisen laissa säädettyinä tehtävänä, joka oikeuttaa henkilötietolain 8 §:n 4 -kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn, henkilötietolain 12 §:n 5 -kohdan mukaisesti arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyyn tai henkilötietolain 13 §:n 1 -kohdan mukaisesti henkilötunnuksen käsittelyyn. Kun yksityiselämän suojasta on säädetty perustuslaissa ja henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä, apulaisoikeuskansleri yhtyi tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esittämään näkemykseen, jonka mukaan henkilötietolain säännökset tulisi ot-

taa täydentävästi huomioon, kun kyse on muusta kuin julkisuuslain 16 §:ssä tarkoitettua tiedon antamisesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle käräjäoikeuden ja julkaisemisesta vastanneen kärjätuomarin huomiota ratkaisussa henkilötietolain soveltamisesta lausuttuun (OKV/1318/1/2007).

Oikeudenkäyntikulut riita-asiassa ja käsittelyn viipyminen

Kantelijat arvostelivat kärjätuomarin riita-asiassa antaman välituomion perusteluja oikeudenkäyntikulujen osalta. Kantelijat olivat olleet mainituksa riita-asiassa kantajina.

Hankitusta selvityksestä ilmeni, että hovioikeus oli aiemmin palauttanut kyseisen riita-asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Hovioikeus oli palauttamista koskevassa päätöksessään todennut, että asian ratkaistessaan käräjäoikeuden tuli antaa lausunto myös kaikista asiassa esitetyistä oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimuksista.

Kärjätuomari antoi lainvoimaiseksi jääneen välituomion, jonka mukaan koko kanne hylättiin. Kärjätuomari myönsi antamassaan selvityksessä, että häneltä jäi vastoin hovioikeuden edellyttämää lausumatta asian aikaisemmassa käsittelyssä käräjäoikeudessa vaadituista oikeudenkäyntikuluista. Hän kuitenkin totesi, että kantelijoita edusti oikeudessa lainoppinut asiamies ja heillä oli käytettävänä mahdollisuus valittaa välituomiosta hovioikeuteen, mutta tätä oikeutta he eivät käyttäneet hyväkseen.

Kantelijoilla oli kärjätuomarin kertomin tavoin ollut mahdollisuus valittaa käräjäoikeuden välituomiosta hovioikeuteen, mutta he eivät olleet tätä tehneet. Tämä ei oikeuskanslerin mukaan kuitenkaan poistanut sitä oikeudellista tosiasiaa, että kärjätuomari oli myöntämällänsä tavalla laiminlyönyt lausua välituomiossa asian

aikaisemmassa käsittelyssä käräjäoikeudessa vaa-
dituista oikeudenkäyntikuluista. Käräjätuomarin
olisi tullut lausua hovioikeuden edellyttämin ta-
voin välituomiossa kaikista oikeudenkäyntikulu-
ja koskevista korvausvaatimuksista. Oikeuskans-
lerin käytettävissä olleen aineiston perusteella
kyse näytti olleen käräjätuomarin epähuomiossa
tekemästä virheestä. Oikeuskansleri saattoi esit-
tämänsä käsityksen käräjätuomarin virheellisestä
menettelystä tämän tietoon.

Kantelua käsiteltäessä myös ilmeni, että ky-
seistä riita-asiaa oli käsitelty käräjäoikeudessa
varsin pitkään. Asia oli alun perin tullut vireil-
le käräjäoikeudessa vuonna 1998. Käräjäoikeu-
den samana vuonna antamasta tutkimatta jättä-
mispäätöksestä oli valitettu hovioikeuteen, joka
päätöksellään vuonna 1999 oli palauttanut asian
käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus oli
antanut asiassa lainvoimaiseksi jääneen välituo-
mion vuonna 2007.

Kantelussa mainittua riita-asiaa koskeva asia-
kokonaisuus oli saadun selvityksen mukaan ollut
varsin monimutkainen. Käräjätuomarin käsiteltä-
vänä ollut riita-asia ei kuitenkaan itsessään näyt-
tänyt olleen oikeudellisesti poikkeuksellisen vai-
kea tai laaja. Asian käsittelyssä pisimmän viiveen,
yli neljä ja puoli vuotta, oli aiheuttanut toisessa
tuomioistuimessa vireillä ollut kanne, jonka rat-
kaisua käräjäoikeus oli joutunut kantajien pyyn-
nöstä odottamaan vuosina 1999 - 2004. Asiaa oli
tämän jälkeen kuitenkin käsitelty lähes kolme ja
puoli vuotta käräjäoikeudessa ennen asian ratkai-
sua. Oikeuskanslerin mukaan näytti siltä, että kärä-
jäoikeudessa oli käsitellyn jatkamisen jälkeen
ollut melko pitkiäkin ajanjaksoja, jolloin käsitte-
ly ei lainkaan ollut edennyt. Toisaalta myös asian-
osaisten omasta toiminnasta näytti aiheutuneen
jonkin verran viivästystä asian käsittelyyn.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden oikeus-
kansleri katsoi, että käräjätuomari ei ollut kä-
sitellyt riita-asiaa säännösten edellyttämällä

tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskans-
leri kiinnitti käräjätuomarin huomiota riita-asioi-
den joutuisaan käsittelyyn. Katso myös sivu 74
(OKV/1282/1/2007).

Syyttömyysolettaman huomioon ottaminen

Poliisi oli suorittanut esitutkinnan syyttäjien
pyydettyä poliisia tutkimaan, oliko käräjätuo-
mari syyllistynyt tuomiota perustellessaan kun-
nianloukkaukseen ja virkavelvollisuuden rik-
komiseen. Tuomion mukaan käräjäoikeus oli
havainnut päätösharkintavaiheessa, että todis-
teena esitettyihin televalvontatietokoosteisiin oli
kirjoitettu puhelinliittymän kuuluneen sellaisel-
le vastaajalle, joka oli asian kiistänyt. Perustelujen
mukaan käräjäoikeus oli päätellyt jutun tutkijoi-
den laatineen koosteet mainittuine merkintöi-
neen. Toisena mahdollisuutena perusteluissa oli
kuitenkin mainittu se, että syyttäjät olisivat lisän-
neet merkinnät koosteisiin.

Käräjätuomarin mukaan kysymys oli ollut
todisteiden arvioinnin perustelemisesta. Hän oli
kertomansa mukaan pyrkinyt ainoastaan ilmai-
semaan ne periaatteissa mahdolliset tavat, joilla
syyttäjien käräjäoikeudessa kirjallisina todisteina
esittelemät televalvontatietokoosteet olivat saa-
neet sisältönsä.

Tuomioistuimella on velvollisuus perustella
näyttöä koskeva ratkaisunsa. Näyttökysymyksen
ratkaisemiseen usein liittyy esitettyjen todistei-
den näyttöarvon arvioiminen. Sen lopputuloksen
mahdollisimman avoin perusteleminen voi jos-
sakin tilanteessa aiheuttaa vaaran, että todisteen
esittäjä kokee itseään loukatun. Todisteen näyttö-
arvon perusteleminen on muun ohella mainitusta
syystä vaativa tehtävä, jossa joudutaan pohtimaan
muun muassa sananvalintoja ja jopa ilmaisujen
sävyjä. Oikeudellista rajoitusta tuomioistuimen
harkintavallalle näyttöratkaisun perustelemisessa

merkitsee muun muassa rikoslaissa olevan kunnianloukkauksriminalisoinnin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistetun syyttömyys-olettaman periaatteen huomioon ottaminen.

Asiassa ei oikeuskanslerin mukaan voitu osoittaa, että käräjätuomari olisi tahallisesti vihaissut syyttäjien tehneen merkintöjä kirjallisina todisteina esittelemiinsä asiakirjoihin. Tuomion kysymyksessä oleva sisältö ja sen aiheuttama väärinkäsityksen mahdollisuus näytti oikeuskanslerin mukaan olleen seurausta lähinnä käräjätuomarin perustelemistavasta ja sananvalinnoista. Oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita todeta käräjätuomarin syyllistyneen rangaistavaan tekoon tai ylittäneen hänelle tuomarina kuuluvan harkintavallan. Sitä pitemmälle menevään tuomion perustelujen sisällön arviointiin hän ei tuomioistuinten perustuslaissa turvattu riippumattomuus huomioon ottaen katsonut laillisuusvalvojana voivansa ryhtyä.

Oikeuskansleri mainitsi päätöksessään, että tapauksessa tuomion perusteluissa esitetyltä todisteiden sisällön syntytapaa koskevalta pohdinnalta olisi ollut mahdollista välttyä, mikäli kysymystä olisi prosessin johdon keinoin huomattu selvittää jo pääkäsittelyssä. Käräjätuomari ei kuitenkaan kertomansa mukaan ollut huomannut perusteluissa käsittelemäänsä kysymystä vielä pääkäsittelyn aikana (OKV/19/31/2008).

Rikosasian istunnon julkisuudesta päättäminen

Käräjäoikeus oli tehnyt päätöksen rikosasian suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin. Päätös oli julistettu istunnon aluksi. Kanteleija arvosteli käräjäoikeuden menettelyä katsoen muun ohella, että kyseinen päätös oli tehty jo ennen istuntoa.

Saadun selvityksen mukaan asiassa puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli etukäteen

ennen istuntoa selvittänyt asianosaisten asianajajilta kannat käsittelyn julkisuuskysymykseen. Käräjätuomari oli tässä yhteydessä ilmoittanut puhelimitse vastaajien asianajajalle, ettei tämän päämiesten toivetta avoimin ovin käsiteltävästä istunnosta ollut mahdollista noudattaa. Selvää myös oli, että istunnon aluksi käräjätuomari oli julistanut salassapitopäätöksen kysymättä istunnossa asianosaisten mielipidettä käsittelyn julkisuudesta. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan yksiselitteistä oli, että päätös suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin oli tosiasiallisesti tehty kansliassa jo ennen istuntoa.

Oikeuskansleri katsoi, ettei käräjäoikeus menettänyt minkään tapahtuma-aikana vuonna 2006 voimassa olleen nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti tehdessään päätöksen asian käsittelemisestä suljetuin ovin tosiasiaa kansliassa jo ennen istuntoa. Tapahtuma-aikana voimassa olleeseen oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuun lakiin ei sisältynyt säännöksiä siitä, missä järjestyksessä asiasta olisi tullut päättää.

Koska nimenomaista ja yksiselitteistä säännöstä asiasta ei ollut, oikeuskansleri ei pitänyt oikeudellisesti perusteltuna julkisuusperiaatteen rajoittamista merkitsevää menettelytapaa. Tapahtuma-aikana voimassa ollutta oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia oli oikeuskanslerin mielestä tullut soveltaa niin, että käsittely oli julkista, ellei jossakin säännöksessä nimenomaisesti muuta säädetty. Oikeuskansleri viittasi muun ohella myös siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostettu sitä, että julkisuusperiaatteesta poikkeavaa määräystä on tulkittava oikeudenkäyntimenettelyn osalta ahtaasti. Näin ollen olisi ollut oikeudellisesti asianmukaisempaa, että päätös asian käsittelemisestä suljetuin ovin olisi tehty vasta istunnossa. Tämä olisi myös mahdollistanut sen sinänsä perustellun menettelytavan, että käräjäoikeus olisi suullisesti istunnossa tiedustellut

asianosaisten mielipiteet käsittelyn julkisuusky-symyksiin ja yleisöllä olisi ollut mahdollisuus kuulla nämä kannanotot. Tällainen menettely olisi ollut puolustettavissa erityisesti oikeuden-käynnin oikeudenmukaisuutta kohtaan tunnet-tavan luottamuksen nimissä.

Oikeuskansleri saattoi esittämänsä näke-mykset asiassa puheenjohtajana toimineen kä-räjätuomarin tietoon. Katso myös sivu 74 (OKV/11/1/2007).

Hallinto-oikeuden menettely asiakirjapyyntöä käsittelyssä

Kantelussa oli kysymys hallinto-oikeudessa vi-reillä olevan valitusasian asianosaisen tekemästä pyynnöstä saada tutustua valitusasian asiakirja-aineistoon. Hallinto-oikeus oli tulkinnut asiakir-japyyntöä oikeudenkäyntiin liittyväksi muuksi vaatimukseksi. Hallinto-oikeus ei ollut lähettä-nyt asiakirjoja kantelijalle sen pyytämällä taval-la, vaan oli vastannut, että sitä kuullaan asias-sa aikanaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan on olennaista, että mikäli hallinto-oikeuteen tullut pyyntö jättää sen vastaanottaneelle virkamiehelle tulkinnanvaraa sen osalta mitä pyytaja haluaa, on hyvän hallinnon vaatimuksen mukaista tiedustel-la asiaa pyytäjältä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallinto-oikeuden virkamiehet olivat laimin-lyöneet noudattaa viranomaisten toiminnan jul-kisuudesta annetun lain mukaisia asiakirjan anta-mista ja antamistapaa koskevia velvollisuuksiaan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeu-den huomiota asiakirjan antamista ja antamista-paa koskevien säännösten huolelliseen noudatta-miseen jatkossa (OKV/904/1/2007).

Käräjäoikeuden äänitteiden laatu

Käräjäoikeuden pääkäsittelyssä vastaanotetun henkilötodistelun nauhoitteista valmistetut ko-

piot olivat osittain laadultaan heikkoja. Käräjä-oikeuden asiassa antaman selvityksen mukaan nauhoitteiden laatu voi olla heikko käsittelyajan-kohtana käytössä olleista laitteista johtuen ja nau-hoitteiden kopiointi on voinut edelleen heikentää niiden laatua. Tällä ei ole kuitenkaan ollut vaiku-tusta käräjäoikeuden tuomioon. Käräjäoikeudes-sa on sittemmin siirrytty digitaalisen äänentallen-nusjärjestelmän käyttöön.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, et-tä äänitteet ja niiden asianmukainen laatu ovat oi-keusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeitä, koska nykyisessä oikeuden-käyntimenettelyssä ei suullista todistelua koko-naisuudessaan kirjata pöytäkirjaan tai tuomioon.

Koska asiassa ei ollut ilmennyt äänitteiden laadulla olleen vaikutusta asian ratkaisuun ja koska käräjäoikeudessa oli ryhdytty toimenpitei-siin nauhoitusten äänenlaadun parantamiseksi, ei asia mainitun vuoksi antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansle-ri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota äänitteiden ja niiden laadun tärkeyteen (OKV/400/1/2008).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN

Rangaistustuomioiden tarkastamista varten oi-keusministeriön Oikeusrekisterikeskus toimittaa sille annetun ohjeen mukaisesti oikeuskanslerin-virastoon osan tuomioistuinten Oikeusrekisteri-keskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitus vastaa tiedoiltaan rangais-tustuomion tuomiolauselmää, jonka perusteel-la on mahdollista havaita yksittäisessä tuomiossa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Satunnaiseen otantaan perustuvas-sa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaik-kia 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, esimerkiksi rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisesta annetun 10 §:n tunnusmerkistön. Rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaittu virhe on johtanut virkasyytteen nostamiseen viimeksi vuonna 2005. Huomautus voidaan antaa, jos rikos on sen laatuinen ettei syytteen nostamiseen ole aihetta. Huomautus voidaan antaa myös lainvastaaisesta menettelystä, joka ei ole rikos. Lievemmat virheellisyysdet 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.

Vuonna 2009 ratkaistiin yhteensä 94 rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tullutta asiaa. Yksi tapaus oli tullut vireille vuonna 2007, kuusi vuonna 2008 ja loput vuonna 2009. Kahdeksan tapausta johti huomautuksen antamiseen ja 18 tapausta johti käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Muissa käsitellyissä tapauksissa hankitut asiakirjat tai puheenjohtajan asiassa antama selitys osoitti, ettei virhettä ollut tapahtunut, virhe oli omatoimisesti korjattu tai virhettä oli saadun selvityksen perusteella pidettävä niin vähäisenä, ettei asia antanut aihetta toimenpiteeseen.

Toimenpiteet havaittujen virheiden johdosta

Syyte				
2005	2006	2007	2008	2009
1	-	-	-	-
Huomautus				
2005	2006	2007	2008	2009
6	7	3	4	8
Käsitys tai ohje				
2005	2006	2007	2008	2009
49	54	34	27	18

Syyteoikeuden vanhentuminen

Vuonna 2009 ratkaistiin neljä tapausta, joissa käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut ennen kuin haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Kaikissa tapauksissa katsottiin päätöksestä tarkemmin ilmenevillä perusteilla, ettei virhe antanut aihetta syytteen nostamiseen ja tuomiosta vastuussa oleville puheenjohtajille annettiin oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu huomautus tuomiossa olleen virheen johdosta.

Yhdessä tapauksessa kaksi eri vastaajaa oli muitten heille syyksi luettujen tekojen ohella kumpikin tuomittu kahdesta näpistyksestä, joitten syyteoikeus oli vanhentunut. Toinen vastaajista oli valittanut tuomiosta hovioikeuteen, joka oli hylännyt vanhentuneita tekoja koskevat syytteet. Toisen vastaajista osalta korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta lainvoimaiseksi jääneen käräjäoikeuden tuomion ja hylkäsi syytteet vanhentuneina tuomituista teoista. Virheistä ei ollut aiheutunut vahinkoa vastaajille (OKV/50/30/2008).

Toisessa tapauksessa vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, jonka syyte-oikeus oli vanhentunut. Vastaaja oli valittanut tuomiosta hovioikeuteen rangaistuksen määrän osalta. Hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden tuomiota. Korkein oikeus purki oikeuskanslerin hakemuksesta lainvoimaiseksi jääneen käräjäoikeuden tuomion ja hylkäsi syytteen vanhentuneen teon osalta. Virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/69/30/2008).

Kolmannessa tapauksessa vastaaja oli hänelle syyksi luetun törkeän varkauden ohella tuomittu varkaudesta, jonka syyte-oikeus oli vanhentunut. Vastaaja oli valittanut tuomiosta hovioikeuteen vaatien rangaistuksen alentamista. Hovioikeus oli tuomiolla hylännyt syytteen vanhentuneen teon osalta. Virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/70/30/2008).

Neljännessä tapauksessa vastaaja oli muitten hänelle syyksi luettujen tekojen ohella tuomittu kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja kahdesta näpistyksestä, joitten syyte-oikeus oli vanhentunut. Vastaaja oli valittanut tuomiosta hovioikeuteen vaatien rangaistuksen alentamista. Hovioikeus oli tuomiolla hylännyt syytteet vanhentuneitten tekojen osalta. Virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/27/30/2009).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta tapauksessa, jossa kahdelle eri vastaajalle määrätty ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajat ylittivät rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan enimmäispituisuuden. Toisen vastaajan osalta ylitys oli huomattava (OKV/22/30/2008 ja OKV/25/30/2008).

Yhdyskuntapalvelun määrääminen oheisseuraamuksena

Tuomiosta vastuussa olevalle puheenjohtajalle annettiin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n nojalla huomautus hänen menettelynsä virheellisyyden johdosta kahdessa eri tapauksessa, joissa vastaajalle oli määrätty virheellisesti yhdyskuntapalvelu ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena. Rikoslain 6 luvun 10 §:n mukaan yhdyskuntapalvelun voi oheisseuraamuksena määrätä, kun vankeutta tuomitaan yli vuosi.

Ensimmäisessä tapauksessa vastaajalle oli tuomittu viiden kuukauden ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena yhdyskuntapalvelua. Vastaaja oli tuomittu rangaistukseen jota ei lain mukaan olisi voinut tuomita ja virhettä oli siten pidettävä lähtökohtaisesti vakavana. Tapauksessa otettiin kuitenkin huomioon, että puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli virheen selvittyä selityksensä mukaan edesauttanut virheen korjaamista ja huolehtinut siitä, ettei rangaistusta panna täytäntöön, ja että hovioikeus oli korjannut virheen niin ettei virheestä ollut aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/53/30/2009).

Toisessa tapauksista vastaajalle oli tuomittu yhden vuoden ehdollisen vankeusrangaistuksen oheisseuraamuksena yhdyskuntapalvelua. Tässäkin tapauksessa todettiin, että vastaaja oli tapauksessa tuomittu rangaistukseen jota ei lain mukaan olisi voinut tuomita ja virhettä oli siten pidettävä lähtökohtaisesti vakavana. Tapauksessa otettiin kuitenkin huomioon, että puheenjohtajana toiminut käräjätuomari oli virheen selvittyä selityksensä mukaan edesauttanut virheen korjaamista, ja että korkein oikeus oli korjannut virheen niin ettei virheestä ollut aiheutunut vahinkoa vastaajalle (OKV/55/30/2009).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittäminen

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2b luvun 3 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli lainkohdan vastaisesti määrätty alle vuoden mittaiseksi (OKV/37/30/2009).

Vapaudenmenetysaika

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 6 luvun 13 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa vastaajalle tuomitusta vankeusrangaistuksesta oli kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta vähennetty kuukautta oikeaa vapaudenmenetysaikaa lyhyempi aika (OKV/12/30/2009).

Rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltaminen

Ruotsissa annetut ehdottomat vankeusrangaistukset oli Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikosasioissa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta annetun lain 29 §:n vastaisesti otettu rikoslain 7 luvun 6 §:n mukaisesti huomioon kolmessa eri tapauksessa vastaajalle tuomitua rangaistusta määrättäessä.

Ottaen huomioon, että virheet olivat kaikissa tapauksissa tapahtuneet vastaajien eduksi, virheet eivät antaneet aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 7 luvun 6 §:n soveltamisessa (OKV/11/30/2009, OKV/19/30/2009 ja OKV/88/30/2009).

Yhdyskuntapalvelun muuntaminen

Tuomiosta vastuussa olleitten puheenjohtajien huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen yhdyskuntapalvelun vankeudeksi muuntamisessa kolmessa eri tapauksessa, joissa vastaajalle tuomitun vankeusrangaistuksen sijasta määrätty yhdyskuntapalvelu oli tuomittu takaisin vankeudeksi käyttäen eri muutosuhdetta kuin mitä yhdyskuntapalvelua määrättäessä oli alun perin käytetty. Vastajien suorittamatta oleva yhdyskuntapalvelu oli näin muunnettu lyhyempään vankeusrangaistukseen kuin mihin oikea muutosuhde olisi johtanut. (OKV/1/30/2009, OKV/76/30/2009 ja OKV/86/30/2009).

Yhteisen vankeusrangaistuksen määrittäminen, nuorisorangaistus

Tuomiosta vastanneen puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen nuorisorangaistusten muuntamisessa vankeudeksi tapauksessa, jossa kaksi eri nuorisorangaistusta oli muunnettu yhdeksi yhteiseksi vankeusrangaistukseksi (OKV/102/30/2007).

Ajokiellon määrittäminen

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen tieliikennelain 78 §:n 1 momentin soveltamisessa tapauksessa, jossa muun ohessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomittu vastaaja oli määrätty lainkohdan vastaisesti alle kolmen kuukauden mittaiseen ajokieltoon (OKV/39/30/2009).

Tuomion sisältö

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle huolellisuuteen ja tarkkuuteen oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 6 §:n soveltamisessa tapauksessa, jossa tuomioon ei ollut merkitty tietoa ratkaisuun osallistuneista (OKV/8/30/2009).

Kirjoitusvirhe tai kirjoitusvirheeseen rinnastettava virhe

Tuomiosta vastuussa olevan puheenjohtajan huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselman kirjoittamisessa kuudessa tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen tai kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen 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 tai antamaan muuten virheellisen kuvan tuomion sisällöstä, eikä tuomioistuimien ollut omaloitteisesti havainnut ja korjannut virhettä.

Yhdessä tapauksessa törkeästä rattijuopumuksesta tuomitulle vastaajalle määrätty ajokiello oli kirjoitusvirheeseen rinnastettavan virheen johdosta jäänyt pois tuomiolauselmasta (OKV/99/30/2008).

Yhdessä tapauksessa vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymispäivä oli jäänyt puuttumaan tuomiolauselmasta (OKV/83/30/2009).

Edelleen yhdessä tapauksessa ajokiello oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty päättymään tarkoitettua aikaisemmin niin, että tuomiolauselmaan merkitty ajokiellon pituus alitti tieliikennelain 78 §:n 1 momentissa säädetyn ajokiellon vähimmäisajan (OKV/47/30/2009).

Kahdessa tapauksessa ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymispäivä oli merkitty päättymään tarkoitettua aikaisemmin niin, että tuomiolauselmaan merkitty koeajan pituus alitti rikoslain 2b luvun 3 §:ssä säädetyn koeajan vähimmäispituuden (OKV/66/30/2009 ja OKV/74/30/2009).

Yhdessä tapauksessa tuomiolauselmassa olleen kirjoitusvirheen johdosta tuomiolauselmaan merkitty vankeusrangaistuksen kohtuullistaminen oli rikoslain 7 luvun 6 §:n vastainen (OKV/85/30/2009).

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMISESTA AIHEUTUNEET PURKUESITYKSET

Tehdyt purkuesitykset

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan yhteiseen kolmen kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen. Käräjäoikeus oli tuomiolla luenut vastaajalle syyksi, muitten tekojen ohella, kuluneuvon kuljettamisen oikeudetta jonka syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Käräjäoikeuden tuomio esitettiin purettavaksi vastaajalle syyksi luetun vanhentuneen teon osalta (OKV/30/30/2009).

Käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan 30 päivän mittaiseen vankeusrangaistukseen notaarin toimiessa puheenjohtajana kirjallisessa menettelyssä. Käräjäoikeuslain 17 §:n 1 momentin 2) d) -kohdan mukaan virassa neljä kuukautta ollut notaari voi toimia käräjäoikeuden puheenjohtajana kirjallisessa menettelyssä, jossa tällöin rangaistukseksi ei kuitenkaan voida tuomita muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakkoo. Tässä tapauksessa notaari oli tuominnut kirjallisessa menettelyssä ehdotonta vankeutta. Käräjäoi-

keuden antama tuomio esitettiin purettavaksi (OKV/52/30/2009).

Käräjäoikeus oli lukenut vastaajalle syyksi luovuttoman käytön, jonka syyteoikeus oli vanhentunut kun haaste oli annettu vastaajalle tiedoksi. Käräjäoikeuden antama tuomio esitettiin purettavaksi (OKV/60/30/2009).

Korkeimman oikeuden vastaukset

Korkein oikeus on antanut ratkaisunsa kahteen vuonna 2008 tehtyyn purkuhakemukseen.

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle syyksiluettujen kahden vanhentuneen teon osalta. Korkein oikeus on tuomiollaan hylännyt vastaajille syyksi luetut kaksi tekoa ja palauttanut asian käräjäoikeuteen yhteisen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten (OKV/50/30/2008). Katso myös sivu 142.

Korkein oikeus purki käräjäoikeuden tuomion vastaajalle vanhentuneena syyksi luetun teon osalta sekä hovioikeuden tuomion vastaajalle tuomitun yhteisen rangaistuksen osalta. Korkein oikeus hylkäsi vastaajalle syyksi luetun vanhentuneen teon ja palauttanut asian yhteisen rangaistuksen uudelleenmääräämistä varten hovioikeuteen (OKV/69/30/2008). Katso myös sivu 143.

SYYTÄJÄT

Itsekriminointisuoja rikosprosessissa

Kantelija katsoi, että henkilön oikeuksia asianmukaiseen puolustautumiseen rikosprosessissa loukattiin, kun hänelle ei esitutinnan ja syyteharkinnan aikana välittynyt tietoa hänen asemastaan suomalaisessa rikosprosessissa rikoksesta epäiltynä. Saksalaiset poliisiviranomaiset olivat oikeus-

apupyynnön perusteella kuulleet henkilön asiansa todistajana.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että esitutkintaviranomaisella on verrattain laaja harkintavalta siitä keitä henkilöitä käsitellään epäiltyinä. On kuitenkin oltava erityisen varovainen siinä, että ketään ei nimetä todistajaksi, jos on vähäistäkään syytä epäillä häntä syylliseksi. Kantelijan tapauksessa oli selvää, että henkilö oli suomalaisessa rikosprosessissa ollut alusta lukien rikoksesta epäillyn asemassa. Hänen oltuaan suomalaisten viranomaisten tavoittamattomissa, ei keskusrikospoliisi voinut tiedottaa hänelle henkilökohtaisesti rikosprosessin käynnistämisestä ja kulusta. Tämä ja se, että ulkomaiset viranomaiset olivat arvioineet toisin asianosaisen aseman esitutkinnassa, ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voinut estää rikosprosessin jatkamista keskusrikospoliisissa henkilön kohdalla rikoksesta epäiltynä. Tässä oli otettava huomioon muun ohella rikoksen laatu ja siihen liittyvä selvittämisintressi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että keskusrikospoliisi oli toiminut tilanteessa asianmukaisesti siirtäessään asian rikosasian seikkaperäisempää oikeudellista jäsentelyä ja arviointia varten valtiosyyttäjälle. Valtiosyyttäjän menettelyä arvioitaessa kyse oli siitä, onko henkilön syyteharkinta voitu suorittaa vaikka häntä ei ole esitutkinnassa kuultu nimenomaan rikoksesta epäiltynä. Kantelijan väitteiden perusteella arvioitavaksi tuli myös, onko valtiosyyttäjän menettely vaarantanut itsekriminointisuoja.

Itsekriminointisuojan keskeinen sisältö on se, että rikoksesta epäillyllä on vaitiolo-oikeus ja toisaalta hänellä ei ole totuudessapysymisvelvollisuutta kuten todistajalla ja asianomistajalla. Rikoksesta epäilty voi myös pysyä täysin passiivisena eikä hän ole velvollinen vastaamaan hänelle esitettyihin kysymyksiin.

Laissa ei ole ehdotonta säännöstä, jonka mukaan henkilön kuuleminen epäiltynä esitut-

kinnassa olisi syyteharkinnan edellytys. Tämän voidaan kuitenkin katsoa olevan suomalaisen rikosprosessin lähtökohta, vakiintunut käytäntö sekä asiaan liittyvän lainsäädännön henki. Kun syyllisyyskysymys tulee rikosasiassa lainkäyttöviranomaisen pohdittavaksi, on asianomaisen lähtökohtaisesti voitava jo esitutkinnassa lausua häneen kohdistetuista rikosepäilyistä niine oikeuksine ja velvollisuuksineen, jotka laki rikoksesta epäillyn asemassa olevalle asettaa. On selvää, että tästä poikkeaminen edellyttää erittäin hyvät perusteet myös silloin, kun syyttäjä on päätenyt syyteharkinnassaan kokonaan rikosepäilystä vapauttavaan syyttämättäjäätämispäätökseen. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että itsekriminointisuoja kuuluu suomalaisen rikosprosessin keskeisiin oikeusturvatakeisiin ja sen tarkoituksenmukainen toteutuminen tulee turvata rikosprosessin kaikissa vaiheissa.

Saksalaisviranomaiset olivat kuulustelupöytäkirjan merkinnän perusteella ilmoittaneet henkilölle, että häntä kuullaan todistajana asiassa. Hänelle oli kuulustelun aluksi myös ilmoitettu, että hänellä on oikeus olla vastaamatta kysymyksiin, joihin vastaaminen saattaisi hänet tai hänen lähisukulaisen vaaraan tulla syytetyksi rikoksesta.

Tämä ei apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuitenkaan täyttänyt kaikkia rikoksesta epäillyn itsekriminointisuojan edellyttämiä vaatimuksia ottaen erityisesti huomioon erot epäillyn ja todistajan asemassa rikosprosessissa. Todistajana kuultu henkilö ei ollut päässyt lausumaan prosessin missään vaiheessa häneen suoraan kohdistetuista rikosepäilyistä. Henkilön mahdollisuus varautua ja valmistautua rikosprosessiin heikentyy merkittävästi kun hänellä ei ole käsitystä todellisesta roolistaan esitutkinnassa. Kyseisessä tapauksessa tämä oli korostunut ottaen huomioon, että samaan asiakokonaisuuteen

teen liittyen oli ollut rikoksesta epäiltynä useampi henkilö, joista muut olivat kuultu rikoksista epäiltyinä.

Valtionsyyttäjän menettelyä kokonaisuutena arvioidessaan apulaisoikeuskansleri huomioi, että syyttäjä oli päätenyt kyseisessä asiassa henkilön osalta syyttämättäjäätämistrakaisuun ja perustellusti voitiin esittää, että tilanteesta ei ole henkilölle aiheutunut tosiasiallista vahinkoa. Henkilön aseman määräytyminen oikeusapupyynnöä Saksassa toimeenpantaessa ei ollut myöskään valtionsyyttäjän päätettävissä. Apulaisoikeuskansleri viittasi lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, joka edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana sitä, että asian käsittelyaika on kohtuullinen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä sopimusmääräystä on noudatettava silloinkin, kun prosessi ei johda syytteen nostamiseen epäiltyä vastaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tällaisissa tilanteissa voidaan katsoa joutuisuusvaatimuksen jopa korostuvan syyttömäksi todettavan henkilön joutuessa rikosprosessin kohteeksi rikoksesta epäiltynä. Valtionsyyttäjä oli tehnyt syyttämättäjäätämispäätöksen, kun oli käynyt selväksi, että näyttö ei henkilön kohdalla ylittänyt syytekynnystä. Henkilön kuuleminen uudelleen rikoksesta epäiltynä olisi merkittävästi pitkittänyt asian käsittelyä.

Edelleen apulaisoikeuskansleri huomioi arviossaan, että henkilön todistajana antamaa esitutkintakertomusta ei ollut käytetty tuomioistuimessa häntä vastaan. Merkitystä voitiin antaa myös sille, että henkilön kanssaepäiltyjenkin osalta valtionsyyttäjä päätyi syyttämättäjäätämistrakaisuun.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että syyttäjä ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti, mutta saattoi syyttäjän tietoon näkemyksensä itsekriminointisuojan merkityksestä esitutkinnassa

ja syyteharkinnassa ja lähetti jäljennöksen päätöksestään valtakunnansyyttäjälle tiedoksi. Katso myös sivu 74 (OKV/130/1/2007).

ULOSOTTO

Avustavan ulosottomiehen menettely häätöasiassa

Kantelun mukaan ulosottoviranomainen oli menettänyt lainvastaisesti häätöä koskevassa asiassa. Kantelija arvosteli muun muassa avustavan ulosottomiehen menettelyä liittyen häätötoimitusta koskevaan muutoksenhakuun. Avustavan ulosottomiehen antaman selvityksen mukaan hän oli häätötoimituksen yhteydessä ilmoittanut häädettävälle, että valitusaika oli kolme viikkoa toimituspäivästä.

Tapahtuma-aikana vuonna 2005 voimassa olleen ulosottolain 10 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan kun ulosottomies suorittaa ulosmittauksen tai muun täytäntöönpanotoimituksen taikka tekee päätöksen ulosottoasiassa, hänen on samalla ilmoitettava, saako asiassa hakea muutosta ja mitä valituksen osalta on noudatettava.

Avustava ulosottomies oli häätötoimituksessa tuonut esille, että toimituksesta oli mahdollista valittaa ja hän oli kertonut valituksen määräajan. Käytettävissä olleen aineiston mukaan hän ei kuitenkaan ollut millään tavalla selostanut häädettävälle mitä valituksen osalta muutoin oli noudatettava, eli miten mahdollisen valituksen tekemisessä muutoin olisi tullut menetellä. Avustava ulosottomies ei ollut kertonut häädettävälle esimerkiksi sitä, minne mahdollinen valituskirjelmä olisi tullut toimittaa.

Mainitun perusteella oikeuskansleri yhtyi lääninhallituksen esittämään näkemykseen, että avustavan ulosottomiehen ohjeistus valituksen te-

kemiseen liittyvästä menettelystä oli jäänyt puutteelliseksi. Ulosottolaista ja sen esitöistä ei toisaalta ilmennyt mitään nimenomaisia tietoja avustavan ulosottomiehen olisi tullut ilmoittaa häädettävälle valituksen noudattamisen osalta. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan selvää kuitenkin oli, että ilmoittamalla vain valituksen määräajan, avustava ulosottomies ei käsillä olevassa tapauksessa ollut ilmoittanut häädettävälle kaikkia niitä tietoja, jotka hänen olisi ulosottolain mukaan tullut ilmoittaa, joten hänen menettelynsä oli tältä osin kritiikille altis.

Oikeuskansleri saattoi avustavan ulosottomiehen tietoon käsityksensä tämän menettelyn virheellisyydestä (OKV/473/1/2007).

OIKEUSREKISTERIKESKUS

Maksun palauttamisen viivästyminen

Kantelija oli maksanut sakon sekä hänelle tiedoksi annetun rangaistusvaatimuksen että käräjäoikeuden samassa asiassa antaman tuomion johdosta. Kantelija arvosteli viranomaisten menettelyä sen vuoksi, että hänelle ei ollut palautettu suorittamaansa ylimääräistä sakkoa.

Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen mukaan maksun palauttamista oli vaikeuttanut muun muassa se, että maksu oli maksettu vastustetun rangaistusvaatimuksen viitenumerolla, jota vastaavaa täytäntöönpanoasiata ei rekisterissä ollut. Lisäksi maksulla ollut maksajan nimi oli ollut epätäydellinen.

Oikeusrekisterikeskuksen selvityksessä mainitut syyt sille, että maksun palauttaminen oli kestänyt varsin pitkään, olivat apulaisoikeuskanslerin mielestä sinänsä olleet osittain ymmärrettävät. Asiassa ei kuitenkaan ollut tullut ilmi mitään oikeudellisesti hyväksyttävää perustet-

ta sille, että kantelijan tammikuussa 2007 mak-
saman sakon johdosta hänen marraskuussa 2006
näin ollen suorittama ylimääräinen maksu oli pa-
lautettu hänelle vasta elokuussa 2007 sen jälkeen
kun hän oli tehnyt asiasta kantelun oikeuskansle-
rille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan maksu oli-
si pitänyt palauttaa kantelijalle nopeammin kuin
tapauksessa oli tehty. Apulaisoikeuskansleri kat-
soi, että Oikeusrekisterikeskus ei ollut palautta-
nut maksua säännösten edellyttämällä tavalla vii-
vytyksettömästi.

Kantelijan suorittama ylimääräinen sakon
maksu oli palautettu kantelijalle asianmukai-
sine korkoineen. Oikeusrekisterikeskus oli sit-
temmin muuttanut maksujen palauttamiskäy-
töntönsä ja palauttamisen nopeuttamiseen oli
tapauksen perusteella kiinnitetty huomiota. Eri-
tyisesti nämä seikat huomioiden apulaisoikeus-
kansleri katsoi, että asia ei antanut hänelle aihet-
ta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi
maksun palauttamisen viivästymisestä esittämän-
sä näkemyksen Oikeusrekisterikeskuksen tietoon
(OKV/807/1/2007).

VANKEINHOITOLAITOS

Kirjallisen huomautuksen antaminen

Virkamiehen muun ohella saamastaan kirjallises-
ta huomautuksesta tekemää kantelua koskevas-
sa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri totesi, että
huomautuksen antaminen on hallinnollinen esi-
miehen yleiseen työjohto- ja valvontavaltaan
kuuluva toimenpide, josta laissa ei ole menette-
lysäännöksiä. Huomautus voidaan antaa joko kir-
jallisesti tai suullisesti. Huomautuksen antamis-
ta harkitessaan esimiehen tulee ottaa huomioon
virkamiehen asema ja siihen liittyvät tehtävät ja

tapauskohtaisesti harkita asiaa hyvän hallinnon
kannalta (perustuslain 21 §).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti esimiehen
huomiota siihen, että ennen kirjallista huomau-
tusta virkamiestä tulee kuulla. Asianmukaista
myös on, että huomautuksesta ilmenee, että ky-
symys ei ole valtion virkamieslain 24 §:ssä sää-
detystä kirjallisesta varoituksesta. Kumpaka-
n näistä hyvään hallintoon kuuluvista menettely-
tavoista ei ollut näytetty noudatetun annettaessa
kantelijalle kirjallinen huomautus. Katso myös si-
vu 75 (OKV/679/1/2007).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Asian käsittelyn viipyminen

Kantelija teki vuonna 2006 tietosuojavaaltuute-
tun toimistoon ilmoituksen vakuutusyhtiön toi-
minnasta. Hän tiedusteli asian etenemistä vuoden
2007 alkupuolella, ja asia oli tällöin puhelinkes-
kustelussa luvattu hoitaa nopeasti. Vuoden 2008
keväällä asia oli kuitenkin vielä ratkaisematta.
Kantelun vireille tulon jälkeen annetun tietosuo-
javaaltuutetun kannanoton mukaan asia oli iso pe-
riaatteellinen kysymys, mutta tästä huolimatta
asian käsittely tietosuojavaaltuutetun toimistossa
oli kestänyt yli kaksi vuotta. Saadusta selvitykses-
tä ei käynyt ilmi, että pitkä käsittelyaika olisi joh-
tunut esimerkiksi asian selvittämisen vaatimista
toimenpiteistä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi hyvän hallinnon
perusteiden edellyttävän, että viranomaisen toi-
minta on järjestetty siten, että asiakaspalvelu on
hyvää ja viranomainen pystyy toimimaan tarkoi-
tuksenmukaisesti ja tehokkaasti. Vireillä olevat
asiat tulee käsitellä asianmukaisesti ja ilman aihee-
tonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti
tietosuojavaaltuutetun sekä tietosuojavaaltuutetun

toimiston ylitarkastajan huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä. Lisäksi ylitarkastajan huomiota kiinnitettiin hallintolain säännökseen siitä, että viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta (OKV/657/1/2008).

VAKUUTUSOIKEUS

Päätösten perusteleminen

Kantelija oli katsonut, että vakuutusosoikeuden päätöstä ei ollut asianmukaisesti perusteltu. Vakuutusosoikeus oli osin muuttanut tapaturmalautakunnan päätöstä, mutta oli kuitenkin viitannut myös tältä osin tapaturmalautakunnan päätöksen perusteluihin. Lautakunnan päätöksen perustelut olivat olleet riittämättömät. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutusosoikeuden huomiota hallintolainkäyttölain vaatimukseen perustelujen selkeydestä ja täsmällisyydestä. Erityisesti hän kiinnitti huomiota siihen, että vakuutusosoikeus voi perusteluissaan viitata tapaturmalautakunnan ratkaisuun vain, jos lautakunnan perustelut koskevat ratkaistavana olevaa seikkaa ja vakuutusosoikeus ei siltä osin muuta päätöstä (OKV/705/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto

Apulaisoikeuskansleri teki tutustumis- ja tarkastuskäynnin oikeusministeriön oikeushallinto-osastoon 5.2.2009. Keskusteluissa käsiteltiin muun muassa ministeriön tuomioistuimiin kohdistamaa ohjausta, keinoja ylipitkien käsittelyaikojen välttämiseksi, tuomioistuinten resurssitarpeiden arviointia, käräjäoikeusverkoston rakennuudistusta, toimitilakysymyksiä, tuomioistuihin koskevan julkisuuslainsäädännön tilannetta sekä edunvalvontapalvelujen uudelleen järjestämisestä. Lisäksi keskusteltiin yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimiseen liittyvistä seikoista sekä rekisteri- ja tietokannoista. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/13/51/2009).

Lappeenrannan oikeusaputoimisto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti Lappeenrannan oikeusaputoimiston 24.2.2009. Tarkastuskäynnin aiheina olivat edunvalvontapalvelujen järjestäminen oikeusaputoimiston toimialueella ja edunvalvontapalvelut. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/2/51/2009).

Oulun hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 5.5.2009 tarkastuskäynnin Oulun hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskanslerille esiteltiin hallinto-oikeutta ja sen tehtäviä erityisesti keskittyen lastensuojeluasiain ja 1.1.2008 voimaan tulleen lastensuojelulain hallinto-oikeuden työskentelyyn tuomiin erityispiirteisiin. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa hallinto-oikeuden työtilanteesta, asia-

määristä, käsittelyajoista ja henkilökunnan jaksamisesta sekä kokemuksista uuden lastensuojelulain työskentelyyn tuomista muutoksista.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/12/51/2009).

Oulun käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 7.5.2009 Oulun käräjäoikeuden. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa käsittelyn joutuisuus, käräjäoikeuden henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitäminen ja yhteistyökysymykset sidosryhmien kanssa. Tarkastuskäynnillä oli esillä myös muun muassa tuomiolauselmien vapauttamista koskevat kysymykset.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/10/51/2009).

Oulun syyttäjänvirasto

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 7.5.2009 Oulun syyttäjänviraston. Keskustelun teemoina olivat muun muassa syyttämiskäytännön yhdenmukaisuus ja syyttäjän yhteistyö sidosryhmien kanssa. Syyttäjänvirastosta etukäteen hankitun aineiston perusteella keskusteltiin lisäksi syyttäjänviraston syyteharkintatilanteesta sekä syyttämättäjäättämispäätöksistä ja niiden perusteleminen.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/9/51/2009).

Kotkan käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 19.11.2009 tarkastuskäynnin Kotkan käräjäoikeuteen. Tarkastuskertomus on luettavissa sivulta 102 (OKV/19/51/2009).

SISÄASIAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Vuonna 2009 saapuneista ja ratkaistuista sisäasiainministeriön toimialan kanteluista valtaosa koski poliisin toimintaa. Kanteluita poliisin toiminnasta tuli vireille 280 (vuonna 2008 286) ja niitä ratkaistiin 283 (vuonna 2008 237). Niistä suurin osa koski poliisin toimintaa esitutkintaviranomaisena.

Apulaisoikeuskansleri antoi poliisille huomautuksen kahdessa tutkimassaan kanteluasiassa. Tapaukset koskivat menettelyä eläinten lopettamisessa eläinsuojeluasiassa ja rangaistusmääräysmenettelyn käyttämistä asiassa, jota ei lain mukaan ollut mahdollista siinä käsitellä. Vähäisempää moitittavaa poliisin toiminnasta löytyi muun ohella asiakirjapyyntöjen käsittelystä ja rikosilmoitusten kirjaamisesta. Toimenpiteitä aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan aloittamatta jättämiseen, esitutkinnan perusteellisuuteen tai sen joutuisuuteen. Yleistä on myös, että poliisin toimien kohteeksi joutuneet arvostelivat toimenpiteitä perusteettomiksi.

Muiden ministeriön hallinnonalan viranomaisten menettelyä koskevia kanteluita saapui vain joitakin; eniten hätäkesuksista, joiden toiminnasta tehtiin kertomusvuonna oikeuskanslerille seitsemän kantelua. Ratkaistuista muista kuin poliisikanteluasioista toimenpiteitä aiheutti vain yksi asia. Siinä apulaisoikeuskansleri saattoi pelastuslaitoksen tietoon näkökohtia palotarkastusten toimittamisesta.

Oikeuskansleri antoi lausuntonsa keskeisen poliisin toimintaa sääntelevän lainsäädännön eli

poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain kokonaisuudistusta valmistelleen esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnöstä (ks. Oikeusministeriön toimiala, Lausunnot ja esitykset). Yksittäisiä säännösehdotuksia koskevien kommenttien ohella oikeuskansleri totesi yleisesti pitävänsä ongelmallisena lakiehdotuksiin sisältyvien todennäköisyyttä koskevien ilmaisujen – on olemassa vaara, on odotettavissa, on syytä epäillä, on todennäköistä, on varsin todennäköistä, todennäköisin syin, oletettavasti, ilmeisesti, voidaan olettaa, on syytä olettaa, voidaan perustellusti olettaa, voidaan todennäköisesti olettaa ja voidaan erittäin pätevin perustein olettaa – epätarkoituksenmukaiselta tuntuvaa määrää.

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tutustuivat suojelupoliisiin tekemällään vierailulla sen tiedonhankintakeinoihin. Oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikköön ja apulaisoikeuskansleri tarkasti Oulun lääninhallituksen poliisiosaston ja Oulun poliisilaitoksen.

Lausunnot ja esitykset

Eräiden tehtävien siirtäminen Maahanmuuttovirastolle

Sisäasiainministeriö oli pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa eräiden tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastolle koskevista ministeriössä val-

mistelluista luonnoksista hallituksen esityksiksi ja asetusehdotuksiksi. Lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena oli antaa Maahanmuuttovirastolle toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen täytöntöönpanosta. Sisäasiainministeriölle sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksille kuuluvaa toimivaltaa ehdotettiin siirrettäväksi Maahanmuuttovirastolle. Kysymys oli välttämättömistä muutoksista, jotka liittyivät maahanmuuttohallinnon yhdistymiseen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton hallinnoimiseen. Aineellisista säännönmuutoksista ei ollut kysymys.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan yleisellä tasolla huomiota muun muassa käytännön ohjaustoiminnan siirtämiseen ministeriön alaiselle keskushallinnolle, Maahanmuuttoviraston valvonnan, ohjauksen ja seurannan sääntelyyn, säilöönottoyksikön ja vastaanottokeskuksen järjestyssääntöihin sekä alue- ja paikallishallinto-uudistuksen vaikutuksiin.

Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna menettelyä siirtää käytännön ohjaustoimintaa koskevat tehtävät, jotka eivät luontevasti sovi ministeriölle, ministeriön alaiselle keskushallinnolle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitys näyttäisi ministeriölle kuuluvan valvontasäännöksen puuttuessa antavan Maahanmuuttovirastolle varsin vahvan ja itsenäisen aseman ja että sitä tulisi tasapainottaa ministeriön vahvemmallalla kontrollimahdollisuudella. Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli aiheellista harkita säilöönottoyksiköiden järjestyssääntöjen vahvistamistehtävän antamista ministeriölle. Koska vastaanottokeskusten järjestyssääntöjen asema oli epäselvä ja järjestyssääntöihin saattoi sisältyä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia sitovia määräyksiä, apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna, että jatkovalmistelussa tarkas-

teltaisiin tarkemmin sääntelyä. Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen vaikutukset ja tarkempi arviointi oli jäänyt tekemättä (OKV/39/20/2008).

Ulkomaalaislain muuttaminen, turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys

Sisäasiainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa ulkomaalaislain muutosehdotuksista, jotka liittyivät muun muassa turvapaikanhakijan työnteke-oikeuden sitomiseen henkilöllisyyden selvittämiseen ja asumisaikaedellytykseen kansainvälistä suojelua saaneen (pl. pakolaiset) toimimiselle perheenkokoajana.

Oikeuskansleri katsoi, että koska uudistuksen tavoitteina näkyy olevan mm. turvapaikkaprosessin tehostaminen ja nopeuttaminen sekä myös väärinkäytösten mahdollisuuksien eliminointi, on oikeusturvanäkökohtiin kiinnitettävä korostettua huomiota.

Turvapaikkapolitiikkaa pyritään linjaamaan mm. ehdotuksella sitoa turvapaikanhakijan työnteke-oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen.

Työnteke-oikeuden perusedellytyksenä tulisi raportin mukaan olla, että hakija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä. Jos henkilöllisyyden todistaminen asiakirjoin on kuitenkin mahdotonta, riittäisi, että hakija tekisi yhteistyötä ja edesauttaisi henkilöllisyytensä selvittämisessä.

Oikeuskansleri totesi, että henkilöllisyyden selvittäminen on osa turvapaikkatutkintaa. Työnteke-oikeuden ja henkilöllisyyden selvittämisen yhdistäminen esitetyllä tavalla voi olla omiaan luomaan kuvaa jonkinlaisesta ”kaupankäynnistä”, mikä sopii huonosti asianmukaiseen, puolueettomaan ja luottamusta herättävään viranomaistoi-
mintaan. Lakiesitystä valmisteltaessa tulisi tarkastella ehdotuksen suhdetta perustuslain 18 §:ään ottaen huomioon suhteellisuusperiaate, pohtia muutoksen välttämättömyyttä ja toisaalta sen vaikutusta suomalaisiin työmarkkinoihin sekä tar-

vetta edistää maahanmuuttajien työllistymistä ja sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kielianalyysin tekemiseen liittyy, kuten selvityksessä esitetään, useita epävarmuustekijöitä (mm. analyysin tekijöiden pätevyys) ja merkittäviä virhepäätelmien riskejä. Hakijan kotiseudulla on vaikutusta annettavan lupapäätöksen sisältöön ja mm. käännättämisen edellytysten arviointiin. Näistä syistä oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota perustuslain 80 §:ään, jonka 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Yhden vuoden asumisaikaedellytyksestä kansainvälistä suojelua saaneiden toimimiselle perheenkokoajana (pois lukien pakolaisaseman saaneet), oikeuskansleri totesi, että perheen yhdistämispolitiikan yhtenäistämistarpeesta huolimatta ehdotusta tulisi tarkastella perustuslain 10 §:n piiriin sisältyvän perhe-elämän suojan valossa ja pohtia, onko pakolaisten ja toisaalta toissijaisen, humanitaarisen ja tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden epäyhdenvertainen kohtelu tässä tilanteessa perusteltua.

Reportin mukaan perheen yhdistämisen menetelyä halutaan kehittää mm. oleskeluluvan asianosaisten kuulemiskäytäntöjä selvittämällä. Selvitetään muun muassa, ”onko muun omaisen kuuleminen välttämätöntä, jos perheenkokoajalla ei ole oikeutta saada muulle omaiselleen oleskelulupaa Suomeen”.

Asiaa selvittäessä ja mahdollisesti pidemmälle valmisteltaessa tulee huomioida kuulluksi tulemisen asema yhtenä perustuslain 21 §:n mukaisista keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka on turvattava lailla. Kuulemisoikeuden rajaamisen tulee olla poikkeuksellista ja sille tulee olla riittävät perusteet. Hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan lainkohdan perusteluissa (hallituksen esitys HE 72/2002 vp, yksityiskohtaiset perustelut s. 90) on muun ohessa todettu, että hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosai-

sen oikeusturvan kustannuksella ei voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä.

Perheen yhdistämisen menettelyn kehittämiseksi aiotaan selvittää myös, tulisiko perheenkokoaja katsoa alaikäiseksi vain, jos hän vielä päätöshetkellä on alaikäinen. Oikeuskansleri totesi, että vaikka ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin nojalla alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti, voisi yksittäisen hakijan oikeusturva jäädä liian riippuvaiseksi Maahanmuuttoviraston ja yksittäisen viranhaltijan kulloisestakin työtilanteesta, mikäli soveltamiskäytäntöä muutettaisiin raportissa esitetyllä tavalla. Hakijoiden yhdenvertainen kohtelu tulisi voida varmistaa riippumatta hakemusten ajoittaisesta ruuhkautumisesta, henkilökunnan poissaoloista ja muista hankalasti ennakoitavista ja sattumanvaraisistakin tilanteista (OKV/28/20/2009).

Ulkomaalaislain muuttaminen, iän selvittäminen

Sisäasiainministeriö pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Ulkomaalaislakiin ehdotettiin lisättäväksi säännökset oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä, ja muutettavaksi perheen yhdistämistä ja kansainvälistä suojelua hakevan työnte-ko-oikeutta koskevia säännöksiä.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Oikeuslääketieteellisellä iän selvittämisellä puututaan perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilön koskemattomuuteen. Tämä edellyttää asiaa koskevilta säännöksiltä erityistä tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä sen varmistamista, että säännösten mahdollistamia selvityksiä tehdään ja käytetään tarkoitussidonnaisuuden periaate huomioiden ainoastaan iän selvittämi-

seen, ei sen sijaan esimerkiksi hakijan tai hakemuksen muun luotettavuuden arvioimiseen. Esityksen perusteluiden mukaan (s. 32) tutkimuksesta kieltäytymisellä olisi erityisesti vaikutusta arvioitaessa hakijan henkilöllisyyden uskottavuutta. Tässä yhteydessä olisi aiheellista täsmentää, mitä seikkoja hakijan henkilöllisyyden määritelmä sisältää.

Lakiesityksen 6 a ja 6 b § jättävät varsin avoimeksi, kuka arvioi selvityksen tekemisen tarpeellisuuden ja millä perusteilla, miten selvitysten tekemistä ja niihin liittyviä menettelyjä valvotaan, onko hakijan laillisella edustajalla tai jollakin muulla läsnäolo-oikeus tutkimuksessa ja millä tavoin lausunto laaditaan. Lakiehdotuksen 6 b §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimuksen tekemisestä. Esityksen jaksossa tavoitteet ja keskeiset ehdotukset (s. 27) mainitaan, että iän selvittämistä koskevien käytännön menettelyjen yhdenmukaistamiseksi ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden varmistamiseksi tullaan yhteistyössä viranomaisten kesken laatimaan ohje. Asetuksella ja ohjeistuksella on mahdollista täsmentää menettelyjä, joiden perusteista tulee kuitenkin olla säädetty laissa.

Työnteko ilman oleskelulupaa

Täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja läpinäkyvyyttä on syytä korostaa myös ilman oleskelulupaa maassa oleskelevan ulkomaalaisen työnteke-oikeuden rajaamista koskevilla säännöksissä. Lakiesityksen 81 §:n mukaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on muun muassa ulkomaalaisella, joka on kansainvälistä suojelua haettuaan oleskellut Suomessa kolme kuukautta ja jonka henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poliisi ja rajavartiolaitos selvittävät turvapaikan-

hakijan henkilöllisyyden ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti. Poliisin Maahanmuuttovirastolle toimittamassa aineistossa henkilöllisyyden selvittämisen tulee olla selvästi todettu, tai mainittu se, että hakija ei ainakaan ole vaikeuttanut henkilöllisyytensä selvittämistä. Ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin mukaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan.

Esityksen 81 §:n säännöstä selventäisi tässä yhteydessä käytetyn henkilöllisyys-termin tarkempi määrittely lain perusteluissa. Lakiesityksen edellytystä ”hakijasta riippumattomasta syystä” olisi myös tarpeen avata esityksen perusteluissa lisää sen varmistamiseksi, että ainakaan tyypillisimpien tapausten, kuten hävitettyjen matkustusasiakirjojen, kohdalla tulkintaongelmia ei tulisi. Hakijan asiaa ehkä pitkänkin ajanjakson aikana käsiteltäessä eri viranomaisilla voi olla toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, onko henkilöllisyys selvitetty vai ei, onko hakijan katsottava vaikeutaneen henkilöllisyytensä selvittämistä ja minkä viranomaisen kanta ratkaisee työnteko-oikeuden.

Muilta osin apulaisoikeuskanslerilla ei ollut lausuttavaa esityksestä (OKV/34/20/2009).

Yhdenvertaisuussuunnitelman yleiset suositukset

Yhdenvertaisuussuunnitteluvetoitteen laajeneminen

Yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Sisäasiainministeriö pyysi lausuntoa yleisistä suosituksista yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi lausunnossaan, että voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki (21/2004)

velvoittaa viranomaisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän estämiseksi toiminnassaan. Tekeillä oleva kotimainen lainsäädäntö laajentaa yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitetta siten, että yhdenvertaisuutta tulee tarkastella myös muiden tekijöiden kuin vain etnisten alkuperän näkökulmasta. Velvoitteen laajentuminen on merkittävä muutos, ja asettaa viranomaisille uusia vaatimuksia yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisessa. Laajentamisen yhteydessä olisi syytä arvioida myös nykyjärjestelmää. Lausuntopyynnöstä ei kuitenkaan ilmene, onko tällaista arviota kootusti tehty. Pyynnössä on mainittu, että yhdenvertaisuuslain toimivuudesta tehdyn tutkimuksen mukaan yhdenvertaisuussuunnittelua on tarpeen kehittää laadullisesti ja määrällisesti. Mainittu Yhdenvertaisuuslain toimivuus -tutkimus on kohdistunut pääosin viranomaisiin ja yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoja koskeviin oikeudellisiin ratkaisuihin ja kannanottoihin. Tutkimuksessa ei ole selvitetty viranomaisissa asioivien henkilöiden tai yksityisten toimijoiden kokemuksia ja käsityksiä yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja syrjintäkieltojen tehokkuudesta. Ilmeisesti varsinaista yhdenvertaisuussuunnitelmien toimivuutta koskevaa tutkimusta ei myöskään ole tehty. Viimeistään suunnitteluvaiheen laajentamisen ja tietyn kokemusten karttumisen jälkeen tällainen olisi perusteltua tehdä.

Yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen

Nykyisen lain mukaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisien tulee laatia suunnitelma siinä laajuudessa kuin kunkin viranomaistoiminnan luonne sitä vaatii. Yleiset suositukset suunnitelman sisällöstä antaa sisäasiainministeriö. Yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuus koskee laissa tarkoitettuja vi-

ranomaisia, ei kuitenkaan esimerkiksi evankelisluterilaista kirkkoa.

Suosituksissa korostetaan aiheellisesti sitä, että yhdenvertaisuussuunnittelussa paikallinen näkökulma on tärkeä. Suunnittelutyössä on kuitenkin sekä yleisiä, kaikille yhteisiä että tietyille hallinnonalalle kuuluvia piirteitä. Sisäasiainministeriön suositus ja koordinointi luovat perustan ensin mainitulle. Tämän lisäksi alue- ja paikallishallintoa ohjaavien viranomaisten roolia tulisi suosituksissa vahvistaa. Ne voisivat tukea ja ohjata alempia hallinnonalansa viranomaisia yhdenvertaisuussuunnittelun valmistelussa ja laatimisessa. Alueellista ja paikallista hallintoa ohjaavien viranomaisten aktiivisella tiedottamisella ja neuvonnalla voitaisiin yhdenvertaisuussuunnittelussa kehittää myös oman hallinnonalan erityistietämystä. Niin ikään hierarkkisesti samantasoisten, eri alojen viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia olisi perusteltua suositella, vaikka suunnitelman laatiminen onkin sidoksissa kunkin viranomaisen omaan toimintaan.

Lausuntopyynnön kohteena olevassa luonnoksessa kohdassa 6. Suunnitelman toimeenpano ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi todetaan, että voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki ei säädä yhdenvertaisuussuunnitelman valtakunnallisesta valvonnasta ja seurannasta. Kohdassa viitataan siihen, että eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja vähemmistövaltuutettu ovat osana valvontatehtäväänsä seuranneet myös viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun toteutumista. Laillisuusvalvonta on kuitenkin vain viimekätistä valvontaa. Tämän lisäksi alue- ja paikallishallinnon ohjaavat viranomaiset voisivat osallttaa ja toimivaltansa rajoissa seurata alempien viranomaisten suunnittelutyötä ja suunnitelmien päivittämistä. Kaiken kaikkiaan edellä tässä lausunnossa viitatussa yhdenvertaisuussuunnittelun evaluoinnissa olisi syytä tarkastella myös sitä, miten suunnittelun valvontaa olisi syytä vahvistaa.

Apulaisoikeuskanslerin tarkastusmatkalla Kotkan käräjäoikeudessa 19.11.2009 tuli esiin, että oikeusministeriön Ilona-intranetissä venäjänkieliset käräjäoikeuksien palveluihin liittyvät lomakkeet olivat olleet käräjäoikeuksien saatavissa vasta paljon myöhempanä ajankohtana kuin esimerkiksi englannin-, ranskan- tai espanjankieliset lomakkeet. Venäjänkielinen asiakas-kunta on Kotkan käräjäoikeudenkin tuomiopii-rissä merkittävä, ja tarve erilaisille lomakkeille ja ohjeille venäjän kielellä on ilmeinen. Vastaava tilanne lienee myös muissa Itä-Suomen käräjäoi-keuksissa ja muissa viranomaisissa, joissa on ve-näjänkielisiä asiakaskuntia.

Tämänkaltaisen yhdenvertaisuushaaste liit-tyy kiinteästi yhdenvertaisuussuunnitelman laa-timiseen, jossa viranomaiset voisivat toimia yhteistyössä paikallisesti ja jossa keskushallinto-viranomaisen tulisi tukea paikallisviranomaisia tässä työssä muun muassa palveluiden saamiseksi samantasoisiksi. Yhdenvertaisuushaasteiden liit-tyessä yhtäältä yhteiskunnan moninaistumiseen ja toisaalta olemassa olevan moninaisuuden tun-nistamiseen ja hyväksymiseen usealla viranomai-sella on väistämättä tarve ottaa huomioon sa-mankaltaisia tekijöitä suunnitelman laatimisessa yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän eh-käisemiseksi. Konkreettisen palvelutarpeen tun-nistamisessa on välttämätöntä olla myös yhtey-dessä esimerkiksi kielivähemmistöjen edustajiin taikka muihin asiakasryhmiin suunnitelmaa laa-dittaessa sekä kuunnella omaa asiakaspalvelutyö-tä tekevää henkilökuntaa.

Suunnitelman sisältö

Yhdenvertaisuussuunnittelussa ollaan siirtymäs-sä vaiheeseen, jossa viranomaistoiminnassa koh-talaisen ilmeisten yhdenvertaisuusilmiöiden lisäk-si on tarkasteltava hallinnossa asioivien ihmisten huomioon ottamista kokonaisvaltaisemmin. Yh-

denvertaisuussuunnittelu tulisikin nähdä yh-tenä koko viranomaispalvelun laatutyökaluna. Luonnoksessa on hyvin tuotu esiin neuvoja hy-vän suunnitelman laatimiseen ja ehdotukset ovat hyvin strukturoituja. Suunnittelu on kuiten-kin jatkuva prosessi, jonka tulisi olla muuttuviin olosuhteisiin hyvin sopeutuva ja tarvittaessa päi-vitettävä. Yhdenvertaisuussuunnitelmaa voisi aja-tella laajemminkin koko viranomaistoiminnan ja asiakaspalvelun toimivuuden laatumittarina. Yh-denvertaisuusongelmien tiedostaminen helpot-taa viranomaisen asiakaspalvelun kehittämistä myös yleisesti kaikkien kohdalla. Kun palvelua ja omaa toimintaa on totuttu tarkastelemaan moni-puolisesti ja ne toimivat hyvin eri asiakasryhmien kohdalla, toimivat ne suurella todennäköisyydel-lä myös niissä tilanteissa, joissa potentiaaliset yh-denvertaisuusongelmat ja syrjintätilanteet eivät ole ensisijaisesti käsillä.

Yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen mahdollisuutena ja velvollisuutena

Yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertai-suussuunnitelman laatimiseen velvoitettujen piiri on laaja. Tietoisuus laissa säädetystä velvoitteesta, suunnittelun tavoitteista, keinoista ja sisällöistä on epätasaista. Esimerkiksi apulaisoikeuskansle-rin tuomioistuinlaitoksen yksiköihin tekemät tar-kastukset ovat säännönmukaisesti osoittaneet, et-tei yhdenvertaisuussuunnittelun velvoitetta eikä sen suomia mahdollisuuksia tunneta. Kuitenkin muun muassa asiakaskunnan monikulttuuristu-minen, työyhteisöjen ikääntyminen ja ripeä hen-kilöstön sukupolven vaihdos, vammaisten henki-löiden palveluiden ja toimitilojen esteettömyyden toteuttaminen toimitilaratkaisuissa vaativat tuo-mioistuinlaitokselta paljon. Näiden kysymysten ratkaisemisessa yhdenvertaisuussuunnittelu voisi olla hyödyllinen apuneuvo. Tiedotusta yhdenver-taisuussuunnittelusta on siis syytä jatkaa.

Yhdenvertaisuuslaissa säädettyyn velvoitteen tulee kuitenkin suhtautua siten kuin se on laissa tarkoitettu eli velvoituksena suunnitelman laatimiseen ja sen konkreettiseen toteuttamiseen viranomaistoiminnassa. Suunnitelman laatiminen on viime kädessä virkamiehen lain mukaiseen virkavelvollisuuteen kuuluva asia. Vaikka suunnitelma tulisiikin laatia ensisijassa sen tarjoaminen mahdollisuuksien eikä velvollisuuden vuoksi, olisi syytä suosituksessa tuoda esiin, että suunnittelun laiminlyönti on viime kädessä myös laillisuusvalvonnallinen asia (OKV/46/20/2009).

Ratkaisuja

POLIISITOIMI

Poliisin ja kunnaneläinlääkärin lainvastainen menettely eläinsuojeluasiassa

Poliisi ja kunnaneläinlääkäri olivat lopettaneet kantelijoiden eläimet eläinsuojelulain 44 §:n perusteella kiireellisesti. Kantelijat katsoivat, että heille ei ollut ilmoitettu lopettamisesta asiallisesti. Kantelijat arvostelivat myös eläinten lopettamistapaa, koska osa eläimistä oli karannut haavoittuneena, ja kaksi koiraa oli palannut huonokuntoisena takaisin.

Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että eläinsuojelulain 44 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä ei ollut tehty asianmukaista kirjallista päätöstä. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan lopettamistilanteessa paikalla olleet kunnaneläinlääkäri ja poliisin kenttäjohtajana toiminut ylikonstaapeli olivat molemmat vastuussa asianmukaisen päätöksen puuttumisesta. Toiminnallaan he olivat laiminlyöneet noudattaa eläinsuojelulain säännöksiä.

Osan eläimistä poliisi oli lopettanut ampumalla. Eläinsuojeluasetuksen mukaan muu kuin eläinlääkäri saa lopettaa koiran tai kissan ainoastaan ampumalla aivoihin tai käyttämällä asianmukaista kaasua. Lisäksi on huolehdittava lopetettavan eläimen kiinnipitämisestä tai sen liikkeiden rajoittamisesta. Saatujen selvitysten perusteella oli ilmeistä, että lopetettavien eläinten liikkeitä ei ollut riittävästi rajoitettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ylikonstaapeli ja vanhempi konstaapeli eivät olleet lopettaneet eläimiä sitä koskevien säännösten mukaisesti. Myöskään poliisin toiminta haavoittuneiden ja lopetettujen eläinten käsittelyssä ei ollut asianmukaista: haavoittuneista eläimistä ei ilmeisesti ilmoitettu omistajille, poliisi ja eläinlääkäri etsivät niitä vasta tarkastuskäyntinsä yhteydessä noin viikon kuluttua tapahtuneesta. Hautakuoppa oli jäänyt peittämättä seuraavaan päivään asti.

Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle ylikonstaapelia ja kunnaneläinlääkäriä heidän lainvastaisesta menettelystään ja kiinnitti poliisipäällikön huomiota eläinsuojelulain säännösten noudattamiseen. Ylikonstaapelin ja vanhemman konstaapelin huomiota kiinnitettiin lopetettavien, haavoittuneiden ja lopetettujen eläinten käsittelyn asianmukaisuuteen. Katso myös sivu 75 (OKV/1068/1/2006).

Rangaistusmääräysmenettelyn virheellinen käyttäminen ja esitutkintapäätösten sisältö

Tutkinnanjohtajana muun ohella epäiltyä laitonta uhkausta koskeneessa esitutkinnassa toiminut ylikonstaapeli oli antanut epäillylle rangaistusvaatimuksen asiassa epäillyistä rikoksista. Laitonta uhkausta ei ollut mahdollista käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, sillä siitä oli säädetty ankarampi enimmäisrangaistus kuin millaisia rikoksia rangaistusmääräysmenettelyssä lain mu-

kaan voitiin käsitellä. Apulaisoikeuskansleri antoi ylikonstaapelille huomautuksen virheellisestä menettelystä.

Mainittu ylikonstaapeli oli lisäksi merkinnyt asiassa tekemäänsä esitutkintapäätökseen päätöksentekijäksi esimiehensä nimen, vaikka oli itse toiminut siinä tutkinnanjohtajana. Hänellä oli kertomansa mukaan ollut tapana lähettää tekemänsä esitutkintapäätökset esimiehensä tarkastettaviksi. Apulaisoikeuskansleri totesi tutkinnanjohtajan vastaavan itse tehtävässään esitutkintalain nojalla tekemistään ratkaisuisista. Hän saattoi ylikonstaapelin tietoon näkemyksensä, ettei esitutkintapäätöksessä tule käyttää sellaisia merkintätapoja, jotka aiheuttavat epätoivoisuutta siitä, kuka asiasta päättänyt tutkinnanjohtaja on ja kuka ratkaisusta siten vastaa.

Rikosylikomisario oli lopettanut edellä mainitun asian asianomistajan tekemäksi epäiltyä väärää ilmiantoa koskeneen esitutkinnan saatamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Esitutkintapäätöksessä ei ollut ilmoitettu sen mainittua sisältöä eikä sen oikeudellisena perusteena sovellettua lainkohtaa. Apulaisoikeuskansleri piti päätöstä mainituilta osin puutteellisenä. Hän saattoi rikosylikomisarion tietoon esitutkintapäätöksen sisällöstä ja sen asianmukaisesta perustelemisesta päätöksessään esittämänsä näkemykset. Katso myös sivu 75 (OKV/345/1/2008).

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Kantelija oli toimittanut poliisille kirjallisen tutkintapyynnön huhtikuussa 2006 ja kaksi kirjallista tutkintapyynnön täydennystä kesäkuussa 2006. Kantelija arvosteli sitä, että mainitut asiakirjat eivät olleet johtaneet rikosilmoituksen kirjaamiseen. Poliisi oli kirjannut rikosilmoituksen vasta maaliskuussa 2007 kantelijan tuolloin ilmoittamien seikkojen johdosta.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaan kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, ilmoitus on viipymättä kirjattava. Asetuksen 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on mahdollisuuksiensa mukaan tehtävä selkoa asianomistajalle siitä, mihin toimenpiteisiin rikoksesta tehdyn ilmoituksen tai esitutkintaviranomaisen tietoon muuten tulleen rikoksen johdosta ryhdytään.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan rikosilmoituksen kirjaamista koskeva säännös on varsin ehdoton ja selvää on, että kynnys ilmoituksen kirjaamiseen on matala. Vähimmäisvaatimuksena on kuitenkin pidettävä sitä, että ilmoituksen tekijä riittävän tarkasti kuvaa rikoksena pitämänsä tapahtuman kulun. Ilmoituksen vastaanottajan on kyettävä ymmärtämään, mitä tapahtumaa pidetään rikoksena.

Poliisin antaman selvityksen johdosta apulaisoikeuskansleri painotti, että alustavan selvityksen hankkiminen ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä peruste ilmoituksen kirjaamisen lykkaamiselle tai sille, ettei ilmoitusta lainkaan kirjata. Ilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan aloittamisen edellytysten arviointi ovat kaksi toisistaan erillistä toimenpidettä.

Apulaisoikeuskansleri piti kantelijan tutkintapyyntöä ja sen täydennyksiä tulkinnanvaraisina. Etenkin kantelijan tutkintapyyntö jätti epäselväksi sen, mitä tapahtumaa tai tapahtumia kantelija piti rikoksena tai oliko kantelija ylipäätään ilmoittanut rikosta tai tapahtumaa, jota hän piti rikoksena. Siltä osin kuin poliisi oli jättänyt tutkintapyynnön kirjaamatta ja poliisi oli tästä kantelijalle ilmoittanut, poliisin menettelyä voitiin siten pitää asianmukaisena.

Ensimmäisessä tutkintapyynnön täydennyksessä kantelija sen sijaan kuvasi jossain määrin tarkemmin rikoksena pitämäänsä tapahtumaa ja

täydennyksestä ilmeni muutoinkin tarkemmin, että kantelija nimenomaisesti piti mainitsemiansa tapahtumia rikoksena.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä oikeudellisesti perusteltua olisi näin ollen ollut, että poliisi olisi kantelijan ensimmäisen tutkintapyyntöön täydennyksen johdosta kirjannut esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n mukaisesti viipymättä ilmoituksen, eikä vasta maaliskuussa 2007 noin yhdeksän kuukautta myöhemmin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi ilmoituksen kirjaamisesta esittämänsä näkemyksen poliisilaitoksen tietoon (OKV/160/1/2007).

Mielipiteenvapauden huomioon ottaminen hallintopäätöstä tehtäessä

Sisäasiainministeriön poliisiosaston turvallisuusalan valvontayksikön ylitarkastaja oli vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi hyväksymistä koskeneessa asiassa lähettämässään kuulemiskirjeessä todennut mahdollisen kielteisen hake-muspäätöksen perusteena, että hakijan toimit-taman kirjan lukemalla oli todettavissa hakijan asenteiden olevan vartioimisliikkeen vastaavalle hoitajalle sopimattomia. Ylitarkastaja oli vastaa-vanlaisessa kuulemiskirjeessä järjestyksenvalvoja-kouluttajaksi hyväksymistä koskevassa asiassa to-dennut hänelle muodostunutta käsitystä hakijan soveltumattomuudesta järjestyksenvalvojakoulut-tajaksi tukeneen hakijan erään yhdistyksen edus-kunnan valiokunnalle järjestyksenvalvojista anne-tun lain muuttamista koskeneesta lakiesityksestä antamassa lausunnossa esittämät kannanotot. Hän-en mukaansa lausunnosta ilmenevät hakijan asenteet osoittivat hänet soveltumattomaksi jär-jestyksenvalvojakouluttajaksi.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään pitä-vänsä periaatteellisesti tärkeänä, että eduskun-nan valiokunnalle annettavassa lausunnossa voi esittää mielipiteensä valiokunnan käsiteltävänä

olevasta lakiesityksestä tarvitsematta ottaa huo-mioon mahdollisuutta, että se saattaa myöhem-min estää jonkin viranomaisluvan tai etuuden saamista. Hänen mukaansa myös muiden mie-lipiteenilmaisujen merkitystä hallintopäätöksen perusteena harkittaessa on kiinnitettävä huomio-ta perus- ja ihmisoikeussääntelyn mainitunlai-sen päätöspäätöksen käyttämiselle mahdollises-ti asettamiin rajoitteisiin. Oikeuskansleri viittasi päätöksessään muun ohella perustuslaissa ole-vaan kieltoon asettaa ketään ilman hyväksyttää perustetta eri asemaan mielipiteen perusteel-la ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa valtiolle asetettuun velvollisuuteen taata sananvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta nauttiminen ilman minkäänlaista mielipiteisiin perustuvaa syrjintää. Hän kiinnitti kuulemiskirjeet laatineen ylitar-kastajan huomiota päätöksessään esittämiinsä näkö-kohtiin. Katso myös sivu 71 (OKV/750/1/2007).

Läsnäolo kotietsinnässä ja tulkkaus esitutkinnassa

Pakolaisena Suomeen tullut kantelija arvosteli po-liisilaitoksen menettelyä muun muassa kotietsin-tää ja kuulustelun tulkkausta koskevassa asiassa. Kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta olla läsnä hänen kotonaan rikosepäilyn johdosta suorite-tussa kotietsinnässä ja häntä kuulustellut rikos-ylikonstaapeli ei ollut pyynnöstä huolimatta suos-tunut hankkimaan kuulusteluun englannin kielen tulkkia, vaan kommunikoi kantelijan kanssa itse englanniksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen kotiväkeen-sä kuuluvalla paikalla olevalle on annettava tilai-suus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen to-distaja, jollei se viivytä toimitusta. Koska kysymys on viime kädessä perusoikeutena turvatusta yk-

sityiselämän ja kotirauhan suojasta, oikeus läsnäoloon on mahdollista evätä vain silloin kun se konkreettisesti viivyttäisi toimitusta ja vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen. Pelkkä mahdollisuus siihen, että toimitus saattaa viivästyä, ei vielä oikeuta poikkeamaan pääsäännöstä.

Kanteluun hankitusta selvityksestä ilmeni, että kotietsinnän suorittanut rikosylikonstaapeli oli ennen etsinnän alkamista yrittänyt tavoittaa kantelijaa ainoastaan tämän kotipuhelinnumeroista. Kun numeroon ei ollut vastattu, rikosylikonstaapeli oli päättänyt mennä asuntoon huoltomiehen avustuksella.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan rikosylikonstaapelin menettely hänen jättäessään yhteydenottoyhteyden kantelijaan ainoastaan kotipuhelinsoiton varaan on arvostelulle altis. Rikosylikonstaapeli oli selvityksessään kertonut, että kantelijan matkapuhelinnumero olisi ollut löydetävissä poliisi-asemalla säilytettävästä kuulustelukertomuksesta. Hankitun tiedon mukaan kantelijan asunto sijaitisi noin puolen kilometrin päässä poliisi-asemalta ja rikosylikonstaapelilla oli käytössään matkapuhelin ja hänen mukanaan oli toinen poliisimies. Kotietsintä olisi siten tuskin voinut viivästyä laissa tarkoitetulla tavalla, vaikka toinen poliisimies olisi joutunut palaamaan poliisi-asemalle etsimään kantelijan matkapuhelinnumeroa tai vaihtoehtoisesti joutunut soittamaan poliisi-asemalle pyytämään jonkun muun viranhaltijan etsimään numeron. Huomionarvoista oli vielä, että kotietsintäluvan voimassaoloaika oli vajaat kaksi kuukautta ja etsintää oli lähdetty suorittamaan heti luvan ensimmäisenä voimassaolopäivänä.

Mainittujen asiatietojen valossa apulaisoikeuskansleri päätyi käsitykseen, että rikosylikonstaapeli ei ollut kotietsintään ryhtyessään ottanut riittävässä määrin huomioon läsnäolo-oikeutta etsinnässä säätävän pakkokeinolain 5 luvun 4 §:n 2 momentin säännöksen sisällön, hengen ja oikeudellisen velvoittavuuden.

Tulkkauksesta esitutkinnassa apulaisoikeuskansleri totesi, että kielilain 37 §:n 3 momentin mukaan ei ole estettä sille, että viranomainen itse huolehtii tulkkauksesta. Tällöin on tietenkin edellytettävä, että viranomaisella on tarpeellinen kielitaito.

Hankitun selvityksen mukaan kuulustelun suorittanut rikosylikonstaapeli oli hoitanut ulkomaalaisasioita 17 vuotta, opiskellut englannin kieltä, sai sen hallitsemisesta kielilisää ja oli käyttänyt sitä työkielenä palvellessaan siviilipoliisitarkkailijana Bosniassa. Selvityksen valossa apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ollut perusteita epäillä, että rikosylikonstaapeli olisi menetellyt lainvastaisesti huolehtiessaan itse tulkkauksesta. Katso myös sivu 72 (OKV/593/1/2007).

Jäljennöksen antaminen tutkintailmoituksesta

Tutkinnanjohtajana toiminut komisario oli kielitaitonut antamasta rikoksesta epäillylle jäljennöstä tutkintailmoituksesta. Apulaisoikeuskansleri totesi tutkinnanjohtajalla olleen lainmukaiset perusteet olla antamatta kantelijalle jäljennöstä tutkintailmoituksesta mutta totesi, että tutkinnanjohtajan menettely asiakirjapyyynnöstä kielitaidon täyttämässä ei täyttänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun (julkisuuslain) asettamia vaatimuksia. Tutkinnanjohtaja oli ainoastaan kehottanut kantelijaa tarvittaessa kantelemaan tutkinnanjohtajan menettelystä oikeusasiamiehelle. Apulaisoikeuskansleri viittasi julkisuuslain asiaa koskeviin kohtiin ja totesi, että kantelu oikeusasiamiehelle ei ole varsinainen julkisuuslain mukainen muutoksenhakukeino ja vain toissijainen tapa reagoida kyseisessä tilanteessa. Oikeusasiamiehellä ei kyseisenkaltaisissa tilanteissa ole esimerkiksi oikeutta kumota virkamiehen ratkaisua ja ratkaista asiaa uudelleen. Kun ilmoitusjäljennöksen luovuttamisesta kieltäydettiin, niin kan-

telijalle olisi ensisijaisesti tullut antaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukainen tieto mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan lisäksi, että tutkinnanjohtajan kielenkäyttö tilanteessa ei ollut virkamies- ja poliisilain vaatimusten mukaista. Arvioitaessa tutkinnanjohtajan käyttäytymistä tuli huomioda myös hänen asemansa ja tehtävänsä poliisihallinnossa. Poliisimiehen käyttäytymiselle on lainsäädännössämme asetettu erityisen korkeat vaatimukset. On tärkeää, että poliisimies virkaansa hoitaessaan käyttäytyy asiallisella, luottamusta herättävällä tavalla, sillä poliisimiehen itsestään antama kuva välittyy helposti kansalaisen silmissä koko ammattikuntaa koskevaksi. Sellaisetkin kärjistykset ja sananvalinnat, jotka puhekielessä voidaan poliisin asiakkaalle sallia, eivät välttämättä sovi poliisimiehen virkatehtäväänsään esittämiksi. Poliisimiehen ei tule provosoitua hankalissakaan asiakastilanteissa. Tämä on tärkeää myös esitutkinnan keskeisen periaatteen, objektiivisuusperiaatteen kannalta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen komisarion huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentin huolelliseen noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi komisarion tietoon käsityksensä poliisimieheltä edellytetyn asiallisen kielenkäytön vaatimuksista ja lähetti ratkaisunsa tiedoksi poliisilaitoksen poliisipäällikölle. Katso myös sivu 75 (OKV/461/1/2008).

Poliisin menettely poliisirikosasiassa

Kantelija arvosteli poliisiviranomaisen menettelyä poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta koskevassa asiassa. Kantelija totesi, että poliisi oli kyseisessä poliisirikosasiassa päättänyt pakkokeinon käytöstä huolimatta siitä, että esitutkintalain mu-

kaan virallinen syyttäjä johtaa poliisirikoksen esitutkintaa.

Käsillä olleessa metsästysrikosta koskeneessa tapauksessa oli kaksi epäiltyä, joista toinen oli poliisimies. Asiassa ilmeni, että komisario, joka toimi tutkinnanjohtajana siltä osin kuin asia ei koskenut poliisirikosta, oli päättänyt omaisuuden takavarikosta myös siltä osin kuin asia koski poliisirikosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että esitutkintalain 14 §:n 2 momentin mukaan poliisirikoksen esitutkintaa johtaa virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Mainittu koskee poliisirikoksia riippumatta siitä, onko rikos tapahtunut viranhoidossa tai sen ulkopuolella. Syyttäjätutkinnanjohtajuuden tarkoituksena on ollut turvata se, että esitutkinta toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen säilyy. Ainoastaan syyttäjä voi siten päättää poliisirikosasiassa muun muassa esitutkinnan aloittamisesta tai toimittamatta jättämisestä ja pakkokeinojen käytöstä.

Poliisirikosasiaa ei tapauksessa käsitelty rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä. Ainoastaan syyttäjä oli siten toimivaltainen päättämään pakkokeinojen käytöstä siltä osin kuin asia koski poliisirikosta. Edellä mainittu komisario ei siten tältä osin ollut toimivaltainen päättämään omaisuuden takavarikosta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi komisarion tietoon käsityksensä hänen virheellisestä menettelystään (OKV/319/1/2008).

Esitutkintapöytäkirjan merkinnät

Kantelija oli esitutkinnan aikana lähettänyt poliisille useita sähköpostiviestejä. Kantelija arvosteli poliisia siitä, että näitä viestejä ei ollut liitetty esitutkintapöytäkirjaan.

Esitutkintalain 40 §:n 2 momentin mukaan esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelu-pöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteis-tä sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat ja tallenteet, mikäli niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa. Pykälän 3 momentin mukaan esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jota ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, on tehtävä mer-kintä pöytäkirjaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi pää-töksessään, ettei poliisi ollut ylittänyt harkinta-valtaansa jättäessään liittämättä kantelijan lähet-tämät sähköpostiviestit esitutkintapöytäkirjaan. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mu-kaan oikeudellisesti perusteltua olisi kuitenkin ollut, että esitutkintapöytäkirjaan olisi tehty esi-tutkintalain 40 §:n 3 momentin nojalla merkin-tä kahden sähköpostiviestin liittämättä jättämi-sestä. Näissä viesteissä kantelija oli tuonut esille ainakin jossain määrin myös itse tutkittavaa ri-kosasiaa koskevia seikkoja. Apulaisoikeuskans-lerin sijainen saattoi käsityksensä asiassa tut-kinnanjohtajana toimineen komisarion tietoon (OKV/301/1/2007).

Lisäkirjoitusten kirjaaminen

Poliisi oli tehnyt kantelijan rikosilmoituksen pe-rusteella esitutkinnan lopettamista koskevan pää-töksen. Kantelija totesi kantelussaan, että hän oli toimittanut tämän jälkeen poliisille kaksi lisäkir-joitusta, mutta poliisi ei ollut ryhtynyt toimenpi-teisiin kyseisen lisäaineiston perusteella.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista anne-tun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan, kun asianomistaja tai joku muu ilmoittaa poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksesta tai ta-pahtumasta, jota hän pitää rikoksena, ilmoitus on viipymättä kirjattava. Asetuksen 3 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on mahdollisuuksiensa mukaan tehtävä selkoa asianomistajalle siitä, mi-

hin toimenpiteisiin rikoksesta tehdyn ilmoituk-sen tai esitutkintaviranomaisen tietoon muuten tulleen rikoksen johdosta ryhdytään.

Poliisin antaman selvityksen mukaan kanteli-jan poliisille toimittamassa lisäaineistossa ei ollut sellaista, joka olisi edellyttänyt poliisin toimen-piteitä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan poliisin menettelyn teki jossain määrin ymmärrettäväk-si se, että kantelijan alkuperäinen tutkintapyyntö oli tehty varsin laajasta asiakokonaisuudesta, kantelijan laatimat lisäkirjoitukset liittyivät läh-tökohtaisesti samaan asiakokonaisuuteen kuin tutkintapyyntö ja lisäkirjoituksia ei ollut otsikoi-tu uusiksi tutkintapyyntöiksi. Toisaalta etenkin myöhemmässä lisäkirjoituksessaan kantelija toi esille täysin uusia tapahtumia koskevia seikkoja, joihin esitutkinnan lopettamista koskevassa pää-töksessä ei ajallisesti edes olisi vielä ollut mahdol-lista ottaa kantaa.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan oikeudellisesti perusteltua olisi ollut, että kysei-nen kantelijan poliisille toimittama myöhempi li-säkirjoitus olisi kirjattu esitutkinnasta ja pakko-keinoista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaisesti ja tämän jälkeen poliisi olisi laatinut päätöksen, jossa poliisi olisi voinut ottaa kantaa kantelijan esittämiin seikkoihin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi lausumansa nä-kökohdat asiassa tutkinnanjohtajana toimineen rikosylikonstaapelin tietoon (OKV/917/1/2007).

Asiakirjapyyntöjen käsittely

Julkisuuslain mukaan tiedon asiakirjan sisällös-tä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrän-nyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtävien-sä vuoksi muuten kuuluu. Jos kyseinen henki-lö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy. Lisäksi hänen on annettava tiedon pyytäjäl-

le tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Poliisilaitos ei ollut toiminut asiakirjapyyntöä käsittelevässä edellä mainittujen säännösten edellyttämällä tavalla. Selvityksen mukaan poliisilaitoksella oli kuitenkin tiedostettu menettelyn virheellisyys, ja menettelytapojen korjaamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädettyihin velvollisuuksiin asiakirjapyyntöä käsittelevässä. Katso myös sivut 175 ja 177 (OKV/1219/1/2007).

Kantelijan poliisiviranomaiselle osoittamaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla. Saadun selvityksen perusteella oli myös pääteltävissä, että rikosilmoituksia tehneelle asianomistajalle ei ollut kaikissa tapauksissa ilmoitettu, oliko hänen tekemien rikosilmoitusten perusteella käynnistetty esitutkinta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitoksen poliisipäällikön huomiota sen varmistamiseen, että poliisilaitoksen henkilökunnalla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen antamisesta noudatettavasta menettelystä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi vastaisen varalle poliisimiehen huomiota huolelliseen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjä ja asianomistajan tekemiä rikosilmoituksia käsiteltäessä (OKV/666/1/2008).

Poliisin tiedottaminen

Kantelijan poliisiviranomaiselle osoittamaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisen toi-

minnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli lisäksi kokenut, että poliisimies oli tiedottanut yhtiön liiketoimintaan liittyvistä asioista leimaavasti ja yhtiötä kuulematta asiassa, jossa ei ollut käynnistetty esitutkintaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisimies ei ollut menetellyt asiasta tiedottaessaan lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti. Poliisin tiedottamisen asianmukaisuutta pohdittaessa kyseisessä tilanteessa voitiin soveltaa tietyin edellytyksin samoja säännöksiä kun esitutkinnasta tiedottamiseen.

Kantelijan asiassa poliisin tiedottamisen asiallisuudella, puolueettomuudella ja paikkansapitävyydellä oli ollut korostettu merkitys, koska väärinkäytösepäilyjen käsittely oli jäänyt mediakeskustelun asteelle. Tällaisessa tilanteessa poliisin tulee toimia siten, ettei puolueellisuudesta ja asenteellisuudesta herää perusteltuja epäilyjä. Tähän nähden epäilyjen julkiseksi tulosta johtuvia haitallisia seuraamuksia tulee poliisin pyrkiä korostetusti minimoimaan. Suojan tarve on suurin rikosepäilyjen selvittelyn alkuvaiheissa, jolloin myös tiedot tapahtumista ovat yleensä vajavaisimmat. Tällöin riski perusteettomasta leimautumisesta ja epätasapainoisesta julkisuudesta on suurin.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että ulkoinen tiedottaminen on kiinteä osa poliisin toimintaa. Sillä edistetään julkisuusperiaatteen toteutumista sekä poliisitoiminnan avoimuutta. Viranomaisilta voidaan edellyttää mahdollisimman avointa ja aktiivista tiedottamista etenkin yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa.

Yksilöillä ja yhteisöillä, kuten tiedotusvälineillä, on oikeus saada tietoja myös niistä julkisista asioista, joista poliisi ei itse aktiivisesti tiedota. Tiedonsaantioikeus on perustuslakiin kirjoitettu perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lailla ja välttämättömistä syistä. Esitutkitaviranomaiset joutuvat yhteiskunnalliseen kes-

kusteluun osallistuessaan vertailemaan erilaisia intressejä keskenään.

Tässä vertailussa, jotta välttyttäisiin perusteettomilta arvailuilta ja suoranaisilta väärinkäsityksiltä, poliisin on tärkeää poliisitoiminnan luonteen vuoksi kiinnittää erityistä huomiota tiedottamisensa asiallisuuteen, puolueettomuuteen ja paikkansapitävyyteen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle poliisipäällikön huomiota sen varmistamiseen, että henkilökunnalla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen antamisessa noudatettavasta menettelystä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi vastaisen varalle rikoskomisarin huomiota huolelliseen lain noudattamiseen asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä. Lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi poliisimiehen tietoon näkemyksensä puolueettomuuden merkityksestä poliisin tiedottamisessa tilanteissa, joissa esitutkintaa ei käynnistetä (OKV/789/1/2008).

Esitutinnan viipyminen

Kantelija oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen 10.3.2005 ja arvosteli 14.1.2009 kantelussaan sitä, että tutkinta oli edelleen kesken.

Saadun selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri yhtyi poliisin lääninjohdon näkemykseen, että tutkinta oli kestänyt kohtuuttoman pitkään ja totesi, että tutkintaan käytettyä aikaa on pidettävä ongelmallisen pitkänä sekä perustuslain että poliisin esitutkintatoimintaa sääntelevien säännösten näkökulmasta. Hyväksyttävänä syynä esitutinnan viivästymiselle ei ole pidettävä sitä, että asianomistaja ei ole esittänyt yksilöityä selvitystä epäillyistä rikoksista.

Apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä poliisilaitoksen tietoon (OKV/53/1/2009).

Toisessa asiassa oli esitutkinta viipynyt ja asiassa oli vasta esitutinnan valmistumisen jäl-

keen tehty päätös asian lähettämisestä sovitteluun yli vuosi ja neljä kuukautta rikosilmoituksen tekemisen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri otti asian arvioinnissa huomioon muun ohella poliisilaitoksen työtilanteen ja sen edellyttämän juttujen priorisoinnin sekä sen, että tutkintatoimenpiteissä sinänsä ei ollut aihetta moitteelle. Epäillyt rikokset eivät olleet myöskään vaarassa vanhentua.

Velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä ei koske ainoastaan esitutinnan mahdollisen aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia, vaan myös esitutinnan mahdollista aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä.

Poliisin resurssien säästön ja kohdentamisen kannalta on perusteltua, että arvio asian soveltumisesta sovitteluun tehdään joutuisasti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen komisarin ja rikosylikonstaapelin huomiota esitutkintalain 6 §:n säännökseen, jonka mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä (OKV/719/1/2008).

Huolellisuus asiakirjojen käsittelyssä

Kantelijan ampuma-aseen hallussapitolupaa koskeva hakemus oli poliisilaitoksella epähuomiossa arkistoitu väärään paikkaan, jonka vuoksi asian käsittely oli viivästynyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä (OKV/738/1/2008).

Esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen

Kantelijan mielestä poliisi oli häntä koskeneessa asiassa menetellyt monilla tavoin virheellisesti. Kantelija arvosteli poliisin menettelyä esitutkintapäätöksestä ilmoittamisessa ja asiakirjan anta-

misessa. Hän arvosteli myös poliisin menettelyä käyttäessään tarkastusoikeutta itseään koskeviin tietoihin.

Kantelijaa oli kuultu esitutkinnassa rikoksesta epäillyn asemassa. Poliisi oli ilmoittanut tekemästään esitutkinnan lopettamista koskevasta päätöksestä kantelijalle vasta noin puolitoista vuotta päätöksen tekemisen jälkeen. Tapauksessa ei ilmennyt mitään sellaista, minkä perusteella kyseisestä esitutkintapäätöksestä ilmoittamista olisi voitu pitää tarpeettomana.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan tutkinnanjohtajan olisi esitutkintalain 47 §:n mukaisesti tullut huolehtia siitä, että esitutkintapäätöksestä ilmoitetaan kantelijalle viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota mainittuun esitutkintalain säännökseen.

Kantelija oli pyytänyt jäljennöstä omasta kuulustelukertomuksestaan, mutta kuulustelun suorittanut vanhempi konstaapeli oli kieltäytynyt sitä antamasta. Vanhempi konstaapeli perusteli antamassaan selvityksessä menettelyään sillä, että hänen mielestään niin esitutkintapöytäkirja kuin siihen yhtenä osana kuuluva kuulustelukertomuskaan eivät ole julkisia asiakirjoja esitutkinnan ollessa kesken.

Apulaisoikeuskansleri totesi, etteivät esitutkinnassa laaditut kuulustelukertomukset ole lain mukaan poikkeuksetta salassa pidettäviä esitutkinnan ollessa kesken. Niitä ei voida kategorisesti pitää salassa pidettävänä, vaan niiden julkisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon laissa mainitut kriteerit. Asiassa oli lisäksi huomioitava, että esitutkintalain mukaan esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja. Tapauksessa vanhempi konstaapeli ei kertomansa mukaan ollut ennen kantelijan kuulustelua tai sen jälkeen ollut missään tekemisissä kyseisen rikosasian kanssa, joten hänellä olisi ollut hyvin rajoittuneet mahdollisuudet edes tehdä lain mukaista harkintaa edellyttä-

vää arviota kantelijan kuulustelukertomuksen julkisuudesta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan jäljennöksen antaminen kuulustelukertomuksesta olisi edellyttänyt tutkinnanjohtajan päätöstä asiassa ja vanhemman konstaapelin olisi hyvän viranomais-toiminnan periaatteiden mukaisesti tullut ohjata kantelijan tiedustelu jutun tutkinnanjohtajalle. Apulaisoikeuskansleri saattoi vanhemman konstaapelin tietoon näkemyksensä tämän virheellisestä menettelystä.

Saadusta selvityksestä ilmeni vielä, että kantelija oli tehnyt itseään koskevan henkilötietojen tarkastuspyynnön poliisille täyttämällä asiaa koskevan lomakkeen. Kantelija oli rastittanut lomakkeeseen myös kohdan, jonka mukaan hän halusi itseään koskevat tiedot rekisteristä ”Poliisin muu henkilörekisteri:” yksilöimättä kuitenkaan rekisteriä tai rekistereitä, joista hän rastittamalla tämän kohdan halusi tietoa.

Tarkastusoikeuden käyttämistä koskevasta pyyntöasiakirjasta on käytävä ilmi se, mihin poliisin tietojärjestelmään tai muuhun poliisin henkilörekisteriin henkilö haluaa tarkastusoikeuttaan käyttää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallintolain palvelu- ja virallisperiaatteiden edellyttämällä tavalla kantelijalta olisi tullut tiedustella mistä nimenomaisesta rekisteristä tai rekistereistä hän halusi tietoja ja häntä olisi tarvittaessa tullut avustaa asiakirjan täyttämiseksi kertomalla mitä rekistereitä kyseiseen kohtaan lomakkeessa oli mahdollista täyttää.

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset kantelijan tarkastusoikeuden käyttämistä koskevan pyynnön vastaanottaneen toimistosihteerin tietoon. Katso myös sivu 229 (OKV/788/1/2007).

PELASTUSTOIMI

Paloturvallisuuden valvonta

Apulaisoikeuskansleri totesi, että palotarkastuspöytäkirjoihin tulee merkitä palotarkastuksessa annettujen korjausmääräysten määräajat ja korjausten toteuttaminen määräajan jälkeen olisi aiheellista tarkastaa ennen seuraavaa yleistä palotarkastusta. Toimivien sammutinpisteiden asianmukaiseen tiheyteen, autosuojien uloskäytävien ja niihin johtavien tilojen ovien lukitukseen sekä poistumisteiden merkintöihin tulee apulaisoikeuskanslerin mukaan kiinnittää erityistä huomiota palotarkastuksissa. Apulaisoikeuskansleri saattoi pelastuslaitoksen tietoon esittämänsä näkökohdat palotarkastusten asianmukaisesta toimittamisesta ja palotarkastuspöytäkirjan merkinnöistä. Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että vastuu palotarkastuksissa esiin tulleiden seikkojen lopullisesta kuntoon saattamisesta on pelastuslain 22 §:n mukaan kiinteistön omistajan tai haltijan vastuulla (OKV/682/1/2008).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Hätäkeskusyksikkö (Hätäkeskuslaitos)

Oikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin hätäkeskusyksikköön 6.3.2009. Käynnin aiheina olivat hätäkeskuslaitoksen toiminta ja laitoksen harjoittama laillisuusvalvonta. Tarkastuksella oikeuskansleri keskusteli myös Satakunnan alueen sosiaali- ja terveysviranomaisten, poliisin ja pelastustoimen edustajien kanssa näiden tahojen ja hätäkeskuslaitoksen yhteistoimintaan liittyvistä kysymyksistä. Tässä tarkoituksessa hän tutustui lisäksi Satakunnan poliisilaitoksen kenttätoimintaan. Tarkastus liittyi osana hätäkeskusten toiminnan laa-

jempaan selvittelyyn, joka on oikeuskanslerinvirastossa omana aloitteena vireillä (OKV/14/51/2009).

Oulun lääninhallituksen poliisiosasto

Apulaisoikeuskansleri teki 6.5.2009 tarkastuskäynnin Oulun lääninhallituksen poliisiosastolle. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti poliisiorganisaatiota koskeviin uudistuksiin ja poliisiosaston suorittamaan laillisuusvalvontaan. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin (OKV/7/51/2009).

Oulun poliisilaitos

Apulaisoikeuskansleri tarkasti 6.5.2009 Oulun poliisilaitoksen. Tarkastuksen teemoina olivat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostutkinnan laatu ja joutuisuus, yhteistyö eri sidosryhmien kanssa ja poliisiorganisaatiota koskevat uudistukset. Poliisilaitokselta etukäteen hankitun aineiston perusteella tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin erityisesti esitutkintapäätösten asianmukaisesta perustelemisesta.

Myöhemmin tarkastuspäivänä apulaisoikeuskansleri tutustui erikseen poliisin tilannekeskukseen ja kenttätoimintaan.

Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Tarkastuskäynnillä ja sen jälkeen ilmenneiden seikkojen vuoksi apulaisoikeuskansleri kuitenkin erotti oikeuskanslerinvirastossa erillisinä asioina käsiteltäväksi dnro:lla OKV/5/50/2009 poliisilaitoksen menettelyn yhdessä rikosasiasa ja dnro:lla OKV/7/50/2009 lupa-asioiden kokonaiskäsittelyaikaisten seurantajärjestelmän (OKV/8/51/2009).

Suojelupoliisi

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri tutustui 2.6.2009 suojelupoliisin tiedonhankintakeinoihin (OKV/18/51/2009).

PUOLUSTUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunto

Pääesikunnan virkamiehen toimimisesta puolustusministeriön esittelijänä

Puolustusministeriö pyysi lausuntoa oikeuskanslerilta pääesikunnan virkamiehen toimimisesta puolustusministeriön esittelijänä.

Valtioneuvoston esittelijöitä koskeva säännös on valtioneuvostosta annetun lain (VNL) 21 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät. Valtioneuvostolakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 270/2002 vp) 21 §:n yksityiskohteisissa perusteluissa todetaan, että tarkoitus on, että esittelijämääräyksiä annettaisiin vain ministeriöiden virkamiehille. Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Tämän vaatimuksen kanssa ei olisi sopusoinnussa se, että valtioneuvoston esittelijöiksi määrättäisiin ministeriöiden ulkopuolisia henkilöitä.

Myös valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 34 §:stä ilmenee, että valtioneuvoston (yleisistunnon) esittelijöiksi voidaan määrätä ministeriön virkamies. Näin suoraan valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön edellä mainittujen säännösten perusteella lausuntopyyntö rajautuu koskemaan sellaisia ministeriön esittelijöitä, jotka eivät voi toimia esittelijänä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 35 §:n mukaan ministeriössä esittelevät asioita valtioneuvoston esittelijöinä toimivat ministeriön virkamiehet ja ne virkamiehet, joiden tehtäviin se on säädetty kuuluvaksi, sekä ne ministeriön muut virkamiehet, jotka ministeriö siihen on määrännyt. Näin ministeriön esittelijöinä toimivat ensinnäkin samat henkilöt, jotka virka-asemansa perusteella tai valtioneuvoston yleisistunnossa annetun esittelijämääräyksen perusteella ovat valtioneuvoston esittelijöitä. Toiseksi ministeriön esittelijöinä toimivat virkamiehet, joiden tehtäväksi esittelijänä toimiminen on asianomaisen ministeriön työjärjestyksessä määrätty. Kolmanneksi ministeriö voi VNOS 35 §:n mukaisesti antaa yksittäiselle virkamiehelle määräyksen toimia ministeriön esittelijänä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 38 §:n mukaan asia ratkaistaan ministeriössä virkamiehen esittelystä, jollei asia koske ainoastaan rekisteröinti- tai kirjaamistoimenpidettä. Palvelussuhdetta koskevia asioita lukuun ottamatta esittelyä ei kuitenkaan tarvita asioissa, jotka koskevat ministeriön sisäistä henkilöstö- ja taloushallintoa.

Esittelijän virkavastuusta todettiin lausunnossa seuraavaa. Esittelyllä tarkoitetaan päätösehdotuksen tekemistä toiselle virkamiehelle tai monijäseniselle toimielimelle. Esittelijän tehtäviin kuuluu myös varmentaa tehty päätös tai sitä koskeva pöytäkirja. Asioiden päättäminen toisen virkamiehen esittelystä on julkishallinnon, erityisesti valtionhallinnon, vakiintunut päätöksentekotapa. Asioiden päättäminen esit-

telystä koskee erityisesti hallintopäätöksellä ratkaistavia julkishallinnollisia asioita. Sellaisissa asioissa esittelevän virkamiehen tehtäviin kuuluu joko yksin esittelijänä tai yhdessä tehtävään määrätyn valmistelussa avustavan virkamiehen kanssa hankkia asian ratkaisuun tarvittava oikeudellinen, taloudellinen, tekninen tai muu valmisteltavana olevan asian laadun edellyttämä aineisto, huolehtia asian asianosaisten ja muiden asian ratkaisun kannalta vaikuttavien tahojen kuulemisesta ja muutoinkin valmistella asia niin, että se voidaan esittelijän valmistelutyön ja hänen päätösesityksensä pohjalta ratkaista.

Viranomaisessa vireillä olevien asioiden valmistelutoiminta ja ratkaisutoiminta tapahtuu virkavastuulla. Virkamies vastaa perustuslain 118 §:n mukaisesti virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijällä on oma virka-asemaansa ja virkatehtäviinsä ja toisaalta ratkaisijalla oma hänen virka-asemaansa ja virkatehtäviinsä liittyvä itsenäinen virkavastuu. Perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Esittelijällä on virkavastuu oman esittelynsä muodollistyyppisestä virheettömyydestä sekä asia- ja oikeuskysymysten ja asian laadun mukaan myös mm. taloudellisten kysymysten selvittämisen riittävyydestä, samoin kuin siitä, että päätöksestä laadittava toimituskirja vastaa päätöstä. Esittelijä on perustuslain mainitun säännöksen mukaisesti vastuussa esittelyn perusteella tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta, ellei hän ole päätöksen teon yhteydessä ilmaissut eriävää mielipidettään.

Esittelijän virkavastuun perustana on ensinnäkin hänen yleinen asemansa virkamiehenä. Tällaisen yleisen virkavastuun oikeudellisenä perustana ovat muun muassa yleiset, kaikkia valtion virkamiehiä koskevat virkamiesoikeudelliset säännökset. Toinen, lausuntopyynnön kannalta merkittävämpi, virkavastuun peruste on asianomaisen virkamiehen oikeudellinen asema, virka-

velvollisuudet ja virkavastuu siinä virassa johon hänet on nimitetty.

Jos virkatoimessa epäillään virheellisyyttä, esittelevän virkamiehen (samoin asian ratkaisijan omalla tahollaan) virkavastuuta saatetaan joutua tutkimaan ja viime kädessä tuomioistuimessa käsittelemään myös rikosoikeudelliselta ja vahingonkorvausoikeudelliselta kannalta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on perustuslain 118 §:n 3 momentissa turvattu oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta virkamiehen työnantajalta taikka virkamieheltä itseltään.

Edelleen viranomaisen työjohtovallasta ja virkamiehen lojaalisuusvaatimuksesta esitettiin lausunnossa, että virkamies tai työntekijä on työnjohdollisessa mielessä sen viraston, laitoksen tai muun työnantajan välittömän johdon ja valvonnan alaisena, jossa työskentely tapahtuu. Eräissä erityistehtävissä olevat virkamiehet toimivat sen viranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa, jonka virassa he ovat vaikka tällaiset virkamiehet muutoin toimivat sijoitusviranomaisen johdon alaisina (ks. esim. UlkoasiainhallintoL 25–26 §). Jos erityissäännöksiä ei ole, virkamiehen lojaalisuusvelvoite kohdistuu samoin kuin työskentelyn tulokset kuuluvat sille viranomaiselle, jossa työskentely tapahtuu. Toiseen viranomaiseen siirretyn tai sijoitetun virkamiehen valmisteleminen asioiden laadusta riippuu, onko asetelma oikeudellisesti ja käytännön tasolla ongelmallinen. Merkitystä voi olla muun muassa sillä, onko virkamiehen ensisijaisena tehtävänä viranomaisessa vireillä olevien hallintoasioiden esittelytoiminta vai muodostuuko virkamiehen työ enemmän tai vähemmän laaja-alaisemmista ja yleispiirteisemmistä hankkeista, suunnittelutehtävistä tms.

Varsinkin yhteiskunnallisesti, taloudellisesti, oikeudellisesti taikka muutoin merkittäväm-

missä ja välittömiltä vaikutuksiltaan viranomaisen ulkopuolelle ulottuvissa asioissa sellainen asetelma, että asioiden valmistelu- ja esittelytoimintaan keskeisesti osallistuu virkamies, joka ei ole sen viranomaisen virassa, jossa hän päätoimisesti työskentelee, vaan toisen viranomaisen virassa, voi olla virkamieheltä kussakin asiassa edellytettävän lojaliteettivaatimuksen kannalta ongelmallinen. Ongelmallisuutta voi korostaa se, että asiaa valmistelevan ja sen esittelevän virkamiehen virka on toimivaltaisen ministeriön hallinnonalalla ja välittömästi sen alapuolella olevan keskusvirastotyyppisen viraston virka.

Hallintoasian esittelystä lausunnossa tuotiin esiin, että hallintolain mukaisissa hakemuksesta tai muulla tavoin vireille tulevissa ja lain mukaisella hallintopäätöksellä ratkaistavissa asioissa, joissa on viranomaisen ulkopuolisia asianosaisia, virkamiehen virkavastuukysymykset tulee olla kaikin puolin selkeästi ja yksiselitteisesti järjestetty. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetyn rikosoikeudellisen ja vahingonkorvaus-oikeudellisen virkavastuun toteuttamismahdollisuuden valossa oikeudellisesti asianmukaisena ei olisi pidettävä sellaista konstruktiota, että perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeussuojakeinoa koskevassa tutkinnassa ja asian ratkaisussa virkamiesesittelijän toimenpiteitä tai laiminlyöntejä ei arvioitaisikaan sen viranomaisen virkamiehenä, jossa virheellisyys on tapahtunut vaan sen viranomaisen virkamiehenä, jonka virassa hän on, vaikka tutkittavana oleva asia ei liity sen viranomaistoimintaan.

Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta todettiin lausunnossa, että varsinaisen hallinnollisten asioiden esittelytoiminnan ohella myös ministeriöissä on niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa. Lausuntopyyntöissä tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittaneen henkilöstön kohdalla tällaiseen tosiasialliseen hallintotoimintaan voi sisältyä erilaisten työnantajan antamien selvitysten,

suunnitelmien, laskelmien, tutkimusten, asiantuntija-arvioiden ja muiden joko selvästi rajattujen tai laajempien töiden tekemistä joko yksin tai yhdessä muiden asiantuntijatyyppisten virkamiesten kanssa. Tällaiset selvitystyöt tehdään työnantajan johdon ja valvonnan alaisina ja niiden tulokset luovutetaan työnantajalle. Tällaisten selvitystöiden lopputuloksen luovuttaminen ei oikeudellisessa mielessä yleensä sisällä asian esittelyä ratkaisua varten, vaan työn tulos luovutetaan työnantajalle joko heti käytettäväksi tai mahdollista vastaista käyttöä varten. Muodollisen esittelymenettelyn ja asian ratkaisun puuttuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että edellä mainitun kaltaiset selvitystyöt olisivat vailla työn jälkeisiä vaikutuksia. Selvitystöiden luonteesta riippuen niiden tuloksia voidaan sellaisinaan tai asian vaatimalla tavalla muokattuina käyttää muun muassa ministeriön tai sen koko hallinnonalan tulo- ja menoarvion määrärahojen sisällöllisenä tai mitoituksellisinä perusteluina. Selvitystöiden tuloksia voidaan niin ikään käyttää ministeriön tai sen hallinnonalan erilaisten organisaatiouudistusten, henkilöstöhallinnollisten uudistusten ja muiden vastaavien ministeriön ja sen hallinnonalan ja niiden henkilöstöä koskevien kehittämishankkeiden toimeenpanon perustana. Tällaisia hankkeita ja uudistuksia koskevat ratkaisut ja päätökset on tehtävä ministeriöiden hallinnollista päätöksentekoa koskevien säännösten mukaisesti joskus myös niin, että merkittävimmissä päätöksissä asian esittelijänä ministerille toimii valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkaansa nimittämä ministeriön johtava virkamies vaikka päätösten valmistelijoina olisi toiminut muita virkamiehiä. Asioita valmistelevan asiantuntijavirkamiehen kannalta tilanne olisi oikeudellisesti samantyyppinen kuin, että valmistelutyötä olisi tehnyt ministeriöön työsopimussuhteessa oleva henkilö. Sellainen on mahdollista, jos työ ei sisällä julkisen vallan käyttöä.

Virkamiehen toimiminen esittelijänä muussa viranomaisessa kuin siinä, jonka virassa hän on, edellyttää lainsäädäntöä. Lausuntopyynnössä mainittu puolustusvoimain 41 § ei menettelyyn sovellu, koska se koskee puolustusvoimien virkamiehen velvollisuutta siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään eli kysymys on siirtymisvelvollisuudesta puolustusvoimien sisällä. Puolustusvoimat on kuitenkin mainitun lain 24 §:n mukaan hallinnollisesti puolustusministeriön alainen eli kysymys ei ole samasta viranomaisesta tai viranomaisorganisaatiosta.

Lausuntopyynnössä mainittu valtion virkamieslain 20 § sisältyi alun perin valtion vanhan virkamieslain 27 §:n 2 momenttiin (755/1986). Tuolloin virkamiehen määräaikaista siirtämistä työskentelemään toisessa virastossa perusteltiin (HE 238/1984 vp) koulutuksellisilla syillä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtionhallinnossa on (siis jo 1984 oli) tarvetta siirtää virkamiehiä koulutuksellisista syistä joksikin aikaa toiseen virastoon, ”esimerkiksi keskusvirastosta ministeriöön ja päinvastoin”. Tällainen tehtäväkierto voi lainkohdan erityisperustelujen mukaan lisätä viranhoidon käytännöllistä taitoa ja siten parantaa valtion virastojen suorituskykyä. Koulutuksellinen tehtäväkierto voisi olla sekä asianomaisten virkamiesten että virastojen edun mukaista. Edellytyksenä lainkohdan mukaiselle virkamiehen siirrolle ilman, että vastaanottavassa virastossa olisi soveltuva virka avoinna olisi se, että siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen ja että virkamies on antanut siirtoon suostumuksensa.

Lainmuutoksella 332/1993 valtion virkamieslain 27 §:n 2 momenttia täydennettiin siten, että em. siirron perusteeksi lisättiin myös se, että siirto edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista. Lainmuutoksen tavoitteena (HE 349/1992 vp) oli, valtionhallinnon uudistuneen

henkilöstöpolitiikan linjan mukaisesti, henkilöstön liikkuvuuden lisääminen.

Voimassa olevan valtion virkamieslain 20 § koskee myös puolustusvoimien virkamiesten siirtämistä työskentelemään määräajaksi puolustusministeriössä, koska lain 21 §:n viittaus puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virkamiesten siirtämistä koskevaan erityislainsäädäntöön koskee virkamiesten siirtämistä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen sisällä.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan edellä olevaan viitaten, että puolustusvoimien upseerin virassa tai muussa virassa toimivan henkilöstön toimiminen puolustusministeriössä esittelevinä virkamiehinä voi olla tietyiltä osin oikeudellisesti ongelmallista. Siltä osin kuin kysymys on asianomaisen hakemuksesta tai muutoin vireille tulleiden ja hallintolain mukaisella hallintopäätöksellä ratkaistavien asioiden esittelemisestä, menettely sopii huonosti yhteen virkamiehen virkavastuuta ja sen toteuttamista koskevien vaatimusten kanssa. Myös muunlaisissa asioissa menettely voi olla virkamiehen työantajaansa kohdistuvan lojaliteettivaatimuksen kannalta ongelmallinen. Jos ministeriöön siirretyn puolustushallinnon virkamiehen tehtäviin kuuluu edellä mainitunkaltaisten merkittävämpien asiantuntijaselvitysten, -arvioiden, -talousarvioasioiden tms. valmistelua, on tarpeen muistaa, että tällainen valmistelutyö ja valmisteluaineisto palvelee ministeriössä käynnistetyn hankkeen, selvitystyön, talousarvioehdotusten tms. tavoitteita sillä tavoin, että asiasta ministeriössä siitä koskevien säännösten ja työjärjestyksen mukaisesti päättävät virkamiehet ja ministeri voivat tehdä päätöksensä ministeriön yhteisten peruslinjausten mukaisesti. Lisäksi on edellytettävä, että puolustushallinnon virkamiehen mahdollisuutta toimia puolustusministeriön tehtävissä käytetään valtion virkamieslain 20 §:ssä säädettyissä rajoissa eli ainoastaan kun siirtämiseen

on virkamiehen ammatillisen pätevyyden ylläpitämiseen tai sen kehittämiseen taikka virkamiehen palvelussuhteen jatkumiseen liittyviä syitä (OKV/10/20/2009).

Ratkaisu

MINISTERIÖ

Puolustusvoimien ylimmän johdon työsuhdeasumisjärjestelyt

Oikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan pääesikunnan huomiota asiakirjojen valmistelussa vaaditta-

vaan tarkkuuteen ja huolellisuuteen. Pääesikunnan päätöksenä laaditussa asiakirjassa ylimmän johdon asumisjärjestelyistä oli jäänyt pois viittaus puolustusministeriön ohjauskirjeessä olevaan mainintaan siitä, että ylimpien tehtävien työsuhdeasumisjärjestelyt tehdään samoin perustein kuin ne tehdään muun puolustushallinnon henkilöstön kanssa. Asiakirjasta saattoi saada sen käsityksen, että ylimmällä johdolla oli ilman muuta oikeus saada vuokra-asunto työsuhdeasunnoksi. Lisäksi asiakirjassa oli jäänyt vaille huomiota se, että päätös koskee puolustusvoimain komentajaa sillä rajoituksella, että vuokraamisesta päättää ministeriö ottaen huomioon varojen käytön valvontaa koskevan asiakirjan määräyksen (OKV/33/20/2009).

VALTIOVARAINMINISTERIÖN TOIMIALA

Valtiovarainministeriön toimialalla ratkaistuis-
ta kanteluista selvä enemmistö liittyi verohallin-
toon. Vähäisemmässä määrin kanneltiin tullivi-
ranomaisten, Valtiokonttorin, lääninhallitusten ja
maistraattien menettelystä.

Useimmat toimenpiteitä aiheuttamattomat
kantelut koskivat tapauksia, joihin oikeuskansle-
ri ei ollut toimivaltainen puuttumaan. Erityises-
ti verovelvolliset kantelivat usein veroviranomai-
sessa vireillä olevasta asiasta, veroviranomaisen
ratkaisemasta asiasta säännönmukaisen muutok-
senhakumahdollisuuden sivuuttaen ja muutok-
senhakuasteessa vireillä olevasta asiasta. Myös
eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvis-
ta asioista kanneltiin.

Lausunto

Tietoturva-asetus

Oikeuskansleri antoi valtiovarainministeriölle
lausunnon luonnoksesta tietoturva-asetukseksi ja
siihen liittyviksi ohjeiksi. Oikeuskansleri kiinnit-
ti lausunnossa erityisesti asetuksen 8 §:n suojaus-
tasojen määrittelyyn, jonka katsoi voivan johtaa
siihen, ettei asetuksessa ja ohjeissa tarkoitettua
luokittelumenettelyä voida laajasti hallintoviran-
omaisissa ottaa käyttöön (OKV/37/20/2008).

Ratkaisuja

LÄÄNINHALLINTO

Hallintokantelun käsittely

Lääninhallitukselle osoittamassaan hallintokante-
lussa kantelija perustuslain 21 §:n jokaiselle suo-
miin oikeuksiin vedoten kertoi, että hän oli kir-
jallisesti pyytänyt kaupungin opetuslautakuntaa
tekemään viranomaisten toiminnan julkisuudes-
ta annetun lain mukaisen päätöksen ja määrää-
mään tietyt kantelijan yksityisyyttä loukkaavat
tiedot ja asiakirjat salassa pidettäviksi. Opetus-
lautakunta ei ollut käsitellyt asiaa eikä kantelija
ollut saanut asiasta valituskelpoista päätöstä eikä
muutakaan vastausta. Apulaisoikeuskansleri tote-
si, että opetuslautakunta oli menettellyllään evän-
nyt kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn pe-
rusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada
asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaises-
sa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja
oikeuden muutoksen hakemiseen.

Lääninhallituksen päätöksessä (päättölausel-
ma) sivuutetaan kokonaan edellä perustuslain
21 §:n vastaiseksi todettu opetuslautakunnan
menettely. Sanottua pykälää ei myöskään mai-
nita sovelletuissa oikeusohjeissa. Apulaisoikeus-
kansleri totesi, että lääninhallituksen olisi tullut
kantelun perusteella todeta opetuslautakunnan
sanottu perustuslain 21 §:n vastainen menettely
ja sen jälkeen harkita toimenpiteitä. Lääninhalli-

tus oli laiminlyönyt sekä kuntalain 8 §:n 2 momentissa säädetyn valvontavelvollisuutensa että noudattaa hallintolain 4 §:n 3 momentin veloitetta hallintokanteluasioissa käsiteltäessä eli hyvän hallinnon perusteiden noudattamisen ja niiden henkilöiden oikeuksien turvaamisen, joita asia välittömästi koskee.

Huomioon ottaen nimenomaisesti säädetty valvontavelvollisuus ja hallintokanteluasioiden käsittelyperiaatteet lääninhallituksen menettelyä oli pidettävä erityisen moitittavana. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri antoi lääninhallitukselle huomautuksen vastaisen varalle sen virheellisestä menettelystä. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, miten kantelijan pyyntöä opetuslautakunnalle tiettyjen tietojen ja asiakirjojen määrittämisestä salassa pidettäväksi oli arvioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain valossa. Katso myös sivut 76 ja 220 (OKV/733/1/2007).

Hallintokantelujen pitkä käsittelyaika

Kahdessa kantelussa arvosteltiin terveydenhuoltoa koskevien hallintokantelujen pitkää käsittelyaikaa lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla. Toisen kantelun käsittely oli kestänyt vuoden ja neljä kuukautta ja toisen vuoden ja kuusi kuukautta.

Selvitysten mukaan muun muassa kantelujen määrän lisääntyminen sekä viranhaltijoiden vaihtuvuus ja rekrytointiongelmat olivat pidentäneet käsittelyaikoja ja näihin seikkoihin lääninhallitus ei ole voinut vaikuttaa. Lääninhallitus oli myös katsonut henkilöstöresurssiensa olevan riittämättömiä suhteessa tehtävien määrään. Sosiaali- ja terveysosaston kantelukäsittelyn tilannetta oli kuitenkin pyritty parantamaan kohdentamalla siihen lisävoimavaroja myös lääninhallituksen muilta osastoilta.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksissään, että kantelujen käsittelyajat olivat kohtuutto-

man pitkiä. Koska saadun selvityksen perusteella lääninhallituksessa oli ryhdytty toimenpiteisiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien kantelujen käsittelyajan lyhentämiseksi, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä kantelujen kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta lääninhallituksen tietoon (OKV/939/1/2008 ja 1235/1/2008).

Sosiaalihuollon valvonta

Kantelussa oli kysymys vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaisista vaikeavammaisten kuljetuspalveluista, jotka eivät kantelijan mukaan toimineet kaupungissa asianmukaisesti. Kantelija oli tehnyt asiansa kantelun lääninhallitukselle, mutta hän ei ollut tyytyväinen saamaansa vastaukseen, ja kanteli oikeuskanslerinvirastolle lääninhallituksen menettelystä. Kanteluun antamassaan selvityksessä lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto totesi olevansa huolissaan siitä, kuka viimekädessä varmistaa ja valvoo, että vammaispalveluasiakas saa tarvitsemansa lainmukaiset kuljetuspalvelut. Osaston mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole selkeästi määritelty valvonnasta vastuullista tahoa. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 momentin mukaan läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat lääninhallituksille. Hän saattoi lääninhallituksen ja sen sosiaali- ja terveysosaston tietoon näkemyksensä, jonka mukaan lääninhallituksella on sosiaalihuoltoa koskevan yleisen ohjaus- ja valvontavaltansa perusteella mahdollisuus valvoa, että kunta järjestää vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut lainmukaisella, toimivalla ja niiden käyttäjien oikeudet turvaavalla tavalla. Edelleen apulaisoikeuskansleri totesi, että lääninhalli-

tuksella on valvonnassaan mahdollisuus puuttua epäkohtiin (OKV/781/1/2007).

Päätösten perustelu

Kantelija oli saanut lääninhallitukselta neljä päätöstä kanteluihin. Kantelut oli ratkaistu samana päivänä. Päätösten perusteluissa oli viitattu siihen, että kantelijan esiintuomia seikkoja oli käsitelty myöhempien kantelukirjoitusten yhteydessä ja että niistä oli annettu erillinen ratkaisu. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lääninhallituksen huomiota hallintolain vaatimuksiin. Erityisesti hän kiinnitti huomiota siihen, jos päätöksen perusteluissa viitataan toiseen saman viranomaisen antamaan päätökseen, tulee päätöksestä käydä selvästi ilmi se, mihin päätökseen viitataan. Päätöksestä, johon viitataan, tulee myös olla selvitetävissä hallintolain vaatimukset täyttävät perustelut (OKV/577/1/2008).

MAISTRAATIT

Menettely panttauslupa-asiassa

Maistraatti oli myöntänyt kantelijan alaikäisten lasten osalta luvan luovuttaa erityispanttaussitoumuksen pantiksi lasten kuolinpesän osakkaina omistamaan kiinteistöön vahvistetut panttikirjat pankin kantelijalle myöntämän velan vakuudeksi. Maistraatti oli laittanut panttauslupapäätökseen lausuman kantelijan velvollisuudesta lastensa edunvalvojana esittää lainan takaisinmaksusta selvitys vuosittain vuositilin yhteydessä. Kantelija arvosteli muun muassa sitä, ettei maistraatti ollut ilmoittanut hänelle etukäteen lainan takaisinmaksamisen selvitysvelvollisuudesta. Apulaisoikeuskansleri saattoi maistraatin tietoon näkemyksensä, jonka mukaan olisi ollut hyvän

hallinnon palveluperiaatteen mukaista saattaa kantelijan tietoon panttauluslupaan sisältyvä tieto hänen velvollisuudestaan esittää selvitys lainan takaisinmaksamisesta (OKV/604/1/2007).

VEROHALLINTO

Asiakkaan osoitetietojen merkitseminen

Asiakkaan osoitetietoa ja asianhoitajan osoitetietoa ei päivitetty Verohallinnon asiakastietokantaan hänen tarkoittamallaan tavalla. Verovirasto ei myöskään vastannut verotoimiston sille siirtämään asiakkaan tiedusteluun. Asiakkaalle annettiin myös osittain virheellistä neuvontaa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät hyvän hallinnon vaatimukset toteutuneet, koska asiakas ei virheellisen menettelyn vuoksi saanut hallinnon palveluita asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti veroviraston ja verotoimiston huomiota osoitetietojen huolelliseen merkitsemiseen ja asiakirjojen postitukseen oikeaan osoitteeseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lisäksi veroviraston huomiota hyvän hallinnon ja hallintolain vaatimuksiin asiakkaan neuvonnassa ja tiedusteluun vastaamisessa (OKV/38/1/2008).

Kuulemisvelvollisuus verotusmenettelyssä

Kantelija ei saanut tutustua verotarkastuskertomuksen laatimisessa käytettyyn salassa pidettävään esitutkintamateriaaliin ennen verotarkastuskertomuksen perusteella tehtyjen verotuspäätösten ratkaisemista. Verotarkastuskertomuksen mukaan asiakirjojen luovutusta ei pidetty välttämättömänä sen takia, että kuulemisvelvollisuutta ja rikostarkastajan selvitystä ei

käytetty verotusesityksen perusteena vaan ainoastaan verotarkastuksen taustamateriaalina.

Verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n mukaan verovelvolliselle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi, jos verotusta toimitettaessa poiketaan olennaisesti verovelvollisen antamasta veroilmoituksesta tai jos viranomaisella on oikaisee verotusta verovelvollisen vahingoksi. Verotusmenettelystä annetun asetuksen 2 §:n mukaan ennen verotarkastuskertomuksen valmistumista verovelvolliselle on, mikäli mahdollista, varattava kohtuullisessa määräajassa tilaisuus tulla kuulluksi. Myös hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Säännöksen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kuuleminen palvelee verovelvollisen oikeussuojan tarvetta ja asian selvittämistä. Päätöstä ei saa tehdä sellaisen asiaan vaikuttavan aineiston pohjalta, johon verovelvollinen ei ole saanut tutustua. Verovelvollisella tulee oikeuskirjallisuudessa omaksutun näkemyksen mukaan olla oikeus tutustua kaikkeen siihen materiaaliin, jota käytetään hänen verotarkastuksessaan. Hyvään verotarkastukseen kuuluu pyrkimys määrältään ja perusteiltaan oikeaan verotukseen. (Savolainen - Teperi, Jälkiverotus, Helsinki 2000, s. 159 ja 222).

Verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momentin kuulemissäännöksen säätämisen taustalla on muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Sopimuksen kohta ei koske tavallista veron määräämistä, mutta jälkiverotuksen yhteydessä määrätään yleensä veronkorotus, joka voidaan katsoa rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi ja johon siten voidaan soveltaa ihmissoikeussopimuksen 6 artiklaa (em. teos, s. 177). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, et-

tä veronkorotus on rikosoikeudellinen sanktio (mm. Bendenoun v. Ranska (24.2.1994; A284, no. 12547/86 ja Jussila v. Suomi (9.11.2004; no. 73053/01). Jussila v. Suomi – tuomiossaan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että suomalaisen lainsäädännön mukaan veronkorotus ei ole rikosluonteinen seuraamus vaan että se kuuluu yhtenä osana fiskaaliseen järjestelmään. Tämä ei tuomion mukaan kuitenkaan ole ratkaisevaa pohdittaessa menettelyn rikosprosessiluonnetta. Tuomioistuin totesi, että veronkorotus ei ole korvausta vahingosta vaan että sillä on rangaistus- tai ehkäisy tarkoitus, ja katsoi tällä perusteella selvitettyksi, että veronkorotukseen johtava teko on luonteeltaan rikos Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mielessä eikä seuraamuksen vähäisyyskään estä soveltamasta artiklaa. Verotusprosessi ei kuitenkaan itsessään kuulu artiklan soveltamisalaan, vaan sen sijaan saman menettelyn osana suoritettava veronkorotuksen määrääminen.

Verotarkastuskertomuksen hyväksymisen jälkeen ratkaistaan tarkastuskertomuksessa esitettyjen asioiden verotus- ja maksuunpano tai palautetaan liikaa suoritettu vero. Verotuksen toimittaja ja maksuunpanija tekevät ratkaisunsa itsenäisesti kertomuksessa esitettyjen ja muuten tietoon tulleiden seikkojen perusteella. Ennen päätöksentekoa verovelvollista jälleen kuullaan. Verotarkastuskertomuksessa ei siis vielä määrätä suoritettavaa veroa, vaan sen jälkeen tapahtuvassa prosessissa. Kantelijaa koskevat verotuspäätökset verovirastossa laaditun tarkastuskertomuksen perusteella on tehty selvityksen mukaan toiseen verovirastoon kuuluvassa yritysverotoimistossa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei edellä mainittua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa näin ollen voitu soveltaa verotarkastuskertomuksen laatineessa verovirastossa tapahtuneeseen menettelyyn, vaan vain verotuspäätökset tehneen yritysverotoimiston menettelyyn.

Verotarkastuskertomuksen laatinut verovirasto totesi selvityksessään, että kaikki verotarkastuskertomuksen arvion laskentaperusteet on esitetty tarkastuskertomuksessa ja sen liitteissä. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asiakirjaselvityksestä käynyt ilmi, oliko esitutkinta-aineiston materiaalissa tosiasiaa sellaisia seikkoja, joihin verotarkastus pohjautui, mutta joita ei ollut merkitty tarkastuskertomukseen näkyviin. Huomioon ottaen sen, että verovelvollisella oli säännösten perusteella oikeus tutustua kaikkeen siihen materiaaliin, jota käytetään hänen verotuksessaan, verotarkastuskertomuksen laatineen veroviraston olisi apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ollut aiheellista harkita vastineen antamisen määräajan pidentämistä siihen saakka, että esitutkintamateriaali on luovutettu kantelijalle. Huomioon ottaen edellä mainitut säännökset kuulemisesta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut S.H. v Finland ja Janosevic v. Ruotsi, olisi verotuspäätökset tehneen veroviraston ollut aiheellista harkita päätösten tekemisen lykkäämistä esitutkintamateriaalin luovuttamisen jälkeiseen aikaan.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli kuitenkin otettava huomioon myös velvollisuus laatia verotarkastuskertomus verotusmenettelystä annettujen säännösten mukaan viivytyksettä, kantelijan mahdollisuus oikaisuvaatimusmenettelyn aikana lausua käsityksensä kaikista niistä seikoista, jotka ilmenevät hänelle myöhemmin toimitetusta esitutkintamateriaalista sekä se, että verotuspäätöksiä ei ollut yksinomaan tai ratkaisevassa määrin perustettu sellaiseen aineistoon, josta kantelija ei voinut lausua.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kuulemisvelvollisuudesta verotusmenettelyssä esittämänsä käsitykset verovirastojen tietoon. Katso myös sivut 163 ja 177 (OKV/1219/1/2007 ja OKV/488/1/2008).

Asiakirjapyyntöä käsittelevä

Kantelija pyysi esitutkinta-aineistoa verovirastolta, joka ilmoitti kantelijalle, että asiakirjat tulee pyytää poliisilaitokselta. Julkisuuslain mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen on mahdollista, jos pyydetty asiakirja on toisen viranomaisen laatima tai jos kysymys on toisen viranomaisen kokonaisuudessaan käsiteltäväksi kuuluvaan asiaan liittyvästä asiakirjasta. Siirtäminen voi olla tarpeen erityisesti silloin, kun pyydetyn asiakirjan salassapito on riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottuvuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella.

Hallintolain 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksessä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjäälle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintamateriaalin salassapidosta päättäminen oli esitutkintaviranomaisten tehtävänä silloinkin, kun aineisto oli jonkun muun viranomaisen hallussa. Veroviranomaisella ei kyseessä olevassa tapauksessa ollut mahdollisuutta arvioida julkisuuslain edellyttämällä tavalla muun muassa sitä, milloin tiedon antaminen ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että veroviraston olisi tullut siirtää asiakirjapyyntö toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle eli poliisilaitokselle, jolla oli julkisuuslain säännösten perusteella mahdollisuus arvioida pyydetyn aineiston salassapitoperusteet. Apulaisoikeuskansleri kiin-

nitti veroviraston huomiota säännöksiin asiakirjapyyntöä käsitellyssä. Katso myös sivut 163 ja 175 (OKV/1219/1/2007).

Päätöksen tiedoksiantaminen arvonlisäveroasiassa

Verovirasto oli ilmoittanut yhdistykselle 5.12.2007, että se merkitään arvonlisäverovelvollisten rekisteriin 1.1.2007 alkaen. Yhdistyksen puolesta pyydettiin 7.12.2007 valituskelpoinen rekisteröintipäätös. Verovirastossa päätöksen antaminen kytkettiin yhdistyksen toimitiloihin tehtävään valvontakäyntiin siten, että valvontakäynti haluttiin tehdä ennen päätöksen antamista. Asiassa ei ilmennyt, annettiinko päätös 11.3.2008 tehdyn valvontakäynnin jälkeen. Huomioon ottaen muun ohella valvontakäynnin havainnot verovirasto poisti rekisteröinnin 16.4.2008 tehdyllä päätöksellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle veroviraston huomiota siihen, että asianosaisen pyydettyä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkitsemistä koskevaa päätöstä veroviraston on hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaisesti annettava päätös tiedoksi viipymättä. Veroviraston myöhemmin tekemällä rekisteristä poistamista koskevalla päätöksellä ei ollut merkitystä asian arvioinnissa (OKV/1306/1/2007).

TULLIHALLINTO

Tiedoksiannosta verovelvolliselle

Tullissa aiemmin noudatettuun käytäntöön autoveropäätöksen tiedoksiannossa kuului jäljennöksen toimittaminen päätöksestä verovelvolliselle välittömästi päätöksenteon jälkeen; hän sai alkuperäisen autoveropäätöksen vasta esittä-

mällä maksutositteen autoveron maksusta. Apulaisoikeuskanslerin kiinnitettyä asiaan huomiota (30.9.2005, dnro OKV/811/1/2003) Tullihallitus antoi 24.11.2005 ohjeen autoveropäätöksen tiedoksiannosta käteisasiakkaalle. Sen mukaan päätös annetaan verovelvolliselle tiedoksi lähettämällä hänelle viipymättä päätöksenteon jälkeen 1-luokan kirjeenä alkuperäinen verotuspäätös, tilisiirtolomake sekä veromaksua koskeva ohje.

Sanottuun sittemmin virheelliseksi todettuun käytäntöön kuuluva jäljennöksen toimittaminen päätöksestä verovelvolliselle välittömästi päätöksenteon jälkeen on ollut siinä määrin merkittävä toimenpide, että tullipiirin on tarvittaessa jälkikäteen voitava näyttää toteen jäljennöksen toimittamisen tapahtuneen. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa tietoa tarvitsee laillisuusvalvontaa suorittava oikeuskansleri.

Kantelijan autoa koskeva autoveropäätös tehtiin maaliskuussa 2005 tullipiirin ilmoituksen mukaan vanhaa käytäntöä noudattaen. Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei voitu varmuudella todeta tapahtumien kulkua. Koska asiassa jäi epäselväksi, toimitettiin kantelijalle jäljennös päätöksestä päätöksenteon jälkeen vai ei, apulaisoikeuskansleri piti tullipiirin menettelyä tältä osin moitittavana. Erittäin epätydyttävänä hän piti sitä, että tullipiirillä ei ole ollut käytössään hallinnossa varsin tavanomaista kirjaamisjärjestelmää, jossa kyseinen seikka olisi tullut luotettavasti rekisteröidyksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tullipiirin huomiota esittämiinsä näkökohtiin tullipiirin velvollisuudesta rekisteröidä ja näyttää jälkikäteen toteen verovelvollisen kannalta merkittävät toimenpiteensä (OKV/391/1/2007).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Lappeenrannan maistraatti

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Lappeenrannan maistraattiin 24.2.2009. Tarkastuskäynnin aiheina olivat holhoustoimi, siihen liittyvien hakemusioiden käsittely ja edunvalvojen valvonta (OKV/1/51/2009).

Oulun lääninhallitus

Apulaisoikeuskansleri tutustui 6.5.2009 Oulun lääninhallitukseen. Apulaisoikeuskansleri keskusteli tutustumiskäynnin yhteydessä maaherran kanssa erityisesti aluehallinnon uudistamisesta (OKV/16/51/2009).

OPETUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Opetusministeriön hallinnonalaan kuuluvat koulu- ja tiede, taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö, arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi, valtionkirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat, opintotuki sekä tekijänoikeus.

Ministeriön toimialaan kuuluvista kanteista aiheuttivat oikeuskanslerin toimenpiteitä muun muassa kantelut, joissa oli kysymys viranomaisen velvollisuudesta hallintolain ja hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti vastata asiakkaiden tiedusteluihin sekä viivytyksettä antaa kirjalliset ja perustellut päätökset. Hyvän hallintotavan mukainen vastaaminen edellytti muun muassa asiakkaiden yhteydenottojen tarkoituksen riittävää selvittämistä (päätökset OKV/167/1/2007 ja OKV/576/1/2007). Ratkaisussa OKV/898/1/2007 todettiin hallintolain edellyttävän päätökseltä kattavia perusteluja ja valitusmahdollisuuksista ilmoittamista.

Niissä kanteluissa, jotka eivät aiheuttaneet oikeuskanslerin toimenpiteitä, ei ollut selvää yhtenäistä aihealuetta. Toimivaltaan kuulumattomina jäivät tutkimatta muun muassa kantelut, jotka koskivat yksityisten henkilöiden tai toimijoiden menettelyä tai joissa pyydettiin oikeuskanslerilta ainoastaan oikeudellisia neuvoja tai kannanottoja. Toimenpiteisiin ei myöskään ollut aiheetta silloin, kun asian ratkaisu kuului viranomaisen harkintavaltaan tai kantelijalla oli mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Kertomusvuonna aloitettiin apulaisoikeuskanslerin pyynnöstä poliisin suorittama esitut-

kinta yhdessä opetusministeriön toimialaan kuuluvassa kanteluasiassa.

Pääosin perustuslain turvaamaa sananvapautta koskevassa, opetushallituksen Jokelan koulusurmien jälkeistä kriisiohjeistusta koskevassa ratkaisussa (OKV/1181/1/2007) nousi esiin myös perusopetuslain mukainen turvallinen oppimisympäristö.

Kertomusvuonna oikeuskansleri lähti omana aloitteenaan tutkimaan asianmukaisen oppilas- huollon ja turvallisen opiskeluympäristön toteutumista peruskouluissa.

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Kirjeeseen vastaaminen

Kirjoituksessa oli kanneltu siitä, ettei kantelija ollut saanut vastausta opetusministerille lähettämänsä kirjeisiin valtioneuvoston maksamista koskevassa asiassa.

Hankitun selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslian opetusministeriön käsiteltäväksi siirtämään, kantelijan pääministerille osoittamaan kirjeeseen vastaaminen oli opetusministeriössä kestänyt noin kolme vuotta ja kolme kuukautta. Kahteen kantelijan sittemmin opetusministeriöön saapuneeseen kirjeeseen oli vastattu kumpaankin noin kuukauden kuluessa niiden saapumisesta.

Valtioneuvoston kanslian opetusministeriön käsiteltäväksi siirtämän kirjeen osalta oikeuskansleri kiinnitti opetusministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjeisiin vastaamisessa.

Kansalaiskirjeiden osalta on pyrittävä selvittämään niiden luonne ja tarkoitus. Silloin kun kysymyksessä on selvästi valtioneuvostolle, ministeriölle tai muulle viranomaiselle kuuluva virka-asia, se tulee siirtää käsiteltäväksi toimivaltaiselle ministeriölle tai muulle hallinto- viranomaiselle. Hyvään hallintotapaan kuuluva palveluperiaate edellyttää, että viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyviin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa (OKV/167/1/2007).

OPETUSHALLINTO

Arkistotoimen asianmukainen hoitaminen

Kantelija oli halunnut tutustua opiskelijavalinnan hakemusasiakirjoihin. Hänen ottaessaan tästä syystä sähköpostitse yhteyttä yliopistoon, pyydetty hakemusasiakirjat oli jo hävitetty eikä asiakirjoja siten voitu toimittaa. Hävittäminen oli tapahtunut muualla kuin voimassa olleen arkistotoimen johtosäännön määräämässä paikassa. Kantelija oli tiedustellut asiakirjoja usealta virkamieheltä. Hän oli joutunut lähettämään kymmenkunta tiedustelua ennen kuin sai varman tiedon asiakirjojen kohtalosta, koska tiedusteluihin vastattiin yleisellä tasolla ja vastaukset olivat myös keskenään ristiriitaisia.

Arkistolain 7 §:n 2 momentin mukaan arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä hallinnon asiakkaiden oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että arkistotoimen hoito on julkinen hallintotehtävä, jossa on varsinaisten arkistotoiminta koskevien lakien ja muiden säädösten ohella noudatettava myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa taattua ja hallintolain säatelemää hyvää hallintoa. Hallintolain 7, 8 ja 9 §:ssä säädetään viranomaisen palvelu-, neuvonta- ja vastausvelvollisuudesta. Nämä hyvän hallinnon perusteet edellyttävät, että viranomainen antaa tietyn toimintakokonaisuuden hoidosta asianmukaisen asiakaspalvelun ja viranomaisen tehokkaan sisäisen toiminnan mahdollistavat ohjeet ja määräykset sekä myös valvoo antamiensa määräysten noudattamista. Yksittäisiltä virkamiehiltä kyseiset säännökset edellyttävät tiedustellun asian riittävää selvittämistä ja mahdollisimman kattavaa ja sisällöltään oikeaa vastausta.

Saadun selvityksen mukaan yliopisto oli säilyttänyt pyydettyjä asiakirjoja kauemminkin kuin voimassa ollut arkistosuunnitelma ja vakiintunut käytäntö edellyttivät. Koska asiakirjojen hävittämisessä oli noudatettu niiden hävittämisajankohdasta annettuja määräyksiä, niiden tosiasiallisella hävittämispaikalla ei ollut kantelijan oikeusturvan kannalta merkitystä. Asiakirjojen säilyttämisestä ja hävittämisestä oli annettu sinänsä riittävät määräykset. Kantelijan tiedusteluihin annetuista vastauksista kuitenkin ilmeni, että määräysten yhtenäinen noudattaminen kaikkialla yliopiston hallinnossa oli epävarmaa ja tietoisuus oikeista toimintatavoista vaihteli eri viranhaltijoiden välillä. Henkilökunnan epätietoisuus asiakirjojen hävittämistavoista ja -paikoista heikensi osaltaan asiakkaan saamaa palvelua.

Apulaisoikeuskansleri lausui yliopiston tietoon saattamanaan käsityksenä, että arkistolain ja hallintolain edellyttämän hyvän hallinnon mukainen arkistotoiminta vaatii riittävien määräysten lisäksi myös niiden tehokasta saattamista koko henkilökunnan tietoon. Hallintotehtävän

asianmukainen hoito edellyttää myös seurantaan perustuvaa varmistumista siitä, että annetut määräyksiä säännönmukaisesti noudatetaan (OKV/576/1/2007).

Hallintolain noudattaminen yliopistossa

Yliopiston vahtimestarit antoivat kantelijan seurueelle porttikiellon kehottamalla heitä luentoja lukuun ottamatta pysymään poissa yhden viikon pääarakennuksen tiloista. Seuraavalla viikolla kantelijalle ilmoitettiin porttikiellon peruuttamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei asiassa ollut ilmennyt riittäväksi katsottavaa näyttöä siitä, että vahtimestarit olisivat porttikiellon antaessaan ylittäneet sen toimivallan, mikä heille yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta rakennuksessa huolehtivina kuului. Sen sijaan vahtimestarien menettely porttikieltoa annettaessa ei ollut hallintolain mukaista. Kun virkamies ilmoittaa henkilölle porttikiellosta viranomaisen hallinnoiman rakennuksen tiloihin, kysymys on viranomaisaloitteisesta hallintoasiasta. Sellaisena asiaa voidaan pitää ainakin silloin, jos viranomaisen tiloihin pääsyn rajoitus voi vähääkään vaikuttaa esimerkiksi asiakkaan tai oppilaitoksen opiskelijan mahdollisuuksiin hakea tai saada viranomaiselta asiaan kuuluvia palveluja tai opiskelijana opetusta oppilaitoksessa. Viranomaisaloitteista hallintoasiaa koskevat hallintolain 7 luvun asian ratkaisemista koskevat säännökset. Suullisesti annettu porttikielto olisi tullut viran puolesta viipymättä antaa myös kirjallisena hallintolain 7 luvun säännöksiä noudattaen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle yliopiston huomiota hallintolain säännösten noudattamisen tärkeyteen vahtimestareiden toiminnassa (OKV/540/1/2007).

Peruskoulun opettajan sijaisen menettely

Eräässä peruskoulussa 14-vuotias oppilas oli loukannut sormensa teknisen työn oppitunnilla käyttäessään ns. pyörösahaa. Kyseisellä oppitunnilla opettajan tehtäviä oli hoitanut teknisen työn opettajan sijaiseksi määrätty luokanopettaja.

Asiaan soveltuvia säännöksiä oli perusopetus- ja työturvallisuuslaissa, nuorista työntekijöistä annetussa laissa sekä tapahtuma-aikana vuonna 2004 voimassa olleissa nuorten työntekijäin suojelusta ja nuorille työntekijöille vaarallisten töiden esimerkkiluettelosta annetuissa asetuksissa.

Oikeuskansleri katsoi päätöksessään mainitun perusteella, että sijainen oli laiminlyönyt huolehtia säännösten edellyttämällä tavalla oppilaan perehdyttämisestä, opastuksesta ja ohjauksesta sekä turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Sijaisen olisi tullut noudattaa säännösten edellyttämiä teknisen työn oppitunnilla pyörösaahan käyttöön soveltuvia varotoimia, joista hän työntäntajan edustajana oli vastuussa.

Oikeuskansleri saattoi teknisen työn opettajan sijaisen tehtäviä hoitaneen luokanopettajan tietoon käsityksensä tämän menettelyn virheellisyydestä (OKV/1455/1/2008).

Opetushallituksen kriisiohjeistus ja sananvapauden rajoittaminen

Opetushallitus julkaisi verkkosivuillaan 7.11.2007 Jokelan koulusurmien jälkeen ohjeistuksen kriisien käsittelemiseksi kouluissa. Ohjeessa todettiin muun ohessa seuraavaa: ”Yhdellä henkilöllä, koulun johdolla on tiedotusvastuu (esim. tiedotusvälineiden yhteydenotot). Toimittajia ei tule päästää koulun alueelle haastattelemaan oppilaita tai työntekijöitä, koska se vain entisestään järkyttää heitä. Paras tapa välttyä median

kyselyiltä on, että koulun johto antaa asiallista informaatiota tietosuojan rajoitukset ja oikeusturvakysymykset huomioiden.” Opetushallitus muutti ohjeistuksen sanamuotoa seuraavana päivänä seuraavaan muotoon: ”Yhdellä henkilöllä, koulun johdolla on tiedotusvastuu (esim. tiedotusvälineiden yhteydenotot). On hyvä, että koulun johto antaa asiallista informaatiota tietosuojan rajoitukset ja oikeusturvakysymykset huomioiden.”

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ohjeesta ei tekstin perusteella voinut päätellä kyseessä olevan ainoastaan suositusluonteinen ja yleinen toimintaohje. Siitä ei myöskään ilmennyt, että yksittäistapauksessa kunkin koulun ja oppilaitoksen tulisi itse tehdä päätös mahdollisista toimittajille asetetuista rajoituksista opetuksen seuraamiseen tai oppilaiden tai henkilökunnan haastattelemiseen. Kun opetushallituksen ohjeistuksen voi tulkita yleisesti kehottavan kieltämään toimittajien päästämisen kouluihin haastattelemaan oppilaita tai henkilökuntaa, on tämä kieltä voinut sellaisenaan tosiasiallisesti merkitä julkisen vallan puuttumista perustuslain 12 §:n turvaamaan sananvapauteen. On kuitenkin syytä huomata, että vaikka sananvapauteen kuuluu myös lehdistön toimituksellinen työskentely ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista, voi viestien, mielipiteiden, tietojen ym. aineiston hankintaan kohdistua rajoituksia. Esimerkiksi koulun alueelle tai opetustilanteisiin pääsyä voidaan rajoittaa suoraan laissa olevan säännöksen nojalla ja/tai muiden perusoikeuksien suojaamiseksi.

Koululla olevalla velvollisuudella taata opetukseen osallistuvalla turvallinen oppimisympäristö on yhtymäkohta perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen muun muassa henkilökohdalliseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Myös yksityiselämän suojaa koskevalla perustuslain 10 §:llä on tässä merkitystä. Turvallisella

oppimisympäristöllä voi nähdä olevan korostettu merkitys useampien opetukseen osallistuvien ollessa oppivelvollisia ja lapsia. Oikeus vastaanottaa tietoja ei siten merkitse mahdollisuutta rajattomaan ja muita perusoikeuksia loukkaavaan uutishankintaan. Suojatessaan turvallista oppimisympäristöä koulun tulee punnita sen suhdetta sananvapauden turvaamiseen.

Opetushallitus oli antamassaan selvityksessä perustellut ohjetta sillä, että se on pyrkinyt turvaamaan oppilaiden oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön. Tämä oikeus on turvattu kaikissa opetusta koskevissa laeissa. Näiden säännösten perusteella ei apulaisoikeuskanslerin mukaan voida kuitenkaan ohjeen tasoisella säännöksellä asettaa yleistä ennakollista estettä perustuslaissa turvatulle sananvapaudelle. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla ja soveltamistilanteessa rajoitusedellytyksiä tulee harkita suhteessa toisiin perusoikeuksiin. Opetuksen julkisuutta koskevista tapauskohtaisista rajoituksista on voinut päättää lain mukaisin edellytyksin koulu itse, kuten myös järjestys-säännön tyyppisistä määräyksistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että alkuperäisen ohje oli vain lyhyen aikaa nähtävillä opetushallituksen verkkosivulla ja opetushallitus korjasi sitä jo seuraavan päivän aikana. Alkuperäinen ohje on nähtävissä lähinnä reagoimiseksi syvästi järkyttävässä ja yllättävässä tilanteessa, johon myös sananvapauden käytön kannalta liittyi ylilyöntejä ja uusia piirteitä. Edellä lausutun perusteella hän katsoi, ettei asia antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi ratkaisussa esitetyt näkökohdat sananvapauden rajoittamisesta ja sen suhteesta toisiin perusoikeuksiin sekä koulun velvollisuuden niihin liittyvään punnintaan opetushallituksen tietoon. Katso myös sivu 72 (OKV/1181/1/2007).

Tehtävien asianmukainen suorittaminen korkeakoulussa

Korkeakoulun osaston johtaja, dekaani oli ilmoittanut osaston virkamiehelle irtisanovansa hänet, vaikka tarkoituksena oli irtisanomisasian vireille paneminen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti dekaanin huomiota virkamiehen velvollisuuteen suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti (OKV/1340/1/2007).

Viivästys ruumiinavauspöytäkirjan toimittamisessa

Ruumiinavauksen suorittamisesta ruumiinavauspöytäkirjan postittamiseen omaiselle oli kulunut aikaa vuosi ja kolme kuukautta. Selvityksestä ei käynyt ilmi, että asian huomattavan pitkä käsittelyaika olisi johtunut asian selvittämisen vaatimista toimenpiteistä. Pitkä prosessi oli omaisille raskas. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että työtehtävät oikeuslääketieteen laitoksella tulisi järjestää siten, ettei kyseisenlaisia aiheettomia viivästyksiä pääse tapahtumaan.

Hyvän hallinnon perusteet edellyttävät, että viranomaisen toiminta on järjestetty siten, että asiakaspalvelu on hyvää ja viranomainen pystyy toimimaan tarkoituksenmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeuslääketieteen laitoksen huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn ja virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (OKV/778/1/2008).

KULTTUURITOIMI

Hallintolain ja muinaismuistolain säännösten noudattaminen

Yhtiö esitti Museovirastolle kaksi erillistä tutkimuslupapyyntöä muinaisjäännösten tutkimiseksi. Museovirasto hylkäsi pyynnöt. Perusteluksi todettiin, että muinaismuistolain 15 §:n mukaisia kaivauksia suorittaa pääsääntöisesti muinaisjäännösten suojelusta vastaava viranomainen tai sen valtuuttama, Museoviraston kanssa yhteistyösopimuksen solminut maakuntamuseo. Päätöksissä ei kerrottu, miksi pääsäännöstä poikkeamista ei pidetty mahdollisena, eikä kummassakaan ollut joko valitusosoitusta tai valituskieltoa. Museoviraston antaman selvityksen mukaan yhtiölle ei annettu tutkimuslupia, koska kyseiset tutkimukset olivat muinaismuistolain 15 §:ssä tarkoitettuja tutkimuksia, joita toteutetaan (yksinomaan) viranomaistoimintana.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti Museovirastolle vastaisen varalle sen virheellisestä menettelystä hallintolain perustelemista ja valitusmahdollisuutta koskevien säännösten noudattamisessa, muinaismuistolain 15 §:n tulkinnassa sekä selvityksen antamisessa oikeuskanslerille (OKV/898/1/2007).

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TOIMIALA

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat maa- ja puutarhatalous, maaseudun kehittäminen, metsätalous, eläinlääkintähuolto, eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta ja kalatalous. Lisäksi ministeriö hoitaa riista- ja porotaloutta, vesivarojen käyttöä ja maanmittausta.

Vuonna 2009 ratkaistut maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat kantelut koskivat suurimmaksi osaksi ministeriön, Metsähallituksen, Elintarviketurvallisuusviraston ja maanmittaustoimistojen menettelyä. Useat kantelut koskivat maanmittaustoimistojen menettelyä muun muassa rajankäyntiä, rasitetietä, pakkolunastusta ja yksityistietoimitusta koskevilla asioissa. Kantelut kohdistuivat myös tilatuen maksamiseen, eri viranomaisten suorittamaan kalastuksenvalvontaan Tornionjoella sekä Metsähallituksen menettelyyn latukahvilan vuokraamista ja valtion metsämaiden osoittamista metsästysseuralle koskevilla asioissa. Joissakin kanteluissa arvosteltiin maa- ja metsätalouden antamia tuomioita. Toimenpiteitä aiheuttaneet kantelut koskivat muun muassa ministeriön menettelyä kalanistutusveloitteen toteutumisesta ja kalakannan hoidossa sekä keskushallintoviranomaisten menettelyä toimintaohjeen antamisesta ja asiakirjapyyntöön vastaamisesta.

Oikeuskansleri antoi maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä vuoden 2009 aikana lausunnon verkkokalastuksen rajoituksista Saimaalla sekä mahdollisuudesta säätää sokerin rakenneuudistustuen ja lisätuen määräytymisestä. Vuonna 2008 annettu lausunto sokerin rakenneuudis-

tustuen määräytymisestä ns. etäisyysperiaatteen perusteella on luettavissa oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2008.

Lausunnot ja esitykset

Sokerin rakenneuudistustuen ja lisätuen myöntäminen

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi oikeuskanslerin näkemystä mahdollisuudesta säätää sokerin rakenneuudistustuen ja lisätuen määräytymisestä. Ministeriö on muistiossaan arvioinut kolmea eri vaihtoehtoa tuen kohdentamiselle. Vaihtoehtoina ovat tuen myöntäminen kaikille sokerijuurikkaan viljelijöille, joilla on ollut perustoimintaoikeus markkinointivuonna 2007/2008, tuen maksaminen perustoimintaoikeuksistaan luopuneille sekä näiden vaihtoehtojen välinen kompromissi, jossa rakenneuudistustuen ns. perusosa maksettaisiin kaikille, ja luopuneille maksettaisiin enemmän lisätukena.

Asian taustaa

Euroopan unionin sokerialan rakenneuudistus tapahtui vuoden 2005 lopulla. Uudistuksen mukaan sokerijuurikkaan vähimmäishintaa alennetaan asteittain. Lisäksi perustettiin väliaikainen rakenneuudistusrahoisto, josta jaetaan tukea sokerin tuotannosta luopuneille yrityksille, sokeri-

juurikkaan viljelijöille ja koneurakoitsijoille. Tuen maksaminen perustuu Euroopan yhteisön sokeri-alan väliaikaisesta rakenneuudistusjärjestelmästä ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 320/2006 3 artiklaan. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava tuen myöntämisessä objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita ottaen huomioon rakenneuudistuksesta aiheutuvat tappiot.

Sucros Oy luopui Säkylän sokeritehtaan 9001 sokerikiintiötonnista markkinointivuonna 2008/2009. Rakenneuudistustukea maksetaan yritykselle 218,75 euroa luovutettua sokerikiintiötonnia kohden neuvoston asetuksen (EY) N:o 320/2006 3 artiklan 5c alakohdan mukaan. Syksyllä 2007 komissio päätti maksaa viljelijöille myös lisätukea 237,50 euroa markkinointivuonna 2008/2009 luovutetusta sokerikiintiöstä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1261/2007 3 artiklan 7 kohdan mukaan.

Maa- ja metsätalousministeriö luopui aiemmasta suunnitelmastaan kohdentaa rakenneuudistustuki etäisyysperiaatteen mukaisesti. Ministeriö ei aikonut myöskään viedä asiaa eduskunnan käsiteltäväksi vaan on säätämässä asiaa asetustasolla.

Tukimallit

Tuen kohdentamisen vaihtoehdot:

1) Tuki kaikille viljelijöille

Jokaiselle sokerijuurikkaan viljelijälle, jolla oli perustoimitusoikeus markkinointivuonna 2007/2008, maksettaisiin samansuuruinen rakenneuudistustuki ja sen lisätuki.

Kyseinen malli kohtelee maa- ja metsätalousministeriön muistiossa esitetyn arvion mukaan viljelijöitä tasavertaisesti. Neuvoston asetuksen

mukaan jäsenvaltioiden on tuen myöntämisessä noudatettava objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita ottaen huomioon rakenneuudistuksesta aiheutuvat tappiot. Tämä tukimalli ei kuitenkaan millään tavalla huomioi rakenneuudistuksesta aiheutuneita tappioita.

2) Tuki luopuneille viljelijöille

Tukea maksettaisiin perustoimitusoikeuksistaan luopuneille viljelijöille eli tuotantoaan vähentäneille ja tuotannon lopettaneille viljelijöille markkinointivuosien 2007/2008 ja 2008/2009 perustoimitusoikeuksien määrän vähenemisen perusteella. Maa- ja metsätalousministeriön muistioissa on arvioitu, että tämä tukimalli ottaisi parhaiten huomioon viljelijät ja koneurakoitsijat, joille on aiheutunut tappioita rakenneuudistuksesta eli noudattaisi parhaiten neuvoston asetuksen vaatimuksia. Malli vastaisi myös parhaiten viljelijöille keväällä 2008 syntyneitä odotuksia.

3) Tuen perusosa kaikille viljelijöille ja lisätuki luopuneille viljelijöille

Rakenneuudistustuen ns. perusosa maksettaisiin kaikille viljelijöille, joilla oli perustoimitusoikeus viitekautena 2007. Perustoimitusoikeuksistaan luopuneille viljelijöille maksettaisiin enemmän lisätukea. Maa- ja metsätalousministeriön muistiossa todetaan, että tässä mallissa kaikki saisivat tukea, mutta luopuneiden osuus painottuisi. Tukimallin todetaan muistiossa olevan hallinnollisesti raskas.

Asian arviointia

Maa- ja metsätalousministeriö luopui rakenneuudistustuen kohdentamisesta etäisyysperiaatteen mukaisesti. Nyt esitetyissä malleissa ei vai-kuta olevan perustuslain kannalta ongelmallisia kysymyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriö oli muistiossaan arvioinut, että esitetyistä malleista vaihtoehto 1 ei täytä neuvoston asetuksen vaatimuksia siitä, että tuen myöntämisessä on noudatettava objektiivisia ja syrjimättömiä perusteita ottaen huomioon rakenneuudistuksesta aiheutuvat tappiot. Tässä mallissa entisellä tai suuremmalla kiintiöllä jatka-ville viljelijöille ei aiheudu tappioita.

Vaihtoehtojen 2 ja 3 voitiin ministeriön muistion mukaan katsoa parhaiten noudattavan neuvoston asetuksen vaatimuksia.

Ministeriön muistiossaan esittämien arvioiden eri tukimalleista ja niiden toteuttamiskelpoisuudesta katsottiin olevan oikeita ja perusteltuja. Vaihtoehto 1 näytti olevan ongelmallisin suhteessa neuvoston asetuksessa asetettuihin vaatimuksiin. Vaihtoehtot 2 ja 3 näyttivät olevan toteuttamiskelpoisia muistiossa esitetyllä tavalla (OKV/8/20/2009).

Verkkokalastuksen rajoituksista Saimaalla

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi 27.5.2009 oikeuskanslerin lausuntoa siitä, voidaanko asetusluonnoksen 3 §:ssä mainitut pyydysten käyttöaikaa ja rakennetta koskevat rajoitukset säätää kalastuslain 31 §:n nojalla ottaen huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentin asettamat vaatimukset sekä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.

Asetuksella on tarkoitus suojella saimaanorppaa.

Ministeriön esittämästä syystä asian käsitellyllä oli kiire. Ministeriö oli 22.4.2009 pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa (OKV/15/20/2009) luonnoksesta maa- ja metsätalousministeriön asetukseksi eräistä kalastusrajoituksiksi Saimaalla. Lausuntopyyntö koski sitä, voitiinko asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen verkkokalastuskielto asettaa kalastuslain 37 §:n

3 momentin nojalla ottaen huomioon perustuslain 80 §:n säännös.

Asiaa käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa laaditussa muistiossa 23.4.2009. Siinä päädyttiin siihen, että asiassa oli kysymys asetus- ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n ytimeen ulottuvasta seikasta. Kalastuslain 37 §:n 3 momentin delegointipykälä ei ole perustuslain voimaantultua ajan tasalla. Perustuslain 80 §:n valossa on selvää, että tämän tasoisen asetuksen antamista ei voitaisi antaa ministeriölle ja että ministeriön asetuksena ei tällaista asetusta voida antaa.

Nyt esillä olevan valtioneuvoston asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin 1 koh vastaa aiempaa maa- ja metsätalousministeriö-luonnoksen 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Tarkoituksena molemmissa on kieltää verkkokalastus 15.4.–30.6. välisenä aikana tietyillä alueilla.

Merkille pantavaa on, että kalastuslain 37 §:n 3 momentti lisättiin vuodelta 1982 olevaan kalastuslakiin lailla (526/1995). Se oli erityissäännös, jonka perusteella maa- ja metsätalousministeriö saattoi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalustustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän uhanalaisen eläinkannan säilyminen sitä edellyttää. Tämän pykälän nojalla on annettu MMA 258/2004, joka oli voimassa huhtikuun 2009 loppuun. Kiellettyjä pyydyksiä koskeva 3 § oli toisen sisältöinen eikä siinä ollut totaalista verkkokalastuskieltoa määrääjäksi.

Kalastuslain 31 §:n mukaan pyydysten rakennetta, käyttöaikaa ja käyttötapaa koskevia tarkempia säännöksiä voidaan antaa asetuksella. Säännös on alkuperäisessä asussa.

Kalastuslain säätämisen aikaan asetukset on antanut tasavallan presidentti. Perustuslain voimaan tulon jälkeen perustuslain 80.1 §:n mukaan asetukset antaa valtioneuvosto, ellei asetuksen antajasta ole erikseen säädetty.

Kalastuslain 31 §:n soveltuvuutta tarkasteltaessa voidaan todeta, että säännöstä on käytetty

(yhdessä muiden säännösten kanssa) niissä asetuksissa, joilla on rajoitettu lohenkalastusta kalastuslain voimaan tulon jälkeen (viimeksi valtioneuvoston asetuksella 190/2008 lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa).

Asiaa aikaisemmin oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä oli siis päädytty siihen, että kalastuslain erityissäännös 37 §:n 3 momentti ei tulisi sovellettavaksi sen vuoksi, että määräysvalta (asetuksenantovalta) on maa- ja metsätalousministeriöllä. Voitaaisiinko katsoa, että kalastuslain 31 §:ää yleissäännöksenä soveltaa, huolimatta säännösten sisällöllisestä eroavaisuudesta?

Sikäli kuin vastaus on myönteinen huomiota tulee kiinnittää vielä perustuslain 80 §:stä johtuviin vaatimuksiin. Verkkokalastuskielto rajoittaa tiettyjen vesialueiden omistajien (tai muiden kalastuksenhaltijoiden) oikeutta käyttää noita alueita verkkokalastukseen tiettyinä aikoina. Perustuslain 80 § edellyttää asetuksenantovaltuudesta, että rajoitettua verkkokalastuskieltoa voidaan pitää vähäisenä yksilön oikeuksiin vaikuttavana seikkana. Lisäksi asetuksenantovaltuudelta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Kalastuslain 31 §:n sisältämää asetuksenantovaltuutusta voidaan pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena, joskin niukkana. Säännös on luonteeltaan joustava ja antaa asetuksenantajalle mahdollisuuden nopeasti puuttua kulloiseenkin tilanteeseen sopivalla tavalla. Säännös suo siten asetuksenantajalle harkintavaltaa, mikä johtunee asian luonteesta.

Nyt esillä olevassa luonnoksessa valtioneuvoston asetukseksi taustalla on uhanalaisen saimaannorpan suojeleminen. Perusoikeusnäkökulmasta voidaan perustuslain 15 §:n vastapainoksi viitata perustuslain 20 §:ään, jonka 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämän voi katsoa tarkoittavan sitä, että yksilötasollakin on tiettyynajaan alistuttava oikeuk-

sia koskeviin rajoituksiin silloin, kun se tapahtuu luonnon ja sen monimuotoisuuden turvaamiseksi. Saimaannorpan suojeleminen voidaan pitää erittäin tärkeänä ja luonnoksen mukaisen rajoitetun kalastusrajoituksen voitaneen tästä syystä katsoa puuttuvan vain vähäisessä määrin perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattuun omaisuudensuojaan.

Edellä kuvattu järjestely ei hyvin sovellu kalastuslain sisäiseen systematiikkaan. Hyväksyttäessä se, että valtioneuvoston asetus voidaan antaa kalastuslain 31 §:n nojalla tulisi jatkossa harkita kalastuslain asianomaisten valtuutussäännösten tarkistamista (OKV/20/20/2009).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Siianistutusvelvoitteen toteutuminen

Kemijoen merialueella on pitkään vallinnut epäilyksiä siitä, että vesitaloudellisten lupapäätösten yhteydessä määrättyjen siianistutusvelvoitteiden toteuttamiseksi laadituilla istutussuunnitelmilla ei päästä niihin tavoitteisiin, joihin velvoitepäätöksillä on pyritty. Keskeisenä syynä tähän on pidetty siikaistukkaiden heikkoa kuntoa, lähinnä liian pientä kokoa.

Oikeuskansleri viittaa päätöksessään entisen oikeuskanslerin Paavo Nikulan 23.1.2003 ja 1.5.2006 antamiin päätöksiin, joissa käsiteltiin siikaistutusten tuloksellisuutta Perämeren alueella. Asiassa saadun selvityksen mukana tilanne ei siikaistukkaiden kunnon tai elinkelpoisuuden osalta näy muuttuneen viimeisten istutuskautien aikana.

Päätöksessä todetaan, että velvoitepäätöksillä tavoiteltujen oikeustilojen jääminen toteutumatta tarkoittaa käytännössä lainvastaisen olotilan syntymistä. Vaikka kielteiseen asiantilaan on voinut

vaikuttaa monet istutustoimintaan liittyvät syyt, on perusteltua epäillä, että keskeinen syy on istukkaissa. Jos istutuksiin voidaan lupaehtojen rajoissa käyttää poikasia, jotka eivät pienestä koostaan johtuen ole elinkelpoisia, vika on tällaisen toiminnan sallivissa lupaehdoissa. Avoimia lupaehtoja, joiden täytäntöönpanossa on mahdollista päätyä kalatalousvelvoitteen tarkoituksen kannalta kielteisen lopputulokseen, voidaan pitää epä-tarkoituksenmukaisena.

Kalatalousvelvoitteet ovat voimassa toistaiseksi. Ne ovat siinä mielessä pysyviä, ettei laissa (ja lupapäätöksessä) ole määrätty, että ne tulisi tarkistaa määräajoin. Toisaalta kerran asetettuja kalatalousvelvoitteita tulee voida tarkistaa siinä tapauksessa, että niiden soveltaminen ja täytäntöönpano ei johda siihen tulokseen, johon niillä on pyritty. Kalatalousvelvoitteen muuttamista ja tarkistamista koskevasta menettelystä ja edellytyksistä on säädetty vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa (laissa 88/2000). Vesilain 2 luvun 22 c §:n 1 momentin 1 virkkeestä (laissa 88/2000) ilmenee, että 22 §:n 4 momentissa säädetty koskee myös ennen tämän lain voimaan tuloa annettuja vastaavia määräyksiä.

Mainittu säännös sivuaa osaltaan luottamussuojaperiaatetta, joka on saanut ilmauksensa hallintolain 6 §:ssä. Lainkohdan viimeisen virkkeen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luvanhaltijalla ei kuitenkaan ole perusteita edellyttää lupaehdoilta pysyvyyttä tilanteessa, jossa vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin soveltamisedellytykset ovat käsillä.

Lupaehtojen asettamisesta on kulunut huomattavan pitkä aika. On perusteltua olettaa, että siianistutusten onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä, kuten siikaistukkaiden kunnon merkityksestä on tähän mennessä kertynyt tietoa, vaikkakin joistakin yksityiskohdista saattaa olla epäselvyyttä.

Oikeuskansleri esitti, että maa- ja metsätalousministeriö käytettävissään olevan tietämyksen perusteella harkitsee, onko oikeudellisesti päteviä ja riittäviä perusteita tehdä ympäristölupavirastolle hakemukset sellaisten kalatalousvelvoitteiden saamiseksi, joilla siianistutusvelvoitteiden toteuttamiset turvataan Perämeren pohjoisosassa (OKV/562/1/2007).

Kalakannan hoito

Kantelussa arvosteltiin tapaa, jolla vesivoimalaitosten rakentamiseen ja vesistön säännöstelyyn liittyvien vesioikeudellisten lupapäätösten mukaiset kalakannan hoitoa koskevat määräykset oli toteutettu Oulujoella. Kantelun mukaan maa- ja metsätalousministeriö oli laiminlyönyt velvollisuuksiaan, kun se ei ollut vaatinut Fortum Oy:n omistuksessa oleville voimalaitoksille asianmukaisena pidettäviä kalatalousvelvoitteita. Kantelussa epäiltiin, että silloisen maatalousministeriön ja Oulujoki Osakeyhtiön kesken 22.12.1954 tekemän ns. Montan sopimuksen vuoksi ministeriö oli ollut haluton puuttumaan vesioikeuskäsittelyssä asetettuihin kalatalousvelvoitteisiin. Istutusten alimittaisuus, erityisesti siian osalta, ilmeni verrattaessa niitä Montan sopimusalueella (Oulujoen edustan merialue, Oulujoen pääuoma, Oulujärvi) ja Perämeren alueella asetettuihin muihin kalatalousvelvoitteisiin.

Kanteluun antamassaan päätöksessä oikeuskansleri tarkasteli voimalaitoskohtaisesti kalakannan hoitoa koskevia lupamääräyksiä Oulujoella, mukaan luettuna Oulun kaupungin omistaman Merikosken voimalaitoksen kalatalousvelvoitteet, Oulujärven säännöstelystä aiheutuvia kalatalousvelvoitteita, Montan sopimusta, toimenpide-ehdotuksia kalataloudellisen velvoitehoidon tehostamiseksi Oulujoella.

Ratkaisussaan oikeuskansleri arvioi Oulujoen valjastamisesta vesivoimalatouden käyttöön aiheutuneita seurauksia, kalakannan hoitoa kos-

kevien määräysten ja Montan sopimuksen välistä suhdetta sekä esitettyjä näkökohtia kalatalousvelvoitteiden tarkistamiseksi.

Johtopäätöksinään oikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvonnan kannalta aihetta puuttua vuosikymmeniä sitten tehtyyn Montan sopimukseen ei ole. Sopimuksen tarkastelu on kuitenkin ollut tarpeen lähinnä kalakannan hoidolle olleen ja edelleenkin olevan merkityksen kannalta arvioitaessa toimenpiteitä kalatalousvelvoitteiden tarkistamisen kannalta. Tältä osin oikeuskansleri kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota jäljempänä mainittaviin näkökohtiin.

Vaatus irtaantua sopimuksesta liittyy pyrkimykseen tarkistaa asianomaisten voimallistusten kalatalousvelvoitteita, erityisesti jos niissä viitataan sopimukseen. Sopimuksen arviointia ja sen muutostarpeiden tarkastelua koskee osaltaan hallintolain 6 §:ssä säädetty luottamuksensuoja. Pykälän viimeisen virkkeen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämän voi katsoa koskevan luottamusta sopimusten pysyvyyteen niin, ettei niitä ilman hyväksytyjä perusteita tulkita tai sovelleta tavalla, joka heikentäisi sopijapuolen oikeusasemaa.

Luottamuksensuojan ulottuvuuteen liittyen keskeisin Montan sopimuksen vastaisista väitteistä koskee sopimuksen lainmukaisuutta lähinnä siinä, oliko ministeriöllä tai valtiolla ollut toimivalta tehdä sopimus. Toimivallan kannalta keskeisin määräys sisältyy sopimuksen 8. kohtaan, jonka voidaan katsoa koskevan asioita, joista päättäminen oli kuulunut asianomaisille lupaviranomaisille. Valtion ja voimayhtiön välisen sopimuksen oli katsottu sitoneen yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti sopimuspuolia. Vaille tarkempaa huomiota näyttää jääneen se näkökohta, millä tavoin sopimuksen sisältämillä asioilla voidaan katsoa olleen yksityiseen kalastusetuunkin ulottuvia vaikutuksia.

Niin ikään sopimuksen osalta voidaan ottaa huomioon, miten sopimus muuttuneissa olosuhteissa on täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Lupapäätösten mukaisten kalateiden rakentamisesta luopuminen oli vaikeuttanut sopimuksen toteuttamista niin, ettei sopimusta ollut voitu soveltaa sellaisena kuin se oli alkuaan tehty.

Istutusvelvoitteiden osalta ilmenneen kompensaatiotarpeen täyttäminen sopimalla luvanhaltijan kanssa istutusten lisäämisestä tarkoittaa käytännössä sopimuksen muuttamista ja välillisesti lupapäätösten mukaisten kalanhoitovelvoitteiden korvaamista tai istutusvelvoitteiden muuttamista, sikäli kuin niihin on sisältynyt istutusvelvoitteita, jota on voinut muuttaa.

Vesioikeuskäsittelyssä asetettujen kalatalousvelvoitteiden tarkistamisen osalta asiaa koskevassa vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentissa on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä velvoitteita voidaan muuttaa. Lähtökohtana voitaneen pitää sitä, millainen kalaston säilyttämiseen liittyvä kompensaatiotarve on ollut ja miten se on lupamääräyksiin pystytty täyttämään.

Lupapäätösten mukaisten kalatalousvelvoitteiden osalta ei vuoden 1987 vesilain muutoksen jälkeen ole ollut perusteltua olettaa, että velvoitteet pysyisivät sellaisinaan jatkuvasti muuttumattomina. Vesilain 2 luvun 22 §:n 4 momentin soveltamisen kannalta riittänee, että objektiivisesti voidaan todeta olosuhteiden muuttuneen olennaisesti.

Asiassa saadun selvityksen perusteella on perusteltua aihetta epäillä, että Montan sopimusalueen Oulujoen pääuomassa olevien Fortum Oy:n voimallistusten kalatalousvelvoitteita ei ole asetettu asianmukaisesti ja että ne eivät ole sillä tasolla, jolla ne voisivat olla. Kalalajeista erityisesti merellisen vaellussiian osalta kompensaatiotarve näyttää huomattavan suurelta.

Oikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvonnassa käytettävissä olevilla keinoilla ei voida enemmälti puuttua tilanteeseen, mutta hän

kiinnitti kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että se ylimpänä kalatalousasioista vastaavana ja yleisen kalatalousedun valvonnasta vastanneena viranomaisena itse voi selvittää Fortum Oy:n omistamien puheena olevien voimalaitosten voimassa olevien lupaehtojen mukaiset nykyiset kalatalousvelvoitteet ja arvioida, millaiset kalatalousvelvoitteet voimalaitoksille olisi voitu, Montan sopimuksesta huolimatta, asettaa tai voitaisiin nykyisten käsitysten mukaan asettaa. Tällöin ministeriöllä on tarpeelliseksi katsomansa lisäselvityksen hankittuaan mahdollisuus harkita, millaisia tarpeita ja oikeudellisia perusteita lupaehtojen tarkistamiselle on olemassa.

Lopuksi ministeriön huomiota kiinnitettiin siihen, mitä mahdollisuuksia valmisteilla oleva vesilaki saattaa tarjota (OKV/356/1/2006).

MAA- JA METSÄTALOUS

Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija oli pyytänyt Metsähallitukselta jäljennöksiä erääseen hankintaan liittyvistä asiakirjoista alun perin 9.2.2008. Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli päätöksessään 30.6.2008 kiinnittänyt Metsähallituksen huomiota julkisuuslain vastaiseen menettelyyn, kun se ei ollut tuohon päivään mennessä antanut pyydettyjä jäljennöksiä tai tehnyt asiakirjojen antamisesta kielteistä valituskelpoista päätöstä. Metsähallitus teki asiaa koskevan päätöksensä lopulta 25.8.2008 sen jälkeen, kun oikeuskansleri oli pyytänyt siltä selvitystä uuden kantelun johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viivästyminen, yli puoli vuotta asiakirjapyyntöön tekemisestä, oli ollut toistuvaa ja myös ajallisesti merkittävää. Metsähallitus oli toistuvasti ja selvästi laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuuden-

sa antaa tieto asiakirjasta tai tehdä asiaa koskeva kielteinen päätös laissa säädetyssä määräajassa. Tämän vuoksi hän piti tarpeellisena antaa Metsähallitukselle huomautus sen julkisuuslain 14 §:n vastaisesta menettelystä (OKV/886/1/2008).

ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO

Ansioyhteenvedon laadinnasta virkanimitysasiassa

Nimitysmuistioon sisältyvässä ansioyhteenvedossa oli merkittynä kunkin hakijan suorittama ylempi korkeakoulututkinto, minkä lisäksi kahden hakijan kohdalla oli mainittu alempi tutkinto (restonomi, merkonomi). Viranomaisen antamassa selvityksessä ei kiistetty tietoa, että kantelija oli suorittanut myös merkonomin ja hallintonotaarin tutkinnot. Selvityksestä ei ilmennyt, miksi näitä tutkintoja ei ollut mainittu ansioyhteenvedossa. Selvänä oli pidettävä, että näin olisi voitu tehdä. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että kyseessä oli pikemminkin huolimattomuus kuin tietoinen syrjintä. Tällä huolimattomuudella ei ollut näytetty olleen olennaista merkitystä nimitysharkinnassa, eikä se ollut estänyt kantelijan arviointia ansioituneimpien hakijoiden joukkoon.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti viranomaisen huomiota huolellisuuteen viranhakijoiden ansioyhteenvedoa laadittaessa (OKV/335/1/2007).

Toimintaohjeen tulkinnanvaraisuus

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira oli antanut 1.3.2007 käyttöön otetun kalkkunoiden kuljetuspäällysten korkeutta suhteessa kalkkunoiden kokoon koskevan toimintaohjeen. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että Evira oli toiminut toimintaohjeen antamisessa perustus-

lain 21 §:n 2 momentti ja hallintolain 9 §:n 1 momentti huomioon ottaen virheellisesti.

Päätöksessä todettiin, että Eviran antamasta toimintaohjeesta ei käynyt selkeästi ilmi, että se ei ole oikeudellisesti sitova. Päätöksessä korostettiin, että ylipäätään ohjeen oikeudellisesta luonteesta tai sisällöstä ei tule olla epäselvyyttä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että toimintaohjetta oli mahdollista luonnehtia sellaiseksi, että se tosiasiaa saattoi yksityiskohtaisena ja kantaa ottavana keskushallinnon viranomaisen näkemyksenä vaikuttaa hallinnollisesti alempien viranomaisten ja virkamiesten toimintaan niiden harjoittaessa virkavastuullaan konkreettista tarkastustoimintaa. Ongelmallinen oli myös toimintaohjeen mahdollinen tosiasiallinen vaikutus hallinnon ulkopuolisten kalkkunankuljetusta ja kalkkunan teurastustoimintaa harjoittavien yritysten menettelyyn ja toimintatapoihin kalkkunakuljetuksissa, vaikka viranomaisten ohella heidänkin toimintansa on sidottu voimassa olevaan eläinkuljetus- ja eläinsuojelulainsäädäntöön ja jota heidän tulee toiminnassaan noudattaa. Niin ikään toimintaohjeen määräys ”ohjeen toteutumisen tarkastelusta” oli tulkinnanvarainen. Ohje ei antanut yksiselitteistä vastausta, mitä ohjeen toteutumisen tarkastelemisella Evira oli tarkoittanut. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ohjeistuksen tulisi hyvän hallinnon vaatimuksen mukaisesti olla siten avointa, että siitä ilmenee, miksi johonkin tiettyyn näkemykseen, ohjeistukseen tai suositukseen on päädytty. Päätöksessä vielä todettiin, että toimintaohjein tehtävällä neuvonnalla tai ohjeistuksella ei voida myöskään korjata mahdollisia puutteita lainsäädännössä tai korvata varsinaisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Apulaisoikeuskansleri pyysi Eviraa ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen perusteella. Evira on 16.12.2009 kumonnut virheellisesti antamansa toimintaohjeen ja tiedottanut kumoami-

sesta kaikkia niitä tahoja, joille toimintaohje annettiin vuonna 2007 tiedoksi. Evira toteaa lisäksi kiinnittävänsä jatkossa erityistä huomiota siihen, että lainsäädännön tulkintaa koskevasta toimintaohjeesta tai muusta vastaavasta asiakirjasta käy selkeästi ja yksiselitteisesti ilmi asiakirjan oikeudellinen luonne (OKV/347/1/2008).

ELÄINSUOJELU

Lainvastainen menettely

Poliisia ja kunnaneläinlääkäriä huomautettiin lainvastaisesta menettelystä eläinsuojeluasiassa. Kunnaneläinlääkärin menettelyä eläinsuojeluasiassa on arvioitu päätöksessä, jota on selostettu sivulla 158 (OKV/1068/1/2006).

MAANMITTAUS

Muutoksenhakukirjelmän kadottaminen

Maanmittaustoimistoon toimitettu muutoksenhakukirjelmä oli kadonnut. Kirjelmä löytyi ja toimitettiin korkeimpaan oikeuteen vasta noin puolitoista vuotta myöhemmin asiakkaan otettua yhteyttä toimistoon. Asiakkaalle ei kuitenkaan aiheutunut oikeudenmenetyksiä. Maanmittaustoimistossa oli lisäksi vastoin lunastuslakia tehty merkintä kiinteistörekisteriin, vaikka toimitus ei ollut lainvoimainen. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei maanmittaustoimisto ollut noudattanut hyvän hallinnon periaatteita, ja kiinnitti maanmittaustoimiston huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä sekä lunastuslain noudattamiseen kiinteistörekisterimerkinnän tekemisessä (OKV/782/1/2007).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN TOIMIALA

Lausunnot ja esitykset

Esitys luotsauslain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi oikeuskanslerin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi luotsauslain muuttamiseksi. Esityksellä luotsauslakiin lisättäisiin säännökset, joilla luotsinkäyttövapautusten saantia helpotettaisiin ottamalla englannin kieli linjaluotsintutkintokieleksi suomen ja ruotsin kielen rinnalle. Luotsauslakia myös täsmennettäisiin lain soveltamisen yhteydessä havaittujen tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi sekä lakiin tehtäisiin muun muassa virastouudistuksen edellyttämät muutokset. Oikeuskanslerilta pyydettiin lausuntoa erityisesti ehdotettuihin muutoksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä sekä säätämisyjärjestyksestä.

Oikeuskansleri esitti 28.11.2007 antamassaan päätöksessä (OKV/878/1/2007) liikenne- ja viestintäministeriön harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä aiheellista tarkistaa niin, että siitä selkeämmin ilmenisi lainsäätäjän tarkoitus, jonka mukaan luotsaustoiminnan harjoittamista ei ole ollut tarkoitus ulottaa Luotsausliikelaitosta laajemmalle.

Hallituksen esityksessä laiksi luotsauslain muuttamiseksi todetaan, että oikeuskanslerin päätöksen johdosta liikenne- ja viestintäministeriö asetti joulukuussa 2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus luotsauslakiin tarvittavista muutoksista, mikäli luotsaus päätetään pitää Luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena sekä arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää,

jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle. Työryhmä sai esityksen mukaan lisäksi tehtäväkseen selvittää vaihtoehtoja luotsauksen avaamiseksi kilpailulle sekä eri vaihtoehtojen käyttökelpoisuutta ja vaikutuksia turvallisuuteen, hintaan, palvelutasoon, poikkeusolojen luotsaukseen, riskienhallintaan ja vahingonkorvausvastuuseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi hallituksen esityksen mukaan työryhmän loppuraportin jälkeen kesäkuussa 2009, että luotsaus olisi perusteltua säilyttää Luotsausliikelaitoksen yksinomaisena tehtävänä. Hallituksen esityksen mukaan englannin kieli hyväksyttäisiin linjaluotsauskieleksi suomen ja ruotsin rinnalle, jolloin linjaluotsauksen osuus luotsausmarkkinoista nousisi arvion mukaan lähelle 70 prosenttia. Virastouudistuksen yhteydessä luotsaukseen liittyvä Merenkululaitokselle luotsauslaissa säädetty toimivalta ja tehtävät siirtyisivät Liikenteen turvallisuusvirastolle. Luotsausliikelaitos on tarkoitettu yhtiöittämään 1.1.2010 lukien, ja perustettavan yhtiön yhteiskunnallinen ohjaus järjestettäisiin esityksen mukaan toimialalainsäädännön kautta luotsauslaissa.

Oikeuskansleri totesi lausunnoissaan, että esityksessä ei ole pohdittu eri vaihtoehtoja, joita olisi tarjolla luotsaustoiminnan säilyttämiselle Luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena. Esityksessä on päädytty ilman minkäänlaisia perusteluita ainoastaan toteamaan, että rangastussäännöstä esitetään muutettavaksi siten, että muiden kuin lain 4 §:ssä tarkoitetun luotsauspalvelujen tarjoajan luotsauspalvelujen tarjoa-

minen tai luotsaustoiminnan harjoittaminen säädettäisiin rangaistavaksi.

Lainsäätäjän liikkumavaraa kriminalisointien säätämässä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty lähtökohtaisesti varsin väljänä, joskin siihen on todettu johtuvan rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisesti perusoikeuksista, joiden käyttämiseen liittyvien rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat edellytykset, kuten vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 17/2006 vp, s. 2). Osa lainsäätäjään kohdistuvista rajoituksista johtuu perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, joka sisältää muun ohella vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 17/2006 vp, s. 3). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi.

Luotsauslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tulisi tehdä kokoavasti selkoa etenkin yllä mainituista perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulisi ottaa lakia valmisteltaessa asianmukaisesti huomioon, ja siitä olisi tässä jaksossa tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin. Koska lopullinen lakiehdotus saattaa sisältää perustuslain kannalta tulkinnanvaraisia seikkoja etenkin elinkeinovapauden rajoittamisesta, oikeuskansleri esitti harkittavaksi, tulisiko esitykseen ottaa

lausuma sen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Suunnitellun säädöshankkeen sisällöllisestä lopputuloksesta oikeuskansleri totesi, että kysymys on viime kädessä yhteiskuntapoliittisesta taroituksenmukaisuusharkinnasta, johon hänellä ei ole lausuttavaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi myöhemmin kommentteja saatujen lausuntojen perusteella muutetusta esitysluonnoksesta. Oikeuskansleri totesi, että uudessa luonnoksessa oli otettu huomioon aiemmin annetussa lausunnossa esitettyjä seikkoja. Etenkin esityksen säätämisyjärjestysosioon oli tehty lisäyksiä. Esitys antoi tässä muodossa sisällöllisesti paremman pohjan eduskunnassa käytävää lainsäädäntökeskustelua ja päätöksentekoa varten (OKV/27/20/2009 ja OKV/36/20/2009).

Leveiden moduuliyhdistelmien käyttöajan ylimenokauden jatkamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa siitä, ovatko 2,6 metriä leveiden moduuliyhdistelmien ylimenokauden jatkoaikaa koskeneisiin eduskuntakysymyksiin ja yhteydenottoihin annetut ministeriön kielteiset vastaukset ja kannanotot sitovia, ettei ministeriölä ole enää oikeudellisesti mahdollista muuttaa asiassa kantaansa ja ryhtyä ylimenokautta vielä tässä vaiheessa lisääviin toimiin. Lisäksi kannanottoa pyydettiin mahdollisista oikeudellisista seuraamuksista sekä vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisestä.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että liikenne- ja viestintäministeriön kannanotoissa ja hallituksen tieliikennelain 87 §:n väliaikaisesta muuttamisesta koskeneen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä on selvästi todettu, että siirtymäkausi päättyy vuoden 2009 lopussa. Oikeuskansleri katsoi, että vuoden 2009 loppuun saak-

ka käytettävissä olevaa siirtymäaikaa voitaneen pitää perusteltuna ottaen huomioon yrittäjien tasapuolinen kohtelu ja odotukset. Oikeuskanslerin mielestä varsin suuri painoarvo erisuuntaisten vaihtoehtojen punninnassa on pantava oikeusvarmuuden kannalta keskeiselle perustellun odotuksen periaatteelle. Jos näin ei tehdä, oikeusjärjestyksen toimivuutta kohtaan tunnettava luottamus on vaarassa heikentyä vakavasti.

Oikeuskansleri katsoi, että jos lisäsiirtymäajan käyttöönotto arvioitaisiin ministeriössä kuitenkin jostain syystä välttämättömäksi, tulee sitä koskevat säännökset perusteluineen ja perusoikeuspunnintoineen saattaa eduskunnan harkittaviksi. Samalla eduskunnalle tulee tehdä selkoa siitä, että toimenpiteistä aiheutuu riski vahingonkorvausvaatimusten vireille tulosta. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan lausunnon mukaan ole mahdollisuutta eikä roolinsa mukaisesti aihettakaan arvioida mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten menestymistä. Oikeuskansleri totesi, että vahingonkorvauskysymys on viime kädessä tuomioistuimelle kuuluva asia.

Oikeuskanslerin mukaan kokonaisarviossa on lisäksi otettava huomioon riski mahdollisesta tuomioistuinprosessista, jos komissio katsoo, että asiassa ei ole toimittu Euroopan unionin jäsenyysvelvoitteiden mukaisesti (OKV/38/20/2009).

sastussertifikaattia koskevan reklamoinnin, tutkimuskeskuksen vastauksen, jossa kieltäydyttiin toimenpiteistä ja ilmoitettiin, että kaikki kyseistä tapausta käsittelevät toimenpiteet ja selvitykset tuli suorittaa Merenkululaitoksen kautta, ja pyynnön Merenkululaitoksen toimenpiteistä. Merenkululaitos ei vastannut kirjeeseen.

Oikeuskansleri totesi, että kysymyksessä olevassa kirjeessä esitettyihin asioihin ei ollut aiemmin vastattu. Merenkululaitoksen velvollisuutta vastaamisen korosti kirjeestä ilmenevä tutkimuskeskuksen viittaus Merenkululaitokseen. Jätettäessään vastaamatta kirjeeseen Merenkululaitos menetteli paitsi perustuslain 21 §:n edellyttämään hyvään hallintoon sisältyvän periaatteen vastaisesti myös hallintolain 8 §:n vastaisesti. Kirjoittaja jäi tietämättömäksi tutkimuskeskuksen valvontaa koskevista keskeisistä seikoista, jotka Merenkululaitos sittemmin esitti kantelun johdosta antamassaan selvityksessä.

Oikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle Merenkululaitoksen huomiota perustuslain 21 §:n mukaiseen velvollisuuteen vastata asialliseen kirjeeseen ja hallintolain 8 §:n mukaiseen velvollisuuteen tällöin neuvoa asiakastaan. Katso myös sivu 76 (OKV/692/1/2007).

YLEISRADIO

Asuinpaikasta riippumaton oikeus julkiseen palveluun

Yleisradio tarjosi maksuttoman salauksenpurkukortin YLE:n lähetysten satelliittikatseluun lähetyssignaalin ulkopuolella oleville alueille sekä katvealueille, joita signaali ei tavoittanut. Mikäli kyseessä oli yksittäinen katvealue tai paikalta löytyi riittävä maanpäällinen signaali, mutta näkyvyyden järjestämiseksi vastaanottajan anten-

Ratkaisuja

MERENKULKULAITOS

Viranomaisen vastausvelvollisuus

Kantelijan asiamiehen kirjeellä Merenkululaitos sai tietoonsa kantelijan Valtion teknilliselle tutkimuskeskukselle lähettämän veneen tyyppikat-

nijärjestelmää oli uusittava tai uudelleen suunnattava, maksutonta korttia ei kuitenkaan yhtiön asiasta antaman toimintaohjeen mukaan voinut saada ilman antenniurakoitsijan todistusta. Antenniurakoitsijan käynnistä aiheutuvat kulut tulivat toimintaohjeen mukaan palvelun käyttäjän maksettavaksi. Kantelija katsoi, että koska YLE:n tehtävänä on tarjota televisio- ja radio-ohjelmisto kaikille yhtäläisin ehdoin, ei keneltäkään voinut vaatia erityistoimenpiteitä tai maksua kyseisen palvelun saamiseksi.

Kantelun johdosta antamissaan selvityksissä yhtiö esitti satelliittijakelua koskevia periaatteinaan seikkoja, jotka eivät käyneet ilmi tai poikkesivat yhtiön jakelusta antamista toimintaohjeista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaisesti Yleisradion tehtävänä on yleisradio-ohjelmiston tuominen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Tämä velvollisuus koskee ohjelmiston sisällön ohella sellaista laadultaan riittävää palvelua, että jokainen voi yleisradiotarjonnan tosiasiallisesti vastaanottaa. Tämä julkisen palvelun velvoite koskee niin sanottuja YLE:n kanavia, ei kaupallisia kanavia. Säännös velvoittaa kohteilemaan palvelun käyttäjiä yhdenvertaisesti esimerkiksi palvelun maksullisuuden suhteen. Kun palvelu on yleisesti saatavissa kustannuksitta, sen saaminen ei jonkin asiakkaan kohdalla voi edellyttää maksuvelvollisuutta ilman hyväksyttävää syytä. Paitsi palvelutehtävänsä koskevan erityislain, yhtiöllä on jo perustuslain säännösten perusteella velvollisuus asiakkaidensa yhdenvertaiseen kohteluun näiden asuinpaikasta riippumatta. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan kuin muita jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen kielletty erotteluperuste voi olla muun muassa asuinpaikka. Näkyvyysalueen ulkopuolella tai katvealueilla asuvia henkilöitä ei näin ollen voida velvoittaa ryhtymään palvelun saamiseksi sellaisiin toimiin,

joita muiltakaan palvelun käyttäjiltä ei palvelun saamiseksi edellytetä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan oikeus hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon perusteista säädetään tarkemmin hallintolailla, jonka 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselta edellytetään hyvää kielenkäyttöä. Viranomaisen laa-
timien tiedotteiden ja ohjeiden on siten oltava mahdollisimman yksiselitteisiä ja niissä on käytettävä täsmällistä ja tarkoitettua asiasisältöä vastaavaa kielellistä ilmaisu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että myös sisäisellä toimintaohjeella määriteltyjen palveluehtojen sekavuus vaikeuttaa palvelun käyttäjien mahdollisuuksia saada oikeaa, käyttäjälle olennaista tietoa erilaisista palveluvaihtoehdoista ja niiden maksullisuudesta. Vaikka sisäistä ohjetta ei sinänsä suoraan jaettaisikaan palvelun käyttäjille, puutteellinen ja vaihteleva sisäinenkin ohjeistus vaikeuttaa yhtiön yhtenäisen palvelukäytännön luomista. Näiden seikkojen oikeaa ja tarkkaa tiedottamista korostaa Yleisradion lakisääteinen velvollisuus yleisradio-ohjelmiston toimittamisesta kaikille yhtäläisin ehdoin.

Selvityksessään apulaisoikeuskanslerille Yleisradio Oy ilmoitti satelliittikatsoelusta antamistaan toimintaohjeista poiketen, että antenniurakoitsijan käyntiä ei ole toimintaohjeen mukaisesti edellytetty ja että YLE:n kanavat purkavan kortin on voinut saada veloitusetta. Tämän perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että yhtiö ei selvityksessään ilmoitetuissa olosuhteissa ollut rikkonut lakiin perustuvaa velvollisuuttaan saattaa ohjelmistonsa jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin eikä toiminnallaan vaarantanut perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta. Apulaisoikeuskansleri saattoi Yleisradio Oy:n tietoon kuitenkin käsityksensä hallintolain viranomaisille asettamasta hyvän ja täsmällisen kielenkäytön vaatimuksesta. Katso myös sivu 71 (OKV/131/1/2007).

VIESTINTÄVIRASTO

TV-lupamaksua koskeva menettely

Kantelija kertoi Viestintäviraston TV-maksutarkastuksesta lähettämän ennakkoilmoituksen ja sen mukana tulleen televisioilmoituslomakkeen saatuaan tehneensä erehdyksessä televisioilmoituksen palauttamalla lomakkeen täytettynä, vaikka hänellä ei ollut televisiota. Kantelija ei ollut ymmärtänyt, että lomaketta ei olisi tarvinnut lainkaan palauttaa, mikäli televisiota ei ollut. Ilmoitukseen, ettei omistanut televisiota kantelija oli lomakkeen television sijaintiosoitetta koskevaan kohtaan kirjoittanut sanan ”ei”. Hän oli perustellut erehdystään korkealla iällään ja puutteellisella kielitaidollaan.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamasta oikeudesta hyvään hallintoon säädetään tarkemmin hallintolaissa, jonka säännökset velvoittavat viranomaista muun muassa neuvontaan, asianmukaiseen palveluun, hyvään kielenkäyttöön ja asian riittävään selvittämiseen. Hallintolain tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että asiointia järjestettäessä ja palveluja tarjottaessa kiinnitetään riittävää huomioita asiakkaiden tarpeisiin. Yhdenvertaisuuslain 4 § velvoittaa viranomaista vakiinnuttamaan sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Perustuslaki ja yhdenvertaisuuslaki kieltävät syrjinnän muun muassa iän, etnisen alkuperän tai kielen perusteella.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että Viestintäviraston tulisi laatia ohjeensa ja lomakkeensa mahdollisimman yksiselitteisiksi niin, että myös kieltä osaamattomat tai muita rajoituksia omaavat henkilöt voivat yhdenveroisesti suoriutua hallintoasiansa hoitamisesta. Jotta yhdenvertaisuus voitaisiin tosiasiallisesti taata myös niille henkilöille, jotka jonkin henkilöönä liittyvän seikan

vuoksi tarvitsevat asiansa hoitamiseen tavallista enemmän viranomaisen myötävaikutusta, on viranomaisen järjestettävä käytännön asiakastyönä siten, että tällaisten tilanteiden havaitsemiseen ja yksilölliseen hoitamiseen on tarvittavat valmiudet. Kantelijan palauttamalleen lomakkeelle tekemien, tavallisuudesta poikkeavien merkintöjen vuoksi Viestintäviraston olisi pitänyt ennen laskuttamista pyrkiä oma-aloitteisesti hankkimaan lisäselvitystä asiakkaan tarkoituksesta sekä television tosiasiallisesta olemassaolosta.

Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto perii ilmoituksen television käytöstä saatuaan televisiomaksua television käyttäjäksi ilmoitetulta tekemättä erillistä päätöstä maksuvelvollisuudesta. Televisio- ja radiopalvelujen käyttäjäksi pääsee siten ilmoituksella ja palvelun tarjoaja hyväksyy ilmoittajan käyttäjäksi lähettämällä tälle palvelusta perittävää maksua koskevan laskun.

Palvelun käyttäjäksi hyväksymistä on pidettävä julkisen palvelun toteuttamiseksi tehtävänä tosiasiallisena ratkaisuna eikä valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Vaikka laskuun ei sen valituskelvottomuudesta johtuen tarvitsisikaan liittää valitusosoitusta tai -kieltoa, apulaisoikeuskansleri katsoi perustusoikeutena taatun oikeusturvan ja sitä osaltaan toteuttavan viranomaisen neuvontavelvollisuuden edellyttävän, että asiakkaalle kuitenkin annetaan ohjausta laskua koskevista muutoksenhakumahdollisuuksista. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että koska hallinnon asiakkailla on perustuslain 21 §:n 1 momentin ja asianomaisten hallintolain säännösten perusteella oikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsiteltyksi viranomaisessa, olisi Viestintäviraston toistuvan asiakkaan kirjeisiin vastaamisen asemasta kohtuullisessa ajassa tullut osaltaan ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, että laskua koskeva erimielisyys olisi voitu saattaa puolueettoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi Viestintäviraston tietoon käsityksensä viranomaisen asian selvittämistä, palvelua, neuvontaa ja hyvää kielenkäyttöä koskevista velvollisuuksista sekä viranomaisen velvollisuudesta yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan takaamiseen ja edistämiseen (OKV/103/1/2007).

Television käyttäjärekisterin julkisuus

Kantelija oli viitannut Viestintäviraston verkkosivuillaankin julkaisemaan uutiseen, jonka mukaan Viestintävirasto oli tehnyt linjauksen, että television käyttäjärekisteristä voidaan luovuttaa tieto siitä, onko henkilöllä voimassaoleva TV-ilmoitus. Kantelussa oli katsottu Viestintäviraston menettelyn rikkovan muun muassa perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 32-kohtaa, koska joihinkin uskonnollisiin yhteisöihin kuuluvien henkilöiden kannalta saattoi olla tärkeää salata voimassaolevan TV-ilmoituksen kautta saatava tieto televisi-on omistamisesta. Kyseistä tietoa oli siten vastoin Viestintäviraston kantaa pidettävä salaisena.

Apulaisoikeuskansleri totesi ensin yleisesti, että asianosaisella ei ole mahdollisuutta hankaluu-detta saattaa viranomaisen asiakirjan julkisuudesta tekemää päätöstä viranomaisten käsiteltäväksi, koska päätöksen konkretisoivasta luovutuksesta ei tarvitse ilmoittaa sille, jota luovutettu tieto koskee.

Apulaisoikeuskansleri totesi TV-ilmoitukset sisältävän television käyttäjärekisterin olevan sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetus-sa laissa (julkisuuslaki) tarkoitettu viranomaisen asiakirja että henkilötietolain tarkoittama viran-omaisen henkilörekisteri. Käyttäjärekisteriä hal-linnoivana viranomaisena Viestintävirasto on ol-lut oikeutettu ja velvollinenkin määrittelemään sen sisältämien tietojen asiakirjajulkisuuden. Viestintävirasto oli katsonut käyttäjärekisterin tiedot TV-ilmoituksia koskevalta osaltaan julki-

siksi. Apulaisoikeuskansleri totesi edelleen, että tällainen päätös ei kuitenkaan ratkaise TV-ilmoi-tustietojen luovutuskelpoisuutta. TV-ilmoitukset ovat myös henkilötietolain tarkoittamia henkilö-tietoja, joiden luovuttaminen tapahtuu henkilö-tietolain 8 §:n 4 momentin mukaan julkisuuslain perusteella. Koska tietoja pyydettyä ilmoitet-tu käyttötarkoitus julkisuuslain 13 §:n 2 momen-tin perusteella ratkaisee luovutuksen laillisuuden, tietojen luovutus on harkittava yksittäistapauksit-tain. Viestintäviraston oikeuskanslerinvirastoon toimittamien päätösten mukaan julkisuuslain ja henkilötietolain edellyttämä yksittäistapauksittai-nen harkinta oli suoritettu luovutuspyyntöjä kä-siteltäessä ja asianmukainen muutoksenhakuoh-jaus oli liitetty päätöksiin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa perusoike-utena taatun hyvän hallinnon perusteista sääde-tään hallintolaissa. Hallintolain 9 §:n 1 momen-tin mukaan viranomaiselta edellytettävään hyvään kielenkäyttöön kuuluu sellainen ilmaisutapa, jon-ka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olet-taa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että käyttäjärekiste-rin rekisteriselosteessa ei ollut hyvän kielenkäytön vaatimalla riittävällä ja kattavalla tavalla selvitetty rekisteröitymisen vaikutuksia eli tietoa esimerkik-si siitä, mille tahoille rekisteristä voidaan luovuttaa tietoja ja mitkä ovat rekisteröidyn mahdollisuudet vaikuttaa häntä koskevien tietojen luovuttamiseen. Puutteellinen selvitys saattoi vaikeuttaa rekisteröi-tymistä aikovien edellytyksiä perustellusti harkita rekisteröitymisen merkitystä heidän yksityisinä pi-tämiensä tietojen salassapidolle. Myös asian uuti-sointi oli muun muassa viraston omissa tiedotteis-sa tulkinnanvaraista ja osin jopa virheellistä.

Apulaisoikeuskansleri saattoi Viestintäviras-ton tietoon käsityksensä hyvän kielenkäytön vaati-muksista kuvattaessa rekisteriin kirjautumisen vai-kutuksia sekä tiedotettaessa asiakirjan julkisuutta koskevasta yleislinjauksesta (OKV/1014/1/2006).

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN TOIMIALA

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan laillisuusvalvonta sujui kertomusvuonna ilman merkittäviä tapahtumia. Useimmat toimialan kantelut kohdistuivat paikallisten työvoimaviranomaisten sekä työ- ja elinkeinokeskusten toimintaan. Vähäisessä määrin kanneltiin ministeriön toiminnasta elinkeinolupia ja valtioneutukia koskevissa asioissa.

Toimenpiteitä aiheuttamattomat kantelut koskivat useimmiten tapauksia, joissa erilaisten etuuksien hakija oli tyytymätön hakemuksen käsittelyyn ja asian lopputulokseen. Monet näistä tapauksista olivat sellaisia, ettei oikeuskansleri ollut toimivaltainen puuttumaan niihin.

Ratkaisuja

ENERGIAMARKKINAVIRASTO

Käsittelyn lopputuloksesta ilmoittaminen

Sähköliittymien hinnoitteluperiaatteiden lainmukaisuutta koskevassa päätöksessään Energiamarkkinavirasto velvoitti verkkohaltijan päätöksessä mainittuihin korjaaviin toimenpiteisiin, joista sen tuli ilmoittaa määräajassa. Sitten Energiamarkkinavirasto ilmoitti verkkohaltijalle puhelimitse hyväksyvänsä sen tekemät korjaavat toimenpiteet.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Energiamarkkinaviraston huomiota siihen, että kun

verkkohaltija oli velvollinen ilmoittamaan korjaavista toimenpiteistään virastolle, joka ne tarkasti ja hyväksyi taikka hylkäsi, hyvään hallintoon kuului, että käsittelyn lopputuloksesta ilmoitettiin verkkohaltijalle kirjallisesti. Asiassa ei ollut ilmennyt perusteita poiketa tästä viraston ilmoittamasta käytännöstä. Katso myös sivu 76 (OKV/564/1/2007).

TE-KESKUKSET

Tiedusteluun vastaaminen

Työ- ja elinkeinokeskuksessa (TE-keskus) oli käsiteltävänä kantelijayhdistyksen maksatushakemus, joka liittyi kehittämishankkeelle myönnettyyn tukeen. Kantelija oli kirjoituksen mukaan tiedustellut päätöksen antamisen aikataulua kahdesti, ainakin jälkimmäisellä kerralla sähköpostitse, saamatta vastausta. Tämän jälkeen kantelija oli lähettänyt TE-keskuksen johtajalle kiirehtimispyyntönsä sisältäneen kirjeen, johon ei myöskään ollut vastattu.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulee vastata asian käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluun ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotonta luotettavuutta käsittelyaika-arvion paikkansa pitävyydeltä ei voida vaatia. Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että viranhaltijan tulisi vastata myös henkilökohtaiseen työsähköpostiosoitteeseensa saapuneisiin viesteihin. Hallinnon palveluperiaatteen mukaista olisi

ollut myös esimerkiksi viitata esitettyyn kiirehtimispyyntöön hankkeen hallinnollista tarkastusta koskevassa kirjeessä, joka kantelijalle lähetettiin kiirehtimisen jälkeen (OKV/1132/1/2007).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS

Kahden samanlaisen toiminimen rekisteröiminen kaupparekisteriin

Yhtiölle oli 1988 merkitty kaupparekisteriin virheellisesti jo olemassa oleva toiminimi. Virhe tuli esiin myös 2007 yhtiöjärjestelyjen täytäntöpanossa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti patentti- ja rekisterihallituksen huomiota huolellisuuteen kaupparekisterimerkintöjen tekemisessä (OKV/202/1/2008).

Asiakirjapyyntöön käsittely

Patentti- ja rekisterihallitukselle osoitettuun asiakirjapyyntöön ei ollut vastattu siten kuin julkisuuslaissa edellytetään. Selvityksen mukaan kantelijan pyynnön sisältänyt sähköpostiviesti oli todennäköisesti epähuomiossa poistettu roskapostina. Patentti- ja rekisterihallituksen johto oli kiinnittänyt tilauksia hoitavien vastuuhenkilöiden huomiota huolellisuuteen asiakirjatilauksia käsiteltäessä. Apulaisoikeuskansleri totesi virheen tapahtuneen, mutta aihetta muihin toimenpiteisiin ei ollut (OKV/834/1/2008).

TYÖVOIMAPALVELUT

Esteellisyttä koskevan kysymyksen ratkaiseminen

Työnhakuhaastattelutilaisuudessa kantelija esitti työvoimaneuvojalle asiansa antamista toisen

virkailijan hoidettavaksi, koska hän piti työvoimaneuvojaa esteellisenä heidän välillään olevan voimakkaan kiistasuhteen vuoksi. Kantelija oli tehnyt työvoimaneuvojasta kaksi hallintokantelua hänen esimiehelleen. Asiassa oli katsottava tulleen näytetyksi, että tilaisuudessa työvoimaneuvoja kertoi kantelijalle, että hänen esteellisyysväitettään ei hyväksytty ja että työvoimaneuvoja jatkoi hänen asiansa käsittelyä, ja työvoimaneuvoja tällöin viittasi esimieheensä tavalla, josta saattoi syntyä vaikutelma, että sanottu esteellisyyskanta perustui hänen määräykseensä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että virkamiehestä tehty hallintokantelu ei automaattisesti tee virkamiestä ja kantelun tekijää siten kiistakumppaneiksi, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan esteellisyysperustetta tulisi soveltaa. Tilanne on arvioitava tapauskohtaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen ei katsonut työvoimaneuvojan olleen esteellinen käsittelemään kantelijan asiaa. Hän kuitenkin saattoi työvoimaneuvojan tietoon käsityksensä, että tämä menetteli moitittavasti hallintolain 29 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen soveltamisessa jättäessään avoimeksi sellaisen mahdollisuuden, että hänen esteellisyydestään päätti esimies eikä hän itse (OKV/756/1/2007).

KESKUSKAUPPAKAMARIN TILINTARKASTUSLAUTAKUNTA

Säännösten noudattaminen

Päätöksellään 26.7.2007 (ks. kertomus 2007 s. 134) apulaisoikeuskanslerin sijainen perustuslain 21 §:ään ja hallintolain 4 §:n 3 momenttiin viitaten saattoi vastaisen varalle Keskuskauppa-kamarin tilintarkastuslautakunnan tietoon käsityksensä hallintokantelun käsittelyjärjestyksestä lautakunnassa.

Tästä huolimatta tilintarkastuslautakunta oikeuskanslerille myöhemmin tehtyä kantelua käsiteltäessä ilmoitti selvityksessään tilintarkastuslakiin vedoten, että se voi käyttää harkintaa sen suhteen, noudattaako lautakunta edellä todettuja säännöksiä kaikkien kanteluiden käsittelyssä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että lautakunta ei ollut tilintarkastuslain tai muidenkaan lakien nojalla vapautettu noudattamasta sanottuja säännöksiä, tilintarkastuslautakunnan työjärjestyksen kohta, jonka mukaan lautakun-

nan puheenjohtaja ja/tai sihteeri vastaavat yhteydenottoon kirjeellä tai muulla sopivalla tavalla, oli harhaanjohtava – siitä voi saada käsityksen, että tällaista menettelyä noudatettiin myös kantelujen käsittelyssä, lautakunta laiminloi ratkaisun antamisen sille tehdyn kantelun johdosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti tilintarkastuslautakuntaa sen lain säännösten noudattamista koskevasta virheellisestä käsityksestä, työjärjestyksen virheellisestä määräyksestä ja laiminlyönnistä antaa kantelun johdosta ratkaisu. Katso myös sivu 76 (OKV/999/1/2007).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMIALA

Perustuslain mukaan yhtenä oikeuskanslerin tehtävänä on antaa pyydettäessä muun muassa ministeriölle tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri antoi vuoden 2009 aikana sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnot, jotka koskivat hallituksen esitystä eduskunnalle sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annettujen lakien muuttamisesta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttamisesta. Oikeuskansleri antoi myös lausunnon, jossa käsiteltiin velvollisuutta huolehtia yleissitovien työehtosopimusten saatavuudesta sekä suomen että ruotsin kielellä. Ministeriön hallinnonalalla toimiva poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta puolestaan pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa muun muassa siitä, kuuluuko poikkeusolojen vakuutustakuusta annetun lain mukaisten takuiden myöntäminen sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan vai valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Mainittuja lausuntoja on selostettu kertomuksen kohdassa 3 Oikeuskansleri valtioneuvostossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan viranomaisorganisaatiossa tapahtui vuoden 2009 aikana muutoksia, kun vuoden alusta aloittivat toimintansa Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Samalla lakkasivat olemasta Kansanterveyslaitos ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) ja Terveidenhuollon oikeusturvakes-

kus (TEO), joiden tehtävät siirtyivät uusille virastoille. Vuoden loppupuolella aloitti toimintansa myös Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), jonka sijoituspaikkaa koskevasta sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä ja keskuksen perustamista koskevista valmistelutoimista tehtiin muutamia kanteluita oikeuskanslerinvirastoon. Kanteluihin annetut oikeuskanslerin toimenpiteitä aiheuttaneet päätökset on selostettu kertomuksen kohdassa 5 Laajempia laillisuusvalvonnan kannanottoja.

Muut sosiaali- ja terveysministeriötä koskeet toimenpiteet aiheuttaneet ratkaisut koskivat muun muassa kansalaiskirjeeseen vastaamista ja päivähoiton turvallisuutta. Päivähoiton turvallisuutta koskevassa asiassa ilmeni, että ministeriö pyrkii informaatio-ohjauksen keinoin vaikuttamaan päivähoiton turvallisuuteen ja turvallisuussuunnitteluun kunnissa. Oikeuskansleri kantoi huolta ohjauskeinon riittävydestä ja saattoi ministeriön tietoon käsityksensä informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden seurannan tärkeydestä, koska seurannan kautta saatavien tietojen avulla voidaan arvioida ohjauksen riittävyttä ja osuvuutta sekä ylipäänsä informaatio ohjaus -keinon riittävyttä toiminnan ohjauksessa.

Sosiaalivakuutusta koskevat kantelut kohdistuivat suurelta osin Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyyn etuusasioiden käsittelyssä ja Kelan niissä antamiin päätöksiin. Kelaa koskevissa toimenpiteitä aiheuttaneissa ratkaisuissa oli kysymys muun muassa Kelaan toimitettujen valitusten toimittamisesta sosiaaliturvan muutoksen-

hakulautakuntaan ja Kelan antaman päätöksen perustelemisesta. Viimeksi mainitussa päätöksessä apulaisoikeuskansleri arvosteli paitsi Kelan myös tarkastuslautakunnan (nykyisin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta) päätöksiä perustelujen puutteellisuudesta.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminta oli muutenkin esillä oikeuskanslerin virastossa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisi vuoden aikana 10 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevaa kantelua, joissa oli kysymys muun muassa asumis-, vammais- ja hoitotuesta annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajoista. Apulaisoikeuskansleri totesi käsittelyaikojen olleen kanteluissa tarkoitetuissa asioissa kohtuuttoman pitkiä ja kiinnitti muutoksenhakulautakunnan huomiota mainittujen yksittäisten asioiden, mutta myös yleisesti valitusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Apulaisoikeuskansleri oli jo vuonna 2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa suorittamansa tarkastuksen perusteella ottanut omana aloitteena tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan. Apulaisoikeuskansleri oli saattanut 16.5.2008 (Dnro OKV/6/50/2008) päivätyllä päätöksellään sosiaali- ja terveysministeriön tietoon havaitsemansa epäkohdat ja pyytänyt ministeriötä toimittamaan lausunnon ministeriön asian käsittelyssä esittämien toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista viimeistään 30.4.2009. Lisäksi hän pyysi tiedon muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteiden toteutumisesta vuoden 2008 aikana sekä lautakunnan tilanteesta vuoden 2009 alussa. Saamiensa tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri teki toisen tarkastuskäynnin muutoksenhakulautakuntaan 12.11.2009 ja otti lautakunnan nykyisen tilanteen vuoksi uudelleen omana aloitteena tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn ja oikeusturvan.

Edellä mainitun lisäksi apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan ja liikennevahinkolautakuntaan. Näillä tarkastuskäynneillä käsiteltiin muun muassa lautakuntien jäsenten nimittämistä ja esteellisyyttä sekä ratkaisukäytännön yhtenäisyyden varmistamista. Lisäksi tarkastusten teemanä oli asioiden käsittely lautakunnissa mukaan lukien mahdollisuus suulliseen käsittelyyn.

Lausunto

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet sekä potilaan asema ja oikeudet

Kyseiset lakimuutokset liittyvät sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana olleeseen ehdotukseen nykyisen valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) uudistamisesta sen tehtäviä ja asiantuntemusta laajentamalla kattamaan myös sosiaalihuollon eettisten kysymysten käsittelyn.

Lausuntopyyntöä johdosta oikeuskansleri totesi laillisuusvalvontatehtävässään kiinnittäneensä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen hallituksen esitysluonnoksessakin mainituissa palvelurakenteiden muutosta ja palveluiden yksityistämistä koskevista tilanteista. Tästä esimerkkeinä oikeuskansleri mainitsi peruskoulujen oppilashuoltoa ja turvallista opiskeluympäristöä koskevan selvitys- ja lausuntopyyntönsä opetusministeriölle 28.1.2009 dnro OKV/1/50/2009 ja päätöksessään 10.2.2009 dnro OKV/1032/1/2006 eri viranomaisilta pyytämänsä lausunnot huostaan otettujen lasten perusopetuksen yhdenvertaisesta toteutumisesta.

Perus- ja ihmisoikeuksien valvojana oikeuskansleri piti kannatettavana lakiesityksen tavoitteena olevaa yhteiskunnallisen keskustelun lisäämistä ja palveluiden käyttäjien osallisuuden vahvistamista.

Laillisuusvalvonnalliselta kannalta oikeuskanslerilla ei ollut luonnoksesta ainakaan tässä vaiheessa lausuttavaa (OKV/5/20/2009).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Tiedonsaantioikeus laillisuusvalvonta-asiassa

Työsuojelupiirin ylitarkastajan oikeudellista toteamusta koskevassa laillisuusvalvonta-asiassa apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunnon. Antamassaan lausunnossa ministeriö sivuutti kysymyksen toteamuksen lainmukaisuudesta. Lausuntopyynnössä olleesta nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta ministeriön lausunnosta ei käynyt ilmi, edustiko sanottu toteamus yleistä työsuojelupiireissä noudatettua kantaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota perustuslain 111 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuskanslerin oikeuteen saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Katso myös sivut 71 ja 208 (OKV/1233/1/2007).

Kansalaiskirjeeseen vastaaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vastaisen varalle ministeriön ja sen apulaisosastopäällikön

huomiota siihen, että ministeriön toimialaan kuuluvaa asialliseen kansalaiskirjeeseen tulee vastata ja vastaamisen tulee tapahtua ilman aiheeton viivytystä.

Ministeriö oli vastannut asiasta kannalleen yhdistyksen kirjeeseen vasta lähes kuuden kuukauden kuluttua apulaisoikeuskanslerin sijaisen selvityspyynnön saavuttua ministeriöön (OKV/810/1/2008).

Lääkedirektiivin kansallinen täytäntöönpano

Sosiaali- ja terveysministeriö oli täytäntöönpannut lääkedirektiivin siten, että luontaistuotealaa edustavia tahoja ei ollut kuultu valmistelussa. Lääkedirektiivin täytäntöönpanolla oli vaikutusta luontaistuotealan toimijoihin.

Oikeuskansleri totesi, että riittävän laaja kuuleminen on oleellinen osa hyvää säädösvalmistelua, jonka pohjalta valtioneuvosto istunnossaan ja eduskunta täysistunnossaan ja valiokuntakäsittelyssään voi arvioida lainsäädäntöuudistusta. Kuuleminen on olennainen tekijä ennen kaikkea vaikutusarvioinnin kannalta. Sidosryhmät ja ne tahot, joihin uudistus vaikuttaa, voivat tarjota valmistelun ja päätöksenteon kannalta olennaista tietoa valittujen keinojen ja valintojen vaikutuksista. Koska lääkedirektiivin kansallisella täytäntöönpanolla on ollut vaikutusta luontaistuotealan toimintaan, olisi luontaistuotealaa pitänyt kuulla.

Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että kuulemisella saatavalla informaatiolla ei ole automaattisesti sisällöllisiä vaikutuksia säädösvalmistelussa tai että puutteellinen kuuleminen olisi osoitus direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta sisällöllisesti (OKV/1721/2008).

SOSIAALIPALVELUT

Päivähoidon turvallisuus

Oikeuskansleri otti lehdissä ilmestyneiden päivähoidossa olevien lasten turvallisuuden vaarantumiseen liittyvien kirjoitusten perusteella tutkittavaksi ja seurantaan päivähoidon turvallisuustilanteen. Oikeuskansleri oli jo vuonna 2002 omana aloitteena tutkittaviksi ottamissaan tapauksissa puuttunut samaan asiaan. Oikeuskansleri pyysi asiasta sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunnon. Lausunnon ja muuten ministeriössä saatujen tietojen mukaan ministeriö pyrkii informaatio-ohjauksen keinoin vaikuttamaan päivähoidon turvallisuuteen ja turvallisuussuunniteluun kunnissa. Oikeuskansleri totesi, että informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta on seurattava, koska seurannasta saatavien tietojen perusteella voidaan arvioida ohjauksen riittävyttä ja osuvuutta sekä ylipäänsä informaatio-ohjauksen riittävyttä toiminnan ohjauksessa. Ministeriö oli asettanut huhtikuussa 2009 työryhmän uudistamaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä. Uudistus koskee muun muassa päivähoitoa koskevaa lainsäädäntöä. Oikeuskansleri totesi, ettei hänellä tässä vaiheessa ollut syytä ryhtyä asiassa toimenpiteisiin. Hän saattoi kuitenkin ministeriön tietoon käsityksensä informaatio-ohjauksen vaikuttavuuden seurannan tarkeydestä (OKV/5/50/2005).

SOSIAALIVAKUUTUS

Pitkä käsittelyaika

Apulaisoikeuskansleri ratkaisi kymmenen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkää käsittelyaikaa koskevaa kantelua. Päätöksissään apulaisoikeuskansleri totesi valitusten käsittely-

ajan olleen kohtuuttoman pitkä ja saattoi tämän käsityksensä lautakunnan ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Kantelun kohteena olleissa valitusasioissa käsittelyajat olivat joissain tapauksissa olleet jopa kaksi vuotta.

Päätöksissä todettiin, että vuosien 2008 ja 2009 aikana sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi on toteutettu eräitä toimenpiteitä. Apulaisoikeuskansleri piti näistä toimenpiteistä ja tapahtuneesta kehityksestä huolimatta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikalannetta edelleen erittäin huolestuttavana (OKV/783/1/2008, OKV/784/1/2008, OKV/785/1/2008, OKV/786/1/2008, OKV/787/1/2008, OKV/868/1/2008, OKV/1082/1/2008, OKV/1087/1/2008, OKV/1444/1/2008, OKV/796/1/2009).

Vuoden 2009 lopussa oikeuskanslerinvirastossa oli vireillä 24 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkää käsittelyaikaa koskevaa kantelua.

Päätösten perusteleminen

Kansaneläkelaitos (Kela) oli aikaisempina vuosina myöntänyt kantelijalle korotetun vammaistuen määrääjäksi. Päätös oli Kelan mukaan pohjautunut kantelijan aiemmin esittämään selvitykseen hänen sairaudestaan aiheutuvista jatkuvista erityiskustannuksista sekä arvioon kantelijan tulevista sairaudesta aiheutuvista erityiskustannuksista. Kantelija ei ollut uudessa korotettua vammaistukea koskeneessa hakemuksessaan selvittänyt erityiskustannuksia siinä määrin, että kustannukset olisivat riittäneet korotetun vammaistuen vaatimaan määrään. Kantelija oli hakemuksessaan ilmoittanut erityiskustannuksensa pysyneen ennallaan. Kela oli siten hylännyt korotettua vammaistukea koskeneen hakemuksen,

ja myöntänyt vain vammaistuen. Kela oli uudessa päätöksessään tarkastellut kantelijan tilannetta toteutuneiden kustannusten ja sillä tuolloin käytössään olleiden erityiskustannuksia koskeneiden selvitysten perusteella.

Kelan päätöksestä ei ilmennyt, että kantelijan tapauksessa Kela oli yksittäistapauksessa muuttanut ratkaisulinjaansa siten, että päätöstä ei tehty ennakollisen arvioinnin perusteella vaan toteutuneiden kustannusten perusteella. Myöskään hyväksyttyjä erityiskustannuksia ei ollut eritelty tarkemmin. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei päätöstä ollut riittävästi perusteltu tältä osin. Tarkastuslautakunta (1.1.2007 alkaen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta) oli hylännyt kantelijan valituksen Kelan päätöksestä. Myös tarkastuslautakunnan päätöksen perusteluissa oli puutteellisuuksia näiltä osin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota päätösten parempaan perustelemiseen. Katso myös sivu 77 (OKV/890/1/2007).

Valituksen siirrolle säädettyjen määräaikaisten noudattaminen

Kansaneläkelaitoksen oli antanut kantelijalle päätökset kuntoutuksesta ja eläkkeensaajan asumistuesta. Kantelija oli valittanut molemmista päätöksestä. Kela ei ollut oikaissut kumpaakaan päätöstä, eikä asioissa pyydetty lisäselvitystä. Näin ollen kantelijan valitukset olisi tullut toimittaa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä, mutta molemmat valitukset oli lähetetty muutoksenhakuasteeseen myöhässä.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiiri oli laiminlyönyt noudattaa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 56 §:ssä ja eläkkeensaajan asumistuesta

annetun lain 37 §:ssä valituksen siirrolle säädettyä määräaikaista, ja toiminut siten lainvastaisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutuspiirin huomiota valituksen siirrolle säädettyjen määräaikaisten noudattamiseen (OKV/835/1/2008).

TERVEYDENHUOLTO YM.

Psykologin kelpoisuusvaatimusta koskeva säännös

Suomen Psykologiliitto ry kiinnitti kantelussaan huomiota siihen, ettei työ- ja elinkeinoministeriön valmistelema valtioneuvoston asetusedotuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista edellytetä työ- ja elinkeinotoimistojen psykologeilta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettua laillistusta. Psykologiliitto katsoi, että toimistojen psykologit tekevät psykologeille tyypillisesti kuuluvia tehtäviä, ja työ vertautuu kuntoutus- ja koulupsykologien työhön, joilta molemmilta edellytetään laillistusta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi selvityksessään, että työ- ja elinkeinotoimistoissa ei hoideta potilaita eikä anneta terveydenhuollon palveluja. Ministeriön mukaan kantelu perustui terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain virheeliseen tulkintaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi ratkaisussaan, että jos psykologin nimikettä käytetään tehtävässä, jossa ammatillisesti vaaditaan psykologista asiantuntemusta, mutta jossa ei harjoiteta psykologin ammattia terveydenhuollon klasisessa mielessä, saattaa nimikkeen käyttäminen johtaa väärin odotuksiin ja mielikuviin erityisesti asiakkaiden taholta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti tarpeellisenä, että sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston kanssa selvittää ja arvioi, tulisiko terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun

lain soveltamisalaa tältä osin täsmentää. Selvitys- ja arviointityön lopputuloksesta riippuen työ- ja elinkeinoministeriön tuli ratkaisun mukaan ryhtyä toimiin työ- ja elinkeinotoimistojen psykologien kelpoisuusvaatimusten täsmentämiseksi (OKV/786/1/2009).

Osaamistestausjärjestelmän käyttöönoton viivästyminen

Terveydensuojelulain muuttamisesta annetun lain (285/2006) voimaantulosäännöksen mukaan lain 20 b, 28 a ja 59 a §:n mukaisen testausjärjestelmän (OSTI-järjestelmä) tuli olla 20 b ja 28 a §:ssä tarkoitettujen henkilöiden käytettävissä viimeistään 1.1.2007. Kantelija arvosteli sitä, ettei järjestelmää oltu saatu käyttöön mainittuun päivään mennessä. Järjestelmä oli talousveden osalta otettu käyttöön 7.2.2007 ja allasveden osalta 26.2.2007 lukien. Apulaisoikeuskansleri saattoi järjestelmästä nykyisin vastaavan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemyksensä lainsäädännössä asetettujen määräaikojen noudattamisen tärkeydestä (OKV/165/1/2007).

Myyntilupahakemusten käsittelyaika

Kantelija arvosteli Lääkelaitoksen menettelyä lääkkeiden myyntilupahakemusten käsittelyssä. Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että hakemusten käsittelyajat olivat huomattavasti ylittyneet lääkeasetuksessa säädetyistä käsittelyajoista. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Lääkelaitoksen mukaan käsittelyajat olivat yleisesti ylittyneet myyntilupahakemusten nopean kasvun myötä. Saadun selvityksen mukaan Lääkelaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Myös ministeriö oli pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että käsittelyajat saataisiin säädetylle tasolle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin Lääkelaitoksen huomiota lääkeasetuksessa säädettyjen myyntilupahakemusten käsittelyaikojen noudattamiseen ja saattoi asian myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/48/1/2008).

Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt Sosiaali- ja terveysalan kehittämisen ja tutkimuskeskukselle (Stakes) tietopyynnön koskien sen tekemää tutkimusta. Kantelijalle vastattiin, että pyydettyjä tietoja ei voitu luovuttaa. Syytä kieltäytymiseen ei kerrottu eikä vastaukseen sisällynyt tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelija pyysi saattamaan asian viranomaisen ratkaistavaksi ja ilmoittamaan asian arvioidun ratkaisuaikajankohdan. Tähänkään pyyntöön hänelle ei vastattu, vaan se siirrettiin noin kuuden viikon kuluttua sen esittämisestä sosiaali- ja terveysministeriön ratkaistavaksi, joka antoi asiassa valituskelpoisen päätöksen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Stakesin huomiota hallintolain ja viranomaisen toiminnasta annetun lain mukaisiin velvoitteisiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (OKV/721/1/2008).

TYÖSUOJELU

Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteita koskeva toteamus

Allekirjoittamassaan tarkastuskertomuksessa työsuojelupiiriin ylitarkastaja kertoi kantelijan esittäneen syrjinnän syyksi ammatillisen toiminnan ja työpaikan epäkohtiin puuttumisen. Ylitarkastaja totesi käsityksensä, että nämä seikat eivät olleet mikään yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintäperuste, mistä syystä yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltä ei voitaisi katsoa rikotun.

Apulaisoikeuskansleri piti ensiksi selvänä, että työpaikan epäkohtiin puuttuminen mielipiteitä esittämällä, kuten kantelija asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli tehnyt, on yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu syrjintäperuste. Toiseksi hän päätyi arvioon, että lainkohdan syrjintäperuste ”muu henkilöön liittyvä syy” kattaa ammatillisen toiminnan, mukaan lukien ammattiyhdistykseen kuulumattomuuden. Apulaisoikeuskansleri totesi, että yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan 6 §:ssä säädettyjen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo vastaisi sekä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja syrjintäperusteita että syrjintä- ja työsyryntädirektiivissä säädettyjä kiellettyjä syrjintäperusteita (HE 44/2003 vp s. 41). Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäperusteissa ei mainita ammatillisesta toimintaa, sen sijaan mainitaan muu henkilöön liittyvä syy. Esitöiden (HE 309/1993 vp s. 44) mukaan sellainen syy olisi esimerkiksi yhdistystoimintaan osallistuminen. Perustuslain 13 §:n 2 momentista ilmenee, että jokaisella on ammatillinen yhdistymisvapaus ja että tämä vapaus sisältää muun ohella oikeuden kuulua tai olla kuulumatta ammatilliseen yhdistykseen.

Kun ylitarkastaja oli siten esittänyt virheellisen toteamuksen yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin syrjintäperusteista, apulaisoikeuskansleri saattoi hänen tietoonsa käsityksensä sanotun pykälän tulkinnasta. Katso myös sivut 71 ja 204 (OKV/1233/1/2007).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan 1.4.2009. Tarkastuskäynnin aiheina olivat valitusasioiden käsittely lautakunnassa, valitusmäärät ja käsittelyajat. Lisäksi keskusteltiin lautakunnan ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistamisesta, päätösten perusteleminen sekä lautakunnan organisaatiosta ja yhteistyöstä sidosryhmien kanssa (OKV/6/51/2009).

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta

Apulaisoikeuskansleri tutustui työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan 15.4.2009. Tarkastuksen teemoina olivat valitusasioiden käsittely lautakunnassa, asiamäärät ja käsittelyajat. Erityisesti käsiteltiin lautakunnassa käytössä olevia menettelyjä ratkaisujen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi keskusteltiin työvoimapolitiikka lausuntoa, TE-toimistoja ja TE-toimikuntia koskevista, vuoden 2009 alusta voimaan tulleista lainmuutoksista (OKV/5/51/2009).

Liikennevahinkolautakunta

Apulaisoikeuskansleri tarkasti liikennevahinkolautakunnan 12.10.2009. Keskustelujen teemoina olivat muun muassa asioiden käsittelyn joutuisuus ja siihen vaikuttavat tekijät, ratkaisukäytännön yhtenäisyys ja yhteistyö sidosryhmien kanssa. Lisäksi keskusteltiin lautakunnan jäsenien nimittämisestä ja heidän sidonnaisuuksiensa

selvittämisestä. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin liikennevahinkolautakunnan toiminnan osalta (OKV/20/51/2009).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 12.11.2009. Tarkastuskäynnillä keskityttiin edellisen tarkastuksen 13.2.2008 jälkeen lautakunnan toiminnassa tapahtuneisiin muutoksiin sekä erityisesti lautakunnan valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin ja näiden toimenpiteiden vaikutuksiin.

Lautakunta oli saanut vuosina 2008 ja 2009 määrärahaa lisähenkilöstön palkkaamiseksi, ja 1.8.2008 voimaan tulleilla lainmuutoksilla oli pyritty asioiden käsittelyn keventämiseen ja no-

peuttamiseen. Lisäksi lautakunnassa oli toteutettu monia sisäisiä toimenpiteitä työn tehostamiseksi.

Lautakunnassa oli pystytty vuoden 2009 aikana ratkaisemaan jonkin verran enemmän valitusasioita kuin niitä oli saapunut, ja näin vireillä olevien asioiden määrä oli kääntynyt laskuun. Ruuhkan purkaminen on kuitenkin lautakunnan nykyisillä henkilöstöresursseilla ja saapuvien asioiden määrällä hidasta.

Valitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika lokakuun 2009 lopussa oli kohtuuttoman pitkä eli lähes 17 kuukautta, eikä tilanteen olennaista paranemista ole nähtävissä.

Tarkastuskäynnin perusteella apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteena (dnro OKV/14/50/2009) tutkittavaksi ja arvioitavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyvyn ja oikeusturvan toteutumisen sen toiminnassa (OKV/29/51/2009).

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TOIMIALA

Ympäristöministeriön toimialaan ovat kertomusvuonna kuuluneet ministeriön lisäksi Suomen ympäristökeskus, alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot. Kertomusvuoden aikana annettiin yksi toimenpidepäätös, joka koski suojelualueiden rajausten virheellisiä karttamerkintöjä. Toimenpiteitä aiheuttamattomissa kanteluratkaisuissa pohdittiin mm. alueellisen ympäristökeskuksen laatiman hevostallien ympäristöehtoja koskevan muistion sävyä, josta saattoi saada virheellisesti käsityksen muistiossa esitettyjen periaatteiden sitovuudesta. Toisessa ratkaisussa aiheena oli ympäristökeskuksen menettely olla ryhtymättä enempään hallintopakkeihin tapauksessa, jossa ympäristöluvan saanut yritys oli laajentanut toimintaansa alueelle ja tätä aluetta ei ollut myönnettyssä luvassa yksiselitteisesti määriteltä. Varsin monessa toimialaa koskevassa kantelussa oli kyse oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumattomista asioista. Näihin kuuluivat esimerkiksi kirjoitukset, joissa kantelija ei ollut tyytyväinen ympäristölupaviraston tai ympäristökeskuksen ja hallintotuomioistuinten päätöksiin ja haki niihin muutosta oikeuskanslerilta.

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri teki tarkastukset Hämeen ja Uudenmaan ympäristökeskuksiin.

Ratkaisu

ALUEELLISET YMPÄRISTÖKESKUKSET

Virheellisten karttamerkintöjen korjaaminen

Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyönä laaditun vesistön ruoppausta ja muuta vesirakentamista koskevan oppaan kartassa oli kantelijan omistama kiinteistö virheellisesti merkitty kokonaisuudessaan suojelualueeksi. Kartassa oli saatujen tietojen mukaan käytetty Suomen ympäristökeskukselta saatuja sähköisessä muodossa olevia eri suojeluohjelmien rajauksia. Alueellisen ympäristökeskuksen mukaan opas ei loukannut kantelijan oikeutta tai etua, koska oppaalla ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä, kun kyseisen kiinteistön vesialueen vesirakentamistöiden luvanvaraisuus ja luvan myöntämisen edellytykset käsitellään vesilain mukaisessa menettelyssä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kysymys oli viranomaisen ylläpitämien tietojärjestelmien virheettömyydestä ja luotettavuudesta. Kantelun kohteena olevan kiinteistön kuulumista suo-

jeluohjelmiin oli aiemmin käsitelty useita kertoja mm. korkeimmassa hallinto-oikeudessa sillä seurauksella, että vain osa kiinteistöstä oli suojeltu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaikessa viranomaistoiminnassa on itsestään selvänä lähtökohtana pidettävä, että viranomaisen ylläpitämien tiedostojen tulee olla oikeita, virheettömiä ja ajantasaisia. Hallinnon asiakkaalla on perusteltu oikeus odottaa, että hänen viranomaiselta saamansa kartta vastaa merkinnöiltään todellisuutta. Hyväksyttävänä menettelynä ei voida pitää sitä, että virhettä ei edes pyrittäisi oikaisemaan, vaikka asian oikea laita olisi tiedossa ja riidaton. Alueellisen ympäristökeskuksen huomiota kiinnitettiin karttamerkintöjen paikkansa pitävyyden tärkeyteen ja viranomaisen velvollisuuteen tarjota asiakkaille asianmukaisesti hallinnollisia palveluita. Päätös lähetettiin tiedoksi myös Suomen ympäristökeskukselle, maanmittauslaitokselle ja kunnalle (OKV/1223/1/2007).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Hämeen ympäristökeskus

Tarkastuskäynnillään Hämeen ympäristökeskukseen 20.3.2009 apulaisoikeuskansleri tutustui ympäristökeskuksen tehtäviin ja rooliin muun muassa alueiden käytössä, rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sekä ympäristölupa-asioissa. Käynnillä keskusteltiin myös aluehallinnon uudistamishankkeen vaikutuksista ympäristökeskuksen toimintaan (OKV/3/51/2009).

Uudenmaan ympäristökeskus

Tarkastuksellaan Uudenmaan ympäristökeskuksessa 20.9.2009 apulaisoikeuskansleri tutustui erityisesti ympäristönsuojelu- sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten päätösten tekemiseen, lupien valvontaan ja hallintopakoon. Tilaisuudessa keskusteltiin myös aluehallinnon uudistushankkeen vaikutuksista ympäristökeskuksen toimintaan (OKV/22/51/2009).



7

**KUNNALLIS- JA MUUN
ITSEHALLINNON
LAILLISUUSVALVONTA**

YLEISTÄ

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kattaa kuntien, kirkon ja Ahvenanmaan itsehallinnon. Kerptomusvuonna ratkaistut asiat koskivat määrällisesti eniten kuntia. Kanteluja tehtiin varsinkin toimeentulotukea ja lastensuojelua koskevista asioista sekä kunnallisissa sairaaloissa ja terveyskeskuksissa annetusta tutkimuksesta ja hoidosta. Toimeentulotukiasioissa kantelut koskivat sekä käsittelyaikoja että oikeutta toimeentulotuen saamiseen. Toimeentulotuen määrä on tyypillisesti asia, joka ei kuulu oikeuskanslerin vaan asianomaisen viranomaisen ratkaisovaltaan. Kantelut, joiden tavoitteena on saada muutos toimivaltaisen viranomaisen antamaan ratkaisuun, eivät pääsääntöisesti aiheuta toimenpiteitä. Joissain tapauksissa toimenpiteettömät kantelut kuitenkin lähetettiin vastauksineen tiedoksi valvovalle viranomaiselle.

Useissa oikeuskanslerin toimenpiteisiin johdaneissa ratkaisuissa lausuttiin perustuslain takaamasta oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Näistä perusoikeuksista oli kysymys muun muassa kanteluissa, jotka koskivat vastaamista viranomaisille tehtyihin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin, viranomaisen päätöksentekovelvollisuutta ja tehtyjen päätösten tiedoksiantoa. Velvollisuus kirjallisen päätöksen tekemiseen on todettu muun muassa eläinsuojelua koskevassa asiassa OKV/1068/1/2006, katso sivu 158 ja päätöksen tiedoksiantoon asiassa OKV/1031/1/2006, joka koski kunnan huostaan otetun lapsen perusopetuksen järjestämistä.

Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellosta lausuttiin kahdessa ratkaisussa, joissa kunta oli asettanut työnhakijoita eri asemaan kotipaikan perusteella.

Oikeuskanslerin omasta aloitteesta otettiin tutkittavaksi asia, joka koski lapsen karkaamista päiväkodista. Päiväkodin menettelystä saadun selvityksen perusteella todettiin, että asiassa ei ollut tarvetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Kuntien toimintaa koskevat tarkastukset tehtiin Hämeenlinnan kaupungin maankäyttö- ja ympäristöpalveluihin, Vantaan kaupungin rakennusvalvontaan ja Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnan lastensuojelutoimeen.

Kunnallishallinto

YLEISHALLINTO

Viranomaisen vastausvelvollisuus

Kantelija kirjoitti kaupunginjohtajalle sähköpostitse kaksi kertaa ja esitti viesteissään kysymyksiä kaupungin eri viranomaisien käsiteltävänä olleen asiansa osalta. Kaupunginjohtaja ei vastannut viesteihin. Kaupunginjohtaja totesi selvityksessään lukeneensa viestit, mutta kertoi tulkinneensa ne yleisiksi tiedonannoiksi. Kirjeiden sisältö huomioden hän oli katsonut, ettei hänellä ollut velvollisuutta vastata niihin, koska asiaa oli jo käsitelty kaupungin toimielimissä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginjohtajan huomiota perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatus hyvän hallinnon vaatimuksiin siitä, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin tulee vastata, sekä hallintolain 8 §:n säännökseen asiointia koskeviin kysymyksiin vastaamisesta. Asiassa tuli huomioida myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 12 §:n säännös, jonka mukaan viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle (OKV/1256/1/2007).

Kunnanhallituksen menettely aloitteiden käsittelyssä

Kunnan hallintosäännön mukaan kunnanhallituksen olisi tullut esittää aloitteet ja niistä johtuneet toimenpiteet kunnanvaltuustolle maaliskuun loppuun mennessä vuonna 2008, mutta ne esitettiin vasta 19.5.2008 pidetyssä kokouksessa. Kunnanvaltuuston kokouksessa tehtyjä ehdotuksia ja niiden kannatusta ei merkitty kokouspöytäkirjaan. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnanhallituksen huomiota aloitteiden käsittelyyn liittyvien määräaikaisten huolelliseen noudattamiseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti pöytäkirjanpitäjän ja pöytäkirjantarkastajien huomiota kuntalain säännöksiin ja kunnan hallintosäännön määräyksiin pöytäkirjan pitämisestä ja pöytäkirjamerkinnöistä (OKV/782/1/2008).

Asiakirjapyyntöä käsitteleminen

Kantelija oli pyytänyt kunnassa laadittua muistiotä lähettämällä tätä koskevan asiakirjapyyntöä kunnanjohtajan sihteerille. Kunnanjohtajan sihteerin oli vastannut kantelijalle sähköpostitse, että muistio ei ole julkinen asiakirja eikä kantelija ollut saanut pyytämäänsä muistiotä.

Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että mikäli kunnanjohtajan sihteerin on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu virkamies, hänen olisi tullut antaa kantelijalle tietä siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain 18 §:ssä tarkoitettu hyvä tiedonhallintatapa edellyttää muun muassa sitä, että viranomaisen palveluksessa olevilla on tarvittava tietä siitä menettelystä, jota noudatetaan tietopyyntöön vastaamisessa.

Kunnanhallitus apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ja lausunnossa katsoi, että kysymyksessä oleva muistio on hallinnon omaan käyttöön tehty työmuistio eikä se ole julkinen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä lausuttiin, että kunnan olisi tullut tehdä muistion antamisesta kieltäytymisestä julkisuuslaissa tarkoitettu hallintolain 43, 44 ja 45 §:n mukainen kirjallinen ja perusteltu hallintopäätös, johon olisi liitetty hallintolain 47 §:ssä tarkoitettu valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Muistion pyytäjällä olisi ollut tämän jälkeen mahdollisuus hakea hallintopäätökseen julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla muutosta valittamalla siitä hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Päätöksessä todettiin, että kunnalla oli edelleen julkisuuslain mukainen velvollisuus tehdä hallintopäätös muistion pyytämistä koskevassa asiassa, koska ilmeisestikään sellaista ei ollut vielä tehty (OKV/1342/1/2008).

Työpaikkailmoituksen syrjivyyttä

Kaupungin ympäristötoimi oli työpaikkailmoituksessaan hakenut paikkakuntalaista tradenomiopiskelijaa toimistotoihin ympäristötoimis-

toon. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan työpaikkailmoitus oli siltä osin kuin työnhakijan oli edellytetty olevan paikkakuntalainen ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa ja yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentissa säädettyjen syrjäntäkieltojen kanssa (OKV/250/1/2007).

Kunnallisen pysäköinninvalvonnan toiminta

Kunnallinen pysäköinninvalvonta oli kieltäytynyt suorittamasta valvontaa yksityisellä kiinteistöllä, koska kiinteistö oli tehnyt sopimuksen pysäköinninvalvonnasta yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan yrityksen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla kunnallinen pysäköinninvalvoja voisi kieltäytyä suorittamasta valvontatehtävänsä vain sillä perusteella, että yksityisen kiinteistön haltija on tehnyt sopimuksen pysäköinnin valvonnasta pysäköinninvalvontaa suorittavan yhtiön tai jonkun muun tahon, esimerkiksi vartiointiliikkeen tai talonmiehen kanssa.

Kunnan toimittamassa selvityksessä ei ollut hyväksyttävää perustetta sille, että kunnallinen pysäköinninvalvonta oli kieltäytynyt valvontatehtävänsä suorittamisesta kiinteistön edustajana toimineen kantelijan pyynnöstä.

Kunnan huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle edellä lausuttuun.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle johtavan pysäköinnintarkastajan huomiota kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa tarkoitettuun viranhaltijan aseman ja tehtävän edellyttämään käyttäytymiseen, kun tämä oli kan-

telijan kanssa käymässään keskustelussa tuonut esille erään toisen yrityksen menettämän asiakkaan ja tämän vaikutuksen kantelijan edustamalle yritykselle (OKV/1335/1/2007).

Hallintosäännön määräysten velvoittavuus

Kunnan hallintosäännön määräyksen mukaan kunnanjohtaja päättää harkinnanvaraisista palkantarkistuksista kunnanhallituksen ohjeiden perusteella. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kunnanjohtaja oli tehnyt sanotunlaisen päätöksen ja kunnanhallitus oli päättänyt olla käyttämättä otto-oikeuttaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi kunnanvaltuuston harkinnassa olevan, kuinka yksityiskohtaisia hallintosäännön määräykset ovat ja miten ne on muotoiltu. Hyväksytyn hallintosäännön määräyksiä on noudatettava kunnan hallinnossa ja ne sitovat valtuustoa itseäänkin. ”Kunnanhallituksen ohjeiden perusteella” -määräyksen valtuusto oli hyväksynyt tietoisena kuntalain 23 ja 24 §:stä ilmenevästä pysyvästä kunnanhallituksen valvonta-asemasta kunnanjohtajaan nähden ja 51 §:stä ilmenevästä mahdollisuudesta otto-oikeuden käyttöön. Sanottu valvonta-asema ja otto-oikeus eivät siten vapauta noudattamasta määräystä. Noudattamisvelvollisuus koskee sekä kunnanhallitusta (ohjeiden antaminen) että kunnanjohtajaa (palkantarkistuksista päättäminen). Sanotun määräyksen sanamuodon asettamissa rajoissa on kunnanhallituksen harkinnassa, missä muodossa se antaa ohjeita ja kuinka yksityiskohtaisia ne ovat. Määräys ei välttämättä edellytä ohjeita kuhunkin yksittäiseen kunnanjohtajan päätökseen. Ohjeet voivat myös koskea pitempänä ajanjaksona tehtäviä päätöksiä.

Kunnanhallituksen selvityksen mukaan kunnanhallitus voi halutessaan antaa kysymyksessä olevia ohjeita. Selvityksessä ei väitettykään,

että ohjeita olisi esillä olevassa tapauksessa annettu. Kunnanhallitus oli siten laiminlyönyt hallintosäännön asianomaisessa kohdassa edellytettyjen ohjeiden antamisen eikä kunnanjohtaja ollut kysymyksessä olevista palkantarkistuksista päättäessään toiminut ”kunnanhallituksen ohjeiden perusteella”. Apulaisoikeuskansleri saattoi vastaisen varalle kunnanhallituksen tietoon esittämänsä käsityksen kunnanvaltuuston hyväksymän hallintosäännön määräysten velvoittavuudesta. Eläkkeelle jääneen kunnanjohtajan osalta oli pidettävä riittävänä, että kunnanhallitus saattoi apulaisoikeuskanslerin päätöksen hänen tietoonsa (OKV/1125/1/2007).

Velvollisuus tehdä päätös

Kaupunki ei ollut käsitellyt sille esitettyä vahingonkorvausvaatimusta johtosäännön mukaisessa toimielimessä, vaan oli viitannut vakuutusyhtiön tulkintaan kaupungin korvausvelvollisuuden syntymisestä ja kantelijan mahdollisuuteen nostaa kanne käräjäoikeudessa. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei kaupunki voi siirtää vakuutusyhtiölle lain mukaista velvollisuuttaan tehdä hallinnollinen päätös sille esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen. Se seikka, että korvausvaatimus on mahdollista saattaa myös kanteena vireille käräjäoikeudessa, ei poista kaupungin velvollisuutta käsitellä sille esitetty vaatimus kaupungin sisäisesti kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Hän saattoi käsityksensä kaupungin päätöksentekovelvollisuudesta ja asian käsittelyn viipymisestä kaupungin tietoon (OKV/1286/1/2007).

Tietojen antaminen oikeuskanslerille

Kantelukirjoituksessa oli arvosteltu kunnan sosiaali- ja terveysjohtajan menettelyä, viitattu konsulttiin laatimaan hyvinvointipalveluiden loppuraporttiin ja esitetty muun muassa, että johtaja olisi

laiminlyönyt huolehtia joidenkin hankintojen kilpailuttamisen. Sosiaali- ja terveysjohtaja lausui oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, ettei mainitussa raportissa olisi missään yhteydessä todettu, että kilpailutus olisi laiminlyöty. Selvityksen mukaan raportissa olisi kiinnitetty huomiota ainoastaan siihen, että palveluiden ostosta laadittu sopimus ei ollut kyllin tarkoin määritelty. Kunnanhallitus ilmoitti omana selvityksenään yhtyvänsä sosiaali- ja terveysjohtajan selvitykseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, saatuaan kantelussa tarkoitetun raportin erillisestä pyynnöstä nähtäväkseen, että siinä lasten päivähoitopaikkojen ostamisen osalta yksiselitteisesti mainitaan, ettei kilpailutusta ole tehty. Palveluasumisen ostopalveluista koskevasta raportissa esitetystä arvostelustakaan ei hänen mukaansa voi tehdä päätelmää, ettei siinä todettaisi ”missään yhteydessä” kilpailutuksen laiminlyömistä. Kunnanhallituksen toimittamasta selvityksestä ei saa oikeaa ja täysin totuudenmukaista kuvaa loppuraportin kilpailutusta koskevista arvioista. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveysjohtajan sekä kunnanhallituksen huomiota oikeuskanslerin perustuslain mukaiseen tietojensaantioikeuteen (OKV/426/1/2008).

Hankintasopimuksen kilpailuttamatta jättäminen

Kunnan sivistyslautakunta oli päättänyt ilman kilpailutusta jatkaa sopimusta kuljetusyrityksien kanssa, vaikka vuonna 2004 kilpailutuksen jälkeen solmituissa hankintasopimuksissa ei ollut jatko-optiota. Kunnanhallitus oli myöhemmin kokouksessaan käsitellyt tilintarkastajan muistiot, jossa tämä oli todennut, että kyseinen hankinta olisi tullut kilpailuttaa. Kunnanhallitus oli merkinnyt tilintarkastajan lausunnon tiedoksi ja antanut ”hallintokunnille viestin muuttuneen hankintalain tarkasta noudattamisesta”. Asiaa ei

ollut saatettu markkinaoikeuteen eikä hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei voi päättää hankintasopimuksen lainmukaisuudesta markkinaoikeuden sijaan, eikä hänellä ole lakiin perustuvaa mahdollisuutta määrätä, minkälaisia päätöksiä viranomaisen tulisi käsiteltävänäan olevassa asiassa tehdä tai mihin toimenpiteisiin sen tulisi ryhtyä. Hän katsoi, että kunnan hallintoa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua tarkastella kantelun kohteena olevia päätöksiä uudestaan varsinkin, kun kunta itse oli arvioinut tehdyn sopimuksen lainvastaiseksi (OKV/32/1/2008).

Kaupunginhallituksen menettely

Kaupunginhallituksen menettely ei ollut kaupungin hallintosäännön eikä kaupunginhallituksen johtosäännön määräysten mukaista siltä osin kuin kaupunginhallituksen puheenjohtaja oli toiminut asian esittelijänä kaupunginhallituksen kokouksessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi mainitun seikan kaupunginhallituksen tietoon (OKV/101/1/2007).

Luottamushenkilön tiedonsaantioikeus

Kuntalain 43 §:n mukaan luottamushenkilölä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Kunnanvaltuutetun tietopyyntöjä käsiteltäessä kunnanhallitus oli arvioinut tietojen tarpeellisuutta luottamushenkilön toimessa, vaikka tiedot tulisi antaa, jos luottamushenkilö itse pitää niitä tarpeellisina. Kunnanvaltuutetun tekemät kirjalliset tietopyynnöt oli merkitty kunnanhallituksen pöytäkirjaan kunnanjohtajan esityksestä vain tiedoksi, eikä

niihin ollut vastattu kirjallisesti. Luottamushenkilöllä oli kuitenkin mahdollisuus käyttää kirjallisten tiedustelujen lisäksi myös muita luottamushenkilön tiedonsaantioikeuden turvaavia tapoja. Apulaisoikeuskansleri saattoi luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta esittämänsä näkökohdat kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen tietoon (OKV/579/1/2007).

Kunnanjohtajan kielenkäytön asiallisuus

Kunnanjohtaja oli lehtiartikkelissa arvostellut julkisista hankinnoista annettua lakia ja muun ohessa kertonut pitävänsä markkinaoikeuteen tehtyä valitusta hankintalain mahdollistamana kiusante-kona. Valituksen taustalla oli kunnanjohtajan itsensä tekemä hankintapäätös.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kunnanjohtajallekin kuuluvaan sananvapauteen liittyy mahdollisuus jälkikäteen arvioida sen käyttöä. Tässä arviossa huomioduksi tulevat muun muassa hänelle kuuluvat laista johtuvat velvoitteet kunnallisenä viranhaltijana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että viranomaisen on syytä pidättäytyä esittämästä julkisuudessa kannanottoja, jotka väheksyvät oikeusturvajärjestelmää tai oikeusjärjestyksen suomia oikeusturvakeinoja käyttäviä kuntalaisia. Valituksen tekemisen luonnehtiminen hankintalain mahdollistamaksi kiusanteoksi voitiin tässä tapauksessa yksilöidä valittajiin kohdistuvaksi. Lausuma ei ollut sopusoinnussa viranomaisilta hallintolaissa edellytetyn asiallisen kielenkäytön vaatimuksen kanssa (OKV/1214/1/2007).

Kaupunginvaltuutetun esteellisyys

Kaupunginvaltuutettu oli kesken asiakohdan käsittelyn ilmoittanut valtuuston puheenjohtajalle tuntevansa itsensä esteelliseksi ja poistunut kokouksesta. Selvityksessään valtuutettu ilmoitti,

että kokouksen kuluessa ilmeni, etteivät ryhmien etukäteisneuvotteluissa sovitut asiat pitäneetkään paikkaansa. Hän koki, ettei jatkossa kykene suhtautumaan kokouksen asioihin objektiivisella harkinnalla. Valtuutetun selvityksen mukaan asiakohta oli esityslistan viimeinen, ja hän poistui kokonaan paikalta. Asiassa kuitenkin ilmeni, että kyseisen asiakohdan jälkeen käsiteltiin vielä neljä muuta asiakohtaa. Valtuuston kokouksen pöytäkirjasta ei ilmennyt valtuutetun poistumisen syytä eikä perustetta. Kaupunginhallitus ilmoitti selvityksessään merkinneensä valtuutetun oman selvityksen tiedoksi, eikä lausunut itse asiasta mitään.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Valtuutettu ei voi vetäytyä asian käsitelystä pelkästään olettamukseen tai tuntemukseensa vedoten, vaan puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittavissa oleva syy. Kyseinen valtuutettu, joka on koulutukseltaan lakimies, on toiminut pitkään politiikassa muun muassa kaupunginhallituksen ja valtuuston puheenjohtajana. Lisäksi oikeuskansleri on antanut hänelle huomautuksen jo aiemmin esteellisyyteen liittyvän virheellisen menettelyn johdosta, ja tuo päätös oli saatettu nimenomaisesti hänen tietoonsa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei ollut uskottavaa, ettei valtuutettu olisi ollut tietoinen esteellisyyden aiheuttavista seikoista, objektiviteettivaatimuksesta ja henkilökohtaisuuden edellytyksestä. Hän katsoi kuitenkin teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvioiden, että huomautus on tässä tapauksessa riittävä toimenpide. Hän myös kiinnitti yleisesti kaupunginvaltuuston puheenjohtajan huomiota tämän vastuuseen pöytäkirjan laatimisesta ja sisällöstä sekä esteellisyyttä koskevien tietojen ja perusteen ilmenemisestä. Lisäksi valtuutetun ja kaupunginhallituksen huomiota kiinnitettiin oikeuskanslerin perustuslain

mukaiseen tietojensaantioikeuteen, johon liittyy totuudessa pysymisvelvollisuus ja se, että oikeuskanslerin tulee voida luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen (OKV/1317/1/2007).

Syrjivä työllistämistuki

Länsisuomalainen kaupunki rikkoi apulaisoikeuskanslerin mielestä syrjinnän kieltoa suosiolla oman kaupungin nuoria työllistämistuen myöntämisessä. Kaupunki oli jakanut työllistämistukea niille työnantajille, jotka olivat palkanneet määräaikaiseen työsuhteeseen paikkakuntalaisen nuoren. Työllistämistuen ehtona oli ollut, että paikkakunta oli ollut nuoren rekisteröity kotipaikka. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan hallituksen huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaki koskee myös työhönoton valintakriteereitä. Sellainen henkilöön liittyvä syy, joka ei liity työn tai tehtävän suorittamiseen, kuten asuinpaikka on kielletty valintakriteeri (OKV/150/1/2008).

Lautakunnan pöytäkirjan julkaiseminen internetissä

Kunnan koululautakunnan pöytäkirjoja oli julkaistu internetissä siten, että joissain asiakohdassa oli ollut merkintä "ei-julkinen" ilman, että kerrottiin, minkä tyyppisestä asiasta oli ollut kysymys. Saadun selvityksen mukaan osin kyse oli ollut sinänsä julkisista asioista, joiden julkaisemista internetissä ei ollut kunnassa pidetty hyvän tavan mukaisena. Tällöin tietojärjestelmä ei ollut mahdollistanut muunlaista merkintää tietoverkossa. Asiassa ei havaittu sinänsä lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä, sillä tiedotustoitinnin laajuus ja tapa ovat kunnan omassa harjoituksessa. Apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että internetissä asiakirjoja julkaistessa on huo-

lehdittävä siitä, että niiden asiasisältö pysyy ymmärrettävänä. Hän piti kyseistä julkaisutapaa ongelmallisena tiedottamisen avoimuuden ja hyvän hallinnon kannalta. Erityisen ongelmallisena hän piti sitä, että merkintä ”ei-julkinen” saattoi viitata sekä julkiseen että ei-julkiseen asiaan, jolloin merkintä ei antanut oikeaa informaatiota asiasta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että verkkotiedottamiseen liittyvät tekniset ongelmat tulee ratkaista siten, ettei asioiden ja asiakirjojen informaatio muutu niiden vuoksi (OKV/77/1/2008).

OPETUSHALLINTO

Opetusjärjestelyistä huomautus rehtorille

Kantelijan tuolloin 14-vuotias lapsi oli ollut huostaanotettuna sijoitettuna perhekotiin. Perhekodin johtaja oli hakenut lapselle erityisiä opetusjärjestelyjä siten, että tämä opiskelisi perhekodissa, ja rehtori oli tehnyt hakemuksen perusteella päätöksen.

Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että rehtori ei ollut toimittanut päätöstä tiedoksi lapsen vanhemmille eikä huostaanoton tehneelle sosiaalilautakunnalle. Päätös on perusopetuslain mukaan valituskelpoinen. Oikeus hakea muutosta erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaan päätökseen perusopetuslain säännöksen mukaisesti oli tosiasiallisesti evätty. Lisäksi koulutoimi ja rehtori eivät olleet varmistaneet sitä, että lapsen huoltajia oli kuultu ennen erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksen tekemistä. Oikeuskansleri huomautti rehtoria hyvän hallinnon periaatteiden ja perusopetuslain vastaisesta menettelystä sekä kiinnitti koulutoimen huomiota asiasta lausumaansa. Katso myös sivut 77 ja 221 (OKV/1031/1/2006).

Oikeus hyvään hallintoon

Kantelija oli kirjallisesti pyytänyt opetuslautakuntaa tekemään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen päätöksen ja määrittämään tietyt kantelijan yksityisyyttä loukkaavat tiedot ja asiakirjat salassa pidettäväksi. Opetuslautakunta ei ollut käsitellyt asiaa eikä kantelija ollut saanut asiasta valituskelpoista päätöstä eikä muuttakaan vastausta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että opetuslautakunta oli perustuslain 21 §:n nojalla velvollinen käsittelemään kantelijan toimenpidepyynnön asianmukaisesti ja tekemään perustellun päätöksen, johon kantelijalla (kielteisessä tapauksessa) täytyi olla mahdollisuus hakea muutosta. Kun opetuslautakunta ei menetellyt tällä tavoin, se menettellyllään eväsi kantelijalta perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden hyvään hallintoon: oikeuden saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeuden perustellun päätöksen saamiseen ja oikeuden muutoksen hakemiseen. Apulaisoikeuskansleri huomautti vastaisen varalle opetuslautakuntaa sen virheellisestä menettelystä. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, miten kantelijan pyyntöä opetuslautakunnalle tiettyjen tietojen ja asiakirjojen määrittämisestä salassa pidettäväksi oli arvioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain valossa.

Samalla apulaisoikeuskansleri huomautti opetuslautakuntaa ja kaupunginhallitusta vastaisen varalle siitä, että ne olivat laiminlyöneet asianmukaisesti noudattaa perustuslain 111 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:n 1 momentin säännöksiin perustuvaa velvollisuutta toimittaa oikeuskanslerille tarpeellinen selvitys kantelun tutkimiseksi.

Kaupunginhallituksen tuli 30.4.2009 mennessä toimittaa apulaisoikeuskanslerille opetuslautakunnan selvitys, josta ilmeni, mihin toimenpiteisiin se oli tämän päätöksen perusteella ryhtynyt.

Kaupunginhallitus toimitti sille asetettuun määräpäivään mennessä tiedon niistä toimenpiteistä, joihin opetuslautakunta oli tämän päätöksen perusteella ryhtynyt. Opetuslautakunta hylkäsi 21.4.2009 kantelijan tekemän salassa pidettäväksi määräämistä koskevan vaatimuksen. Kantelija valitti päätöksestä. Katso myös sivut 76 ja 173 (OKV/733/1/2007).

Huostaanotettujen lasten perusopetuksen järjestäminen

Kahdessa kantelussa arvosteltiin huostaanotettujen perhekoteihin sijoitettujen lasten koulunkäynnin järjestämistä. Lapset olivat olleet kirjoilla sijoituskuntiensa kouluissa, mutta heidän opetuksensa oli käytännössä järjestetty perhekodeissa. Koulujen opettajat olivat tarkastaneet lasten tekemät tehtävät ja kokeet.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää perusopetuspalvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne lain 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia perusopetusta vain sellaiselta yksityiseltä toimijalta, jolla on perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettu lupa perusopetuksen antamiseen. Perhekodeilla ei ollut tällaista lupaa. Oikeuskansleri kiinnitti kuntien koulutoimen huomiota siihen, että kyseisten lasten opetusta ei ollut järjestetty perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Katso myös sivut 77 ja 220 (OKV/1031/1/2006).

Tutkimuslupapyyntöön vastaaminen

Kantelija lähetti tutkimuslupapyyntönsä koulutusvirastolle kaupungin verkkosivujen ohjeen mukaisella sähköpostilla. Kirjaamo ilmoitti lähettäneensä pyynnön edelleen koulutusvirastolle.

Sähköposti oli jäänyt hallintosihteerin sähköpostilaatikkoon, eikä sitä sen vuoksi käsitelty ennen kuin asia huomattiin oikeuskanslerin virastosta lähetetyn selvityspyyntönsä jälkeen. Apulaisoikeuskansleri arvosteli kaupungin menettelyä siltä osin kuin se ei ollut noudattanut hyvän hallinnon periaatteita laiminlyödessään pyynnön käsittelyssä viranomaiselta vaadittavan huolellisuuden. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin koulutusviraston tietoon näkemyksensä asian asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta (OKV/238/1/2008).

Tasa-arvolain mukainen selvitys

Kantelijan pyytämän tasa-arvolain 10 §:n 1 momentin mukaisen selvityksen antamisesta päätettiin noin kolmen kuukauden kuluttua kaupungin palvelujohtokunnassa. Asiassa ei ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että selvityksen antaminen kesti tämän ajan. Lainkohdan edellyttämä viivytyksettömyys ei näin ollen toteutunut.

Vaikkakin palvelujohtokunta antoi selvityksen, myös kaupungin koulupalvelukeskuksen palvelupäällikkö olisi kaupungin hallinto- ja johtosäännön nojalla ollut siihen toimivaltainen. Riippumatta siitä, antoiko palvelupäällikkö selvityksen itse tai jätti antamisen palvelujohtokunnan tehtäväksi, hänen olisi tullut huolehtia, että selvitys annettiin viivytyksettä. Apulaisoikeuskansleri saattoi palvelupäällikkönä toimineen tietoon käsityksensä hänen virheellisestä menettelystään. Palvelujohtokunnan tultua lakkautetuksi jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi kaupungin sivistyspalvelujen johtokunnalle (OKV/932/1/2007).

Asiakirjajäljennöstä koskeva päätös

Menettelyä kunnallisen virkanimityksen yhteydessä koskevassa kanteluasiassa oli kysymys myös siitä, oliko kantelija saanut kaupungin ope-

tusvirastosta kaikki tarvitsemansa asiakirjajäljennökset. Kaupunginhallituksen selvityksessä tältä osin esitetty antoi apulaisoikeuskanslerille aiheen saattaa kaupunginhallituksen tietoon, että tiedon antamisesta asiakirjasta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 luvussa. Lain 14 §:stä ilmenee, että jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä jäljennöstä asiakirjasta, hänen on ilmoitettava jäljennöksen pyytäjälle kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Tähän velvollisuuteen ei vaikuta se, että pyytjä on saanut tai voi saada kysymyksessä olevaan asiakirjaan sisältyvät tiedot muuta tietä (OKV/744/1/2007).

Asiakirjajäljennöspyyntö

Kantelija pyysi lukion rehtoria toimittamaan virkaan valitsemansa henkilön hakemusasiakirjojen jäljennökset. Rehtori ilmoitti, että hallintopäätös ja siihen liittyvät kaikki asiakirjat olivat nähtävillä kaupungin koulutusvirastossa. Niistä voi saada haluamansa kopiot. Kun kantelija pyysi koulutusvirastoa toimittamaan sanotut jäljennökset, hän sai osan niistä heti, mutta osan vasta useiden viikkojen kuluttua.

Apulaisoikeuskansleri totesi rehtorin ja koulutusviraston menettelleen säännösten vastaisesti. Rehtori laiminlöi siirtää pyynnön sisältämän sähköpostiviestin koulutusvirastolle ja samalla siirrosta ilmoittamisen kantelijalle. Rehtorin kantelijalle lähettämässä viestissä ollut viittaus asiakirjojen nähtävillä olemiseen oli myös harhaanjohtava, sillä kantelijan pyyntö koski asiakirjojen toimittamista, ei mahdollisuutta päästä näkemään niitä. Koulutusvirasto toimitti osan kantelijan pyytämistä asiakirjajäljennöksistä kahden viikon määräjän jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle rehtorin huomiota ensiksi hallintolain 21 §:n

1 momentin mukaiseen velvollisuuteen siirtää asiakirja ja toiseksi perustuslain 21 §:n edellyttämään hyvään hallintoon sisältyvään periaatteen välttää harhaanjohtavia ilmaisuja vastauksissa, sekä kaupungin sivistyspalvelukeskuksen huomiota viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin mukaiseen velvollisuuteen toimittaa kaikki pyydettyt asiakirjajäljennökset kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen sai niitä koskevan pyynnön. Katso myös sivu 77 (OKV/946/1/2007).

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen

Lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen yhteydenpidon rajoittamista koskevasta asiakirjasta ei käynyt ilmi, että se oli lastensuojelulaitoksen johtajan tekemä päätös, johon sai hakea muutosta valittamalla. Päätökseen ei ollut liitetty valitusosoitusta. Myöskään asiakirjan pykälämaininnat eivät olleet 1.1.2008 voimaan tulleen lastensuojelulain mukaisia. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti lastensuojelulaitoksen johtajan huomiota siihen, että hallintolain 6 luvun 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus sekä päätöisasiakirjan pykälämainintojen ajantasaisuuteen (OKV/816/1/2008).

Huolellisuus asiakirjapyyntöjen käsittelyssä

Kantelija oli suullisesti puhelinkeskustelussa esittänyt sosiaalityöntekijälle asiakirjapyyntönsä, jota ei kuitenkaan ymmärretty asiakirjapyyntöksi. Kyseisestä puhelinkeskustelusta kirjattujen muis-

tiinpanojen perusteella tilanteessa olisi ollut aiheellista tiedustella kantelijalta, oliko hänen taroituksenaan esittää asiakirjapyyntö.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan sosiaaliviraston perhekeskuksessa ei ollut toimittu kantelijan asiakirjapyyntöä osalta riittävän huolellisesti, ja tämän seurauksena asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännösten edellyttämällä tavalla (OKV/351/1/2008).

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Kunnan sosiaali- ja terveystoimen tekemässä toimeentulotukipäätöksessä ollut kirjoitusvirhetä ei korjattu asianosaisen pyynnöstä huolimatta. Kunta perusteli päätöstään sillä, ettei korjaamatta jättämisellä ole ollut asianosaiselle epäedullisia vaikutuksia. Virhe korjattiin vasta noin yhdeksän kuukauden kuluttua virheen korjaamista koskevasta vaatimuksesta, kun asianosainen otti yhteyttä tietosuojavaltuutettuun. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan sosiaali- ja terveystoimen huomiota hallintolain säännöksiin siitä, että viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, eikä viranomaisella ole asiassa harkintavaltaa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota myös hallintolain säännöksiin asian viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/794/1/2007).

Henkilötietolain mukainen tarkastusoikeus

Kantelija oli pyytänyt henkilötietolain 26 §:n perusteella tietoa siitä, mitä tietoja hänestä oli talletettu kunnan sosiaalitoimen rekisteriin. Hänen postitse saamansa tulosteet olivat olleet suurimmaksi osaksi lukukelvottomia. Hänelle ei ollut tarjottu mahdollisuutta tutustua tietoihin muul-

la tavalla, vaan hän oli saanut tiedot henkilötietolain 28 §:n tarkoittamalla tavalla ymmärrettävissä muodossa vasta yli viiden kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään kunnan sosiaali- ja terveystoimen huomiota tarkastusoikeuden toteuttamista koskeviin henkilötietolain säännöksiin (OKV/886/1/2007).

Asiakas oli pyytänyt saada tarkastaa kaikki potilasrekisteriin merkityt potilastietonsa sekä niiden luovutusmerkinnät tietyltä aikaväliltä. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli lähettänyt asiakkaalle ne tiedot, joita hänelle ei ollut vielä aiemmin samana vuonna lähetetty. Kieltäytymistodistusta ei annettu niistä tiedoista, joita ei lähetetty, eikä kaikkia luovutustietoja annettu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että potilasrekisterinpitöön kohdistuvan korostetun luottamuksellisuus- ja huolellisuusvelvoitteen vuoksi tietojen tarkastusoikeus tulee toteuttaa siten, että asiakas varmasti saa tiedot kaikista tehdyistä merkinnöistä. Siltä osin kuin tietoja ei annettu, sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut antaa kieltäytymisestä todistus, jossa olisi tullut mainita ne syyt, joiden vuoksi tarkastusoikeus evättiin. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota hyvän hallinnon ja henkilötietolain vaatimuksiin tarkastusoikeuden toteuttamisessa (OKV/1226/1/2008).

Toimeentulotukipäätöksen muuttaminen ja myönnetyn liikatuen periminen

Kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan alainen viranhaltija oli myöntänyt kantelijoille toimeentulotukea vuoden 2006 lokakuulle. Saman vuoden marras- ja joulukuun toimeentulotukihakemusta käsitellessään viranhaltija huomasi, että lokakuun laskelmasta oli tuloista puuttunut kantelijoiden saama asumistuki. Tämän vuoksi kantelijoille

oli lokakuussa maksettu toimeentulotukea liikaa 131,74 euroa. Viranhaltija teki lokakuulle uuden laskelman, jossa asumistuki otettiin tulona huomioon ja peri liikatuon takaisin vähentämällä sen marras-joulukuulle myönnetystä toimeentulotuesta. Noille kuukausille myönnetty tuki pieneni siten takaisinperityn määrän verran. Päätöksessä oli sovellettu toimeentulotuesta annetun lain (toimeentulotukilaki) pykäläiä 1-3, 6-9, 11-12 ja 15.

Kantelijat saattoivat viranhaltijan marras-joulukuulle tekemän päätöksen sosiaali- ja terveyslautakunnan käsiteltäväksi lokakuun liikatuon perimisen osalta. Lautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen ja totesi viranhaltijan menetelleen ohjeiden mukaan. Lautakunta muutti kuitenkin viranhaltijan päätöstä siten, että lokakuun päätöstä ei muutettu, vaan huomioimatta jäänyt asumistuki otettiin marras-joulukuun laskelman tulona huomioon toimeentulotukilain 15 §:n perusteella.

Kantelijat katsoivat, että viranhaltijan ja lautakunnan ilmoittamat lainkohdat eivät oikeuta tuon takaisinperimiseen. Toimeentulotukea ei ylipäätään olisi saanut periä lainkaan takaisin, koska kantelijat eivät olleet jättäneet tulojaan ilmoittamatta, vaan lokakuun virheellinen tukipäätös oli aiheutunut viranhaltijan laiminlyönnistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että toimeentulotukilain 15 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus tulon jaksottamisesta koskee suuria kertaluontoisia tuloja. Yhden kuukauden 131,74 euron määräistä asumistukea ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuna tulona. Lain 15 §:n 3 momentti koskee pelkästään ansiotuloa, joten silläkään ei ole voitu perustella asumistuen jälkikäteistä huomioon ottamista. Lokakuun asumistukea ei siten ole voitu ottaa jälkeenpäin tulona huomioon viranhaltijan ja lautakunnan ilmoittaman 15 §:n nojalla. Koska 18 §:n mukainen toimeentulotuen tarkistaminen olosuhteiden muuttuessa koskee lainkohdasta annettujen soveltamisohjeiden mukaan yleensä vain

maksamattomia tukia, ei myönnetyn tuen jälkikäteinen korjaaminen voi perustua tähänkään lainkohtaan.

Toimeentulotukilain 19 §:n perintäkiellon ehdottoman ja rajaavan sanamuodon vuoksi virheellisiä toimeentulotukipäätöksiä ei voida muuttaa kuin laissa erikseen säädetyillä perusteilla. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan tuki voidaan periä takaisin silloin, kun toimeentulotukipäätöksen virheellisyys johtuu asiakkaan menettelystä. Toisin kuin sosiaali- ja terveyslautakunta apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei toimeentulotukilain 17 §:n asiakkaan tietojenantovelvollisuutta voinut tulkita niin, että asiakkaan jättäessä hänelle annetun, virheelliseksi havaitsemansa toimeentulotukipäätöksen oikaisematta, kyseessä olisi asiakkaan virhe jonka perusteella päätöstä voitaisiin jälkikäteen asiakkaan vahingoksi muuttaa. Kyseessä olevassa tapauksessa ei voitu selvittää, aiheutuiko lokakuun päätöksen virheellisyys asiakasta vai viranhaltijasta.

Viranhaltija ja lautakunta olivat perustaneet menettelynsä yksinomaan toimeentulotukilain säännöksiin. Pohdittaessa hallintolain asiavirheen korjaamista koskevien säännösten soveltuvuutta toimeentulotukipäätösten muuttamiseen on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että erityislakiin on otettu nimenomainen ja yksiselitteiseksi muotoiltu takaisinperintää koskeva säännös.

Takaisinperinnästä on aina, lukuun ottamatta 23 §:n mukaista eräänlaista kuittausperintää, tehtävä hakemus hallinto-oikeudelle, joka harmitsee vaarantaako takaisinperintä asiakkaan toimeentulon. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että toimeentulotuen takaisinperimistä ilman hallinto-oikeudelle tehtyä hakemusta vain tulevien kuukausien tuesta kuittaamalla ei ilman selvää lainsäädännöstä voida pitää hyväksyttävänä, koska se saattaa olennaisesti ja hallitsemattomasti kaivata viimesijaisen toimeentulon turvaamista koskevaa perusoikeutta. Muutoksenhakumah-

dollisuuteen perustuva jälkikäteinen oikeusturva ei aina anna suojaa näitä välittömiä vaikutuksia vastaan.

Viranhaltijan ja lautakunnan käyttämä menettely toimeentulotukipäätöksen korjaamisessa ja liikatuon perimisessä ei perustunut lakiin. Apulaisoikeuskansleri saattoi viranhaltijan ja lautakunnan tietoon tätä koskevan käsityksensä (OKV/986/1/2007).

Lastensuojeluilmoituksen tekijän henkilötietojen luovuttaminen

Henkilö oli lähettänyt toimeentulotukiasiakkaiden kautta tuntemalleen sosiaalityöntekijälle pitkiä ja sisällöltään yksityiskohtaisia sähköpostikirjoituksia, jotka sosiaalityöntekijä oli katsonut lastensuojeluilmoituksiksi ja toimittanut ne sellaisenaan eteenpäin viraston lastensuojeluyksikköön. Henkilö oli käynyt myös sosiaaliviraston toimitiloissa henkilökohtaisesti tekemässä lastensuojeluilmoituksia. Asiaa tutkittaessa ilmoitukset osoittautuivat perättömiksi. Lastensuojeluyksikkö oli luovuttanut tiedon ilmoituksen tekijän henkilöllisyydestä ilmoitusten kohteena olleelle perheelle.

Kantelussaan oikeuskanslerille ilmoitukset tehnyt henkilö katsoi, että sosiaalityöntekijä ei olisi saanut toimittaa viestejä edelleen, koska hän oli tarkoittanut viestit henkilökohtaisiksi ja ne sisälsivät tietoja hänen henkilöstään ja turvakiellon alaisista yhteystiedoistaan. Lisäksi hän katsoi, että sosiaaliviraston lastensuojeluyksikkö ei olisi saanut luovuttaa hänen salaisia ja turvakiellon suojaamia yhteystietojaan.

Antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viranomaisen virkasähköpostiin lähetettyjä ja sen toimialaan kuuluvia viestejä ei voinut pitää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä yksityisluonteisina

viesteinä. Kyseessä oli siten julkisuuslain tarkoittamat asiakirjat. Sosiaalityöntekijällä oli oikeus ja velvollisuus siirtää hänelle toimitetut asiakirjat hallintolain (434/2003) asiakirjan siirtoa koskevan 21 §:n perusteella edustamansa viranomaisen toimivaltaiseen yksikköön. Asiakirjat tuli siirtää sellaisinaan niistä ilmoittajan tietoja poistamatta, koska niiden asiakirjajulkisuus kuului asiassa toimivaltaisen elimen harkittavaksi.

Koska ilmoittajan lähettämien viestien tarkoitus jäi jonkin verran tulkinnanvaraiseksi, apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui sosiaaliviraston ja kyseisen sosiaalityöntekijän tietoon saattamanaan käsityksensä, että sosiaalityöntekijän olisi hallintolaista ilmenevien hyvän hallinnon periaatteiden (6 ja 7 §:n palvelu- ja neuvontaperiaatteet) mukaisesti tullut ennen viestien edelleen toimitamista tarkistaa niiden lähettäjältä, oliko tämä viesteillään tarkoittanut tehdä lastensuojeluilmoituksen. Myös asiakirjan siirrosta olisi hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaisesti pitänyt ilmoittaa sen lähettäjälle.

Tietojen luovuttamisessa ilmoitusten kohteena olleelle perheelle ei vastoin kantelijan käsitystä ollut kyse niin sanotun turvakiellon rikkomisesta. Väestötietolain mukainen turvakielto säätelee tietojen luovuttamista väestötietojärjestelmästä. Kantelun tarkoittamassa asiassa oli kyse viranomaisen oikeudesta luovuttaa lastensuojeluilmoituksen yhteydessä tietoonsa tulleet ilmoittajan henkilö- ja yhteystiedot ilmoituksen kohteelle.

Lastensuojeluilmoituksen tekemisen jälkeen sen kohteena ollut perhe oli asianosaisena asiassa ja oikeudet tiedon saantiin ilmoittajasta määräytyivät julkisuuslain säännösten perusteella. Julkisuuslain 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on lähtökohtainen oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen, hänen asiansa käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan sisällöstä. Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tätä oikeutta ei ole muun

muassa silloin, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeätä yksityistä etua. Saman momentin 7 kohdan mukaan tiedonsaantioikeutta ei ole lastensuojeluilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite- ja muihin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi ilmoituksen tekijän turvallisuutta. Henkilön osoite- ja muut yhteystiedot voivat olla salaisia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan perusteella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen lausui, että tietojen salaamiseen ei riitä ilmoittajan halu pitää tietonsa salassa, vaan tiedon luovuttamisen on perustuttava viranomaisen objektiiviseen harkintaan, jossa on punnittava keskenään ristiriitaisia intressejä eli ilmoittajan tarvetta pitää tietonsa salassa ja ilmoituksen kohteen tarvetta oikeussuojan saamiseen aiheettomia ilmoituksia kohtaan. Yksityisen edun vaarantumisenä on pidettävä lähinnä ilmoituksen kohteena olevan perheen taholta todennäköisesti uhkaavaa väkivaltaa. Sen sijaan esimerkiksi perättömistä ilmoituksista kenties seuraavia oikeudenkäyntejä ei voida pitää yksityistä etua vaarantavana tekijänä. Julkisuuslain tarkoituksena olevien asiakirjajulkisuuden ja vapaan tiedonsaannin johdosta lain asettamia rajoituksia näiden toteutumiselle on tulkittava ahtaasti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että sosiaalivirasto ei asiakirjoista ilmenneissä olosuhteissa ollut ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa kun se oli katsonut, että julkisuuslain asettamat edellytykset ilmoittajan tietojen salassa pitämiseksi eivät olleet täyttyneet ja tällä perusteella luovuttanut ilmoittajan tiedot ilmoituksen kohteena olevalle perheelle. Kyseistä naapuriperhettä koskevia sähköpostikirjoituksiaan sosiaaliviranomaiselle lähettänyt henkilö tuomittiin sittemmin kunnianloukkauksrikoksesta sakkoon (OKV/926/1/2007).

Sosiaalitoimen ja perhekuntoutuskodin menettely

Kantelija arvosteli poikansa kohtelua tämän ollessa sosiaalilautakunnan huostaanottamana sijoitettuna perhekuntoutuskotiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään kaupungin sosiaalitoimen huomiota asiakirjojen luovuttamista koskevien ohjeiden noudattamiseen, yhteydenpidon rajoittamista koskevien päätösten tekemiseen lastensuojelulain säännösten mukaisesti ja siihen, että sosiaalityöntekijän tulee huolehtia yhteydenpidosta huostaanotettuun lapseen myös tapaamalla tätä sijoituspaikassa. Lisäksi sosiaalitoimen huomiota kiinnitettiin siihen, että huostaan otetun lapsen ammatillista koulutusta ei eräinä ajanjaksoina järjestetty ammatillisesta koulutusta annetun lain mukaisesti.

Päätöksessä kiinnitettiin myös perhekuntoutuskodin huomiota yhteydenpidon rajoittamista, henkilökatsastusta ja aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevien päätösten tekemiseen lastensuojelulain säännösten mukaisesti sekä ammatillisen koulutuksen toteuttamiseen siitä annetun lain mukaisesti (OKV/959/1/2007).

Toimeentulotukihakemus myös sähköisesti

Kantelijan mukaan hänen sähköisesti jättämänsä toimeentulotukihakemusta ei ollut suostuttu käsittelemään sosiaalivirastossa. Asiasta saatujen selvitysten jälkeen jäi epäselväksi, oliko kantelijalle todettu näin vai oliko tällöin vain viitattu hakemuksen mahdollisiin puutteisiin ja niiden täydentämiseen hakemuksen käsittelemiseksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin, että toimeentulotuki voidaan sähköisestä asioinnista annetun lain nojalla lähettää myös sähköpostitse. Mikäli hakemus on puutteellinen, tulee sosiaali-

viraston lähettää hakijalle yksilöity täydennyskehutus. Joka tapauksessa hakemus on käsiteltävä toimeentulotuesta annetun lain säännösten mukaisesti. Samassa yhteydessä apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että viivytyksetöntä käsittelyä edellyttävien toimeentulotukiasioiden niin vaatiessa on sosiaalilautakunnan kokous järjestettävä myös mahdollisen kesätaun tai muun kokousten välisen taun aikana (OKV/945/1/2008).

Elatustukiasian käsittelyn viipyminen ja asiakkaan neuvonta

Kantelija arvosteli lastenvalvojan menettelyä lapsensa elatusapu- ja elatustukiasian hoidossa. Asian käsittely oli kestänyt lähes kolme kuukautta, ja kantelija ei ollut saanut lastenvalvojalta oikeita tietoja toimivaltaisesta viranomaisesta, menettelystä asian käsittelyssä ja mahdollisuudesta saada elatustukea.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päätöksessään sosiaali- ja terveyslautakunnan ja lastenvalvojan huomiota siihen, että asian käsittelyaika oli ollut varsinkin asian laatu huomioon ottaen kohtuuttoman pitkä. Sosiaali- ja terveyslautakunnan tuli päätöksen mukaan järjestää tehtävien hoito siten, että viranhaltijoiden lomat eivät aiheuta asioiden käsittelyn viivästymistä.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi, että lastenvalvoja oli laiminlyönyt sen huolellisuuden, jota virkatehtävien hoidossa on noudatettava, ja kiinnitti lastenvalvojan huomiota myös huolellisuuteen asiakkaan neuvonnassa. Neuvonnassa annettujen tietojen tulee olla riittävästi tarkistettuja, koska väärät tiedot voivat vaikuttaa asiakkaan oikeusturvaan ja aiheuttaa etujen taikka oikeuksien menetyksiä. Neuvonnan ja päätöstoiminnan virheet estävät osaltaan hallinnon asiakkaan hallintolain 6 §:ssä turvattujen oikeutettujen odotusten toteutumista (OKV/129/1/2008).

Potilaan terveydentilasta tiedottaminen

Sairaanhoitopiirin suuronnettomuustilanteiden lääkintäpäällikkö oli tiedotustilaisuudessa kertonut tiedotusvälineille sairaalaan tuodun henkilön terveydentilasta ja paranemisennusteesta. Kantelija arvosteli sitä, että tiedotusvälineillä tuossa vaiheessa potilaan henkilöllisyydestä olleiden tietojen perusteella, tiedottaminen oli tosiasiaa koskenut tunnistettavissa olevaa potilasta.

Kantelussa oli kysymys kouluampumistapauksen jälkeen pidetystä tiedotustilaisuudesta. Lääkintäpäällikkö antoi tiedotusvälineille mainitussa tilaisuudessa tiedon sairaalan tuodun henkilön vammoista ja paranemisennusteesta. Tiedotustilaisuudessa annetut potilaan terveydentilaa ja potilassuhdetta koskevat tiedot olivat sinällään salassa pidettäviä tietoja. Annetut tiedot eivät kuitenkaan itsessään paljastaneet potilaan henkilöllisyyttä. Tilaisuudessa kävi kuitenkin ilmi, että tiedotusvälineillä oli jo tuolloin selkeä käsitys sairaalaan tuodun potilaan henkilöllisyydestä, jolloin sinänsä anonyymi tiedottaminen oli saattanut paljastaa tiettyä yksilöitävissä olevaa henkilöä koskevan salassa pidettävän tiedon. Laillisuusvalvonnallisesti keskeinen kysymys oli, oliko yksittäisen potilaan terveydentilaa ja paranemisennustetta koskevat tiedot julkisuuteen annettaessa menettely salassapitosäännösten vastaisesti ja siten loukattu yksityisyyden suojaa. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa huomiota oli oikeuskanslerin mukaan kiinnitettävä tiedon luovuttajan tietoisuuteen vastaanottajilla olevista tiedoista, minkä lisäksi huomioon oli otettava olosuhteet kokonaisuudessaan.

Tiedotustilaisuus oli ensimmäinen viranomaisten tapahtuman jälkeen pitämä tiedotustilaisuus ja tiedonsaantia koskevat paineet kohdistuivat mainittuun tilanteeseen. Lääkintäpäällikkö joutui selvityksen mukaan paineisessa tilantees-

sa päättämään tietojen antamisesta ja annettavan tiedon tasosta. Lääkintäpäällikön käytettävissä olleessa tiedotusohjeessa ei ollut huomioitu toteutuneen kaltaista tilannetta. Huomioon oli otettava myös se, että mikäli lääkintäpäällikkö olisi kieltäytynyt antamasta lainkaan potilasta kokevia tietoja, olisi tämä menettely voinut vahvistaa tiedotusvälineillä olleen käsityksen potilaan henkilöllisyydestä ja samalla paljastaa potilassuhdetta koskevan tiedon, joka myös on salassa pidettävä tieto. Tapauksessa oli kysymys poikkeuksellisesta tapahtumien kulusta ja tilanteesta, joka oli edellyttänyt nopeaa reagointia muuttuvissa olosuhteissa sekä erisuuntaisten näkökohtien keskinäistä punnintaa. Oikeuskansleri totesi, että lähtökohtaisesti salassa pidettävää vaikkakin itessään anonyymiä tietoa ei olisi tullut tiedotustilaisuudessa luovuttaa tiedotusvälineille, mikäli tiedossa oli, että tiedotusvälineet kykenevät muualta jo saamiensa tietojen perusteella yksilöimään tiedot tiettyä henkilöä koskeviksi. Jälkikäteen arviointi mahdollisti kuitenkin tapahtumien ja esille tulleiden yksittäisten seikkojen yhdistämisen kokonaisuudeksi ja siten eritasoisen arvioinnin kuin tapahtumahetkellä. Oikeuskansleri katsoi, että ottaen huomioon asiassa esille tulleet seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida lääkintäpäällikön menetelleen tiedotustilaisuudessa potilaan vammoista tiedottaessaan siten, että se olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin moitteisiin. Kantelu ei siten aiheuttanut muita toimenpiteitä kuin että oikeuskansleri saattoi päätöksessään esitetyt näkemykset sairaanhoitopiirin tietoon (OKV/1168/1/2007).

Vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu

Kantelun mukaan kantelijalle oli tilattu etukäteen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palve-

luista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukainen kuljetus. Kuljetus oli tilattu sekä meno- että paluumatkaa varten. Kantelija arvosteli kaupunkia siitä, että paluukuljetus jäi toteutumatta.

Kaupungin sosiaalivirasto totesi selvityksessään, että kaupungin matkapalvelukeskuksen toiminta ei mainittuna ajankohtana kaikilta osin vastannut tavoiteltua laatutasoa. Oikeuskansleri katsoi päätöksessään, ettei kantelija ollut paluukuljetuksen osalta saanut vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, johon hän oli oikeutettu. Kaupungin velvollisuutena oli järjestää kuljetuspalvelut toimivalla ja niiden käyttäjien oikeudet turvaavalla tavalla. Kaupungin kuljetuspalvelu ei kantelussa tarkoitettussa tilanteessa ollut toiminut lainmukaisella eikä asianmukaisella tavalla. Sen vuoksi oikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaaliviraston huomiota paitsi asianomaisiin vammaispalvelulain säännöksiin myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n säännökseen sen järjestäessä mainittuja kuljetuspalveluja (OKV/44/1/2008).

Perhepäivähoidon ryhmäkoko

Kantelija pyysi oikeuskansleria tutkimaan, olisiko kahdessa kunnassa ylitetty ryhmäperhepäivähoidossa lapsiryhmien kokoja. Asiasta pyydettiin lääninhallituksen ja kuntien selvitykset. Perhepäivähoidon ryhmäkokoja oli saadun selvityksen mukaan ylitetty. Ylitykset olivat tapahtuneet tilanteissa, joissa lapsia oli tuotu päivähoidon sovitusta poiketen vanhempien työhön liittyvistä syistä. Ryhmäkoko oli voinut joinain päivinä ylittyä myös hoitohenkilökunnan poissaolojen ja varahoidon puutteellisen järjestelyn takia.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lääninhallituksen ja kunnanhallitusten huomiota siihen, että päivähoitoasetus ei mahdollista perhepäivähoidossa suhdeluvuista poikkeamista edes ti-

lapäisesti. Asetusta tulee noudattaa sekä ryhmiä perustettaessa että tilapäisissä hoitojärjestelyissä. Ryhmäperhepäivähoidossa ei myöskään ole mahdollista hoitaa samanaikaisesti enempää kuin 12 lasta kerrallaan riippumatta hoitajien määrästä. Tästä ei voi poiketa keskimääräisten hoitopäivien vähäisyyden vuoksi. Henkilöstön määrän mitoituksessa tulee varautua etukäteen henkilöstön poissaoloihin sairaus- ja vuosilomien sekä esimerkiksi koulutukseen osallistumisten vuoksi eikä suhdeluvuista poikkeaminen näistä syistä ole sallittua. Saman päivän aikana tapahtuviin poissaoloihin tulee pyrkiä saamaan sijainen mahdollisimman pian. Kunnan on huolehdittava siitä, että perhepäivähoitajille on toimiva varahoitojärjestelmä vuosilomien, sairauspoissaolojen tai muiden poissaolojen ajaksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti erityistä huomiota siihen, että ryhmäkokoja rajoittavien normien tarkoituksena on lapsen edun toteuttaminen turvaamalla laadukas hoito. Jos lapsiryhmä on liian suuri, ei henkilökunnalla ole mahdollisuutta taata lasten turvallisuutta. Kunnan, työnantajien tai vanhempien intressit ovat tällöin lapsen etuun nähden toissijaisia. Kyse on heikomman osapuolen suojaamisesta ja tästä syystä normit ovat ehdottomia. Kunnan ei tulekaan osoittaa hoitohenkilökunnan poissaolon vuoksi lapselle sellaista varahoitopaikkaa, jossa ryhmäkoko tämän vuoksi muodostuisi sallittua suuremmaksi. Mikäli lasta ollaan tuomassa hoitoon sovitusta hoitoajoista poiketen ja sen seurauksena suurin sallittu ryhmäkoko ylittyisi, ei lasta saa ottaa vastaan päivähoitoon (OKV/960/1/2008).

Toimeentulotukiasian käsittelijän esteellisyys

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimistosih-teeri oli tehnyt kantelijaa koskeneen toimeentu-lotukipäätöksen. Tätä ennen toimistosih-teeri oli

asianomistajana tehnyt kantelijasta rikosilmoi-tuksen. Kantelussaan kantelija katsoi toimistosih-teerin olleen esteellinen, koska tämä oli tehnyt toimeentulotukipäätöksen ajankohtana, jolloin rikosilmoitusta koskevan esitutkinnan toimitta-minen oli ollut kesken.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian arvioinnin kannalta olennaista oli, että rikosil-moituksen tekeminen asianosaisesta osoittaa virkamiehen ennakkoon varsin latautunutta suhtautumista asianosaiseen riippumatta siitä, mikä on ollut motiivina rikosilmoituksen te-kemiselle. Toimistosih-teerin tapauksessa teke-mä rikosilmoitus kantelijasta pitäen tätä itseään kohdistuvan rikoksen tekijänä sekä muut asiaan liittyneet erityispiirteet osoittivat, että käsillä oli ollut sellaisia ulkopuolisenkin havaittavissa ol-leita konkreettisia seikkoja, jotka oli mahdollista katsoa vaarantaneen luottamuksen toimistosih-teerin puolueettomuuteen tehdä päätös kante-lijaa koskeneesta toimeentulotukiasiansa. Apu-laisoikeuskanslerin mukaan puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen säilyttämiseksi olisi oikeudellisesti perustellumpaa ollut, että toimis-tosihteeri olisi pidättynyt tekemästä toimeentu-lotukipäätöstä todeten itsensä esteelliseksi.

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin so-siaali- ja terveystoimen tietoon päätöksessään esittämänsä näkemykset. Katso myös sivu 165 (OKV/788/1/2007).

YMPÄRISTÖHALLINTO

Asiakirjan tiedoksianto ja tiedusteluun vastaaminen

Erään tilan jätevesien käsittelyä ja johtamista kos-keva asia oli saadun selvityksen mukaan tullut kaupungin ympäristönsuojelutoimiston käsiteltä-

väksi kantelijan aloitteesta. Kantelija oli useiden vuosien ajan ollut yhteydessä ympäristönsuojeluviranomaisiin, koska hänen käsityksensä mukaan hänen omistamansa kiinteistön alueelle johdettiin jatkuvasti jäte- ja kuivatusvesiä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että tähän nähden kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisten olisi hyvän hallinnon näkökulmasta ollut perusteltua antaa kantelijalle oma-aloitteisesti tieto toisen omistaman kiinteistön jätevesijärjestelmän tarkistamista koskevasta asiakirjasta, vaikka kantelija ei heidän arvionsa mukaan olisikaan ollut asianosaisen asemassa. Samassa kanteluasiassa apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin rakennusvalvontaviranomaisten tietoon käsityksensä siitä, että viranomaiselle kirjallisesti osoitettuun tiedusteluun tulisi pääsääntöisesti vastata kirjallisesti (OKV/485/1/2006).

Viranomaisen neuvonta- ja vastaamisvelvollisuus

Kaupungin kansliapäällikölle, teknisen viraston johtajalle ja ympäristöpäällikölle oli lähetetty sähköpostitse toimenpidepyyntö ja tiedustelu, jotka koskivat sataman alueella suoritettavaa melua aiheuttavaa työtä. Kaupungin kansliapäällikkö ilmoitti kantelijalle, että satama vastaa kantelijan viestiin. Satamalta vastauksen saatuaan kantelija esitti lisäkysymyksiä ja tarkennuksia siihen sähköpostiosoitteeseen, josta vastaus oli saapunut. Lisäkysymyksiinsä kantelija ei saanut vastausta. Satamalaitos perusteli vastauksen antamatta jättämistä sillä, että sen käsityksen mukaan vastaus oli ollut kattava ja että viranhaltija, jonka osoitteeseen lisäkysymykset oli lähetetty, oli viestin saapumisen aikaan vuosilomalla.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain säännösten mukaan kantelijan

esittämiin lisäkysymyksiin olisi tullut vastata. Mikäli sähköpostiviesti oli lähetetty lomalla olleen viranhaltijan henkilökohtaiseen virkasähköposti-osoitteeseen, olisi viestiin tullut vastata mahdollisimman pian loman päätyttyä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota viranomaisen neuvontavelvollisuutta ja sähköiseen viestiin vastaamista koskeviin säännöksiin (OKV/1013/1/2007).

Valituskiellon peruste ja esteellisyys jätemaksuasiassa

Kaupungin työpäällikön jätemaksun poistamista koskevaan erilliseen viranhaltijapäätökseen oli merkitty, että ”tästä päätöksestä ei voi valittaa”. Päätöksestä ei käynyt ilmi, mihin lainsäädännöseen valituskielto perustui. Kaupunki perusteli valituskieltoa selvityksessään Kuntaliiton ohjeella ja esitti, että ohjeen mukaan jätemaksun poistamista tai kohtuullistamista koskevaan päätökseen ei voisi hakea erikseen muutosta, vaan maksuvelvollinen voisi vasta tehdä muistutuksen maksulipun saamisen jälkeen. Kaupungin tarjoittamasta Kuntaliiton ohjeesta kuitenkin ilmeni, että valitusoikeuden oli katsottu olevan tulokannavarainen. Lisäksi kantelun kohteina olleet päätökset laatinut työpäällikkö oli apulaisoikeuskanslerille annettavaa selvitystä teknisessä lautakunnassa käsiteltäessä toiminut itse asiakohdan esittelijänä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelussa tarkoitettu viranhaltijapäätös oli valituskiellon perusteen osalta puutteellinen. Hän katsoi, että valituskiellon tulee perustua lakiin, jossa siitä on erikseen säädetty. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen, teknisen lautakunnan ja työpäällikön huomiota muutoksenhausta, valituskiellosta ja viranhaltijan esteellisyydestä esittämiinsä näkökohtiin (OKV/940/1/2007).

Luvatonta rakentamista koskevan ilmoituksen käsittely

Rakennuslautakunnalle oli tehty ilmoitus epäilystä luvattomasta rakentamisesta ilmoittajien naapurikiinteistöllä. Ilmoituksessa esitettiin epäilyjä rakennuksen ullakon, vesikäymälän ja autokatoksen lupien ja lain mukaisuudesta ja arvosteltiin epäsuorasti rakennusvalvontaviranomaisten toimintaa mm. siten, että kiinteistölle olisi sallittu rakentaa huomattavasti enemmän kuin säännökset sallivat. Lautakuntaa pyydettiin ryhtymään toimenpiteisiin säännösten mukaisen tilan palauttamiseksi kiinteistölle. Kaupungin rakennustarkastaja oli tehnyt kiinteistöllä katselmuksen, jossa pöytäkirjan mukaan tarkasteltiin ainoastaan rakennuksen ullakkoa ja todettiin, että vapaa-ajan asunto oli toteutettu hyväksytyjen piirustusten mukaisesti. Rakennustarkastaja oli selvityksen mukaan todennut katselmuksessa, ettei asiaa ollut tarpeen viedä rakennuslautakunnan käsiteltäväksi, koska ilmoituksen väitteet olivat perusteettomia. Asiassa ei ilmennyt, että ilmoituksen allekirjoittajille olisi ilmoitettu kirjeen perusteella suoritetuista toimenpiteistä. Apulaisoikeuskanslerille annettavan selvityksen oli valmistellut rakennuslautakunnan käsiteltäväksi ao. rakennustarkastaja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että lähtökohteisesti ilmoitustyyppisen kirjeen käsittelyn ja mahdollisten toimenpiteiden arvioimisen voitiin katsoa kuuluvan rakennustarkastajan toimivaltuuksiin. Vallitsevissa olosuhteissa asianmukainen käsittelytapa olisi kuitenkin ollut saattaa ilmoitus lautakunnan käsiteltäväksi sen sijaan, että rakennustarkastaja lopettaa käsittelyn arvioituaan väitteet ainakin asiakirjaselvityksen valossa puutteellisen aineiston pohjalta perusteettomiksi. Asiaa oli jo tuolloin olemassa olevan tiedon mukaan jouduttu mm. käyttötarkoituksen muutta-

mista koskevan poikkeamislupahakemuksen ja kantelijan kirje-, puhelin- ja sähköpostiyhteydenottojen vuoksi käsittelemään useita kertoja rakennusvalvontatoimistossa, rakennuslautakunnassa ja kaupunginhallituksessakin. Tällöin olisi ollut myös jälkikäteen todennettavissa, miten ilmoitusta on kaupungin toimielimissä käsitelty ja mitä asiassa on päätetty, mikä voi olla myös viranhaltijan oikeusturvan näkökulmasta parempi menettelyvaihtoehto. Asiassa oli tullut esiin useita seikkoja, jotka kokonaisuutena arvioiden olivat omiaan herättämään epäilyksiä rakennusvalvontaviranomaisten toiminnan tasapuolisuudesta etenkin, kun asiakirjaselvityksen valossa vaikutti siltä, että rakennusta oli vähitellen useiden vuosien kuluessa ja vaihteittain pyritty saatamaan vakituiseen asumiseen soveltuvaksi. Viranomaisen tulee myös vastata sen toimivaltaan kuuluvaan yhteydenottoon asianmukaisella tavalla. Tämä olisi voitu tehdä esimerkiksi lähettämällä katselmuksesta laadittu pöytäkirjanote täydennettynä vastauksilla muihin ilmoittajien selvästi yksilöimiin kysymyksiin. Esteellisyydestä apulaisoikeuskansleri lausui vielä, että kantelun kohteena oleva viranhaltija on kanteluasiassa asianosaisen asemassa. Laillisuusvalvojien käytännössä on katsottu, että kantelun kohteeksi selkeästi yksilöidyn viranhaltijan osallistuminen omaa menettelyään koskevan selvityksen valmisteluun ja esittelyyn viranomaisen toimielimessä ei ole hallintolain esteellisyyssäännösten mukaista. Valmistelusta ja esittelystä on erotettava kantelun kohteena olevan viranhaltijan kuuleminen, jota oikeuskanslerinviraston selvityspyyntökirjeessä edellytettiin.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen, ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan huomiota ilmoituskirjeen käsittelystä ja esteellisyydestä esittämiinsä näkökohtiin (OKV/475/1/2007).

Vesihuoltolain mukainen kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto

Kaupunginvaltuusto oli tehnyt vesihuoltolais-sa tarkoitetun vesi- ja viemärlaitosten toiminta-alueita koskevan päätöksen. Päätös koski useita vesihuoltolaitoksia. Kantelijan mukaan kaupunginvaltuuston päätös kantelussa tarkoitetun vesiyhtymän toiminta-alueen laajentamisesta oli epäselvä.

Kantelun ja kaupungin oikeuskanslerille antaman selvityksen perusteella oli ilmeistä, että kaupunki katsoi valtuuston päätöksen koskevan myös kantelussa mainittua vesiyhtymää. Kaupunginvaltuuston päätöksen tekemisen jälkeen alueellinen ympäristökeskus oli selvittänyt vesiyhtymän toiminta-alueen laajentamiseen liittyviä asioita. Ympäristökeskuksen selvityksestä, ja kaupungin oikeuskanslerille antamasta selvityksestä välillisesti, kävi ilmi, että kaupunki ei ollut kuullut vesiyhtymää vesihuoltolaissa säädetyllä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan kaupungin olisi tullut vesi- ja viemärlaitosten toiminta-alueita koskevassa valmistelussa ottaa huomioon vesihuoltolaissa tarkoitettu velvollisuus kantelussa tarkoitetun vesiyhtymän kuulemiseen.

Saadun selvityksen valossa oli myös ilmeistä, että kaupunginvaltuuston päätöstä ei ollut annettu tiedoksi kuntalaissa säädetyllä tavalla. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä lausuttiin, että mikäli valtuuston hallintopäätöstä ei ole annettu tiedoksi kuntalaissa säädetyllä tavalla, on mahdollista, että kuntalain mukainen valitusajka ei ole alkanut kulua. Päätöksessä todettiin, että asianosaiseksi itsensä katsovan tahon on mahdollista omalla vastuullaan hakea hallintopäätökseen muutosta säännönmukaisin tai ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Lopulta itsenäistä harkintavaltaa käyttävä tuomioistuin yksittäistapauksessa ratkaisee, onko muutoksen-

hakija asiassa asianosainen ja täyttyvätkö valituksen tutkimiselle asetetut edellytykset. Näihin kuuluu myös tiedoksi antamisen laiminlyönnin merkitys valitusajan kulumiselle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen noudattaa kuntalain säännöksiä hallintopäätöksen tiedoksi antamisesta ja vesihuoltolain säännöstä velvollisuudesta kuulla vesihuoltolaitosta. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kaupungilla oli edelleen valtuuston päätöstä koskeva velvollisuus tiedoksi antamista koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/124/1/2008).

Päätöksen tiedoksianto jäteasiassa

Kuntayhtymä oli yhtymäkokouksen päätöksellä vuonna 2002 peruuttanut jäsenkuntiensa aiemmin myöntämät vapautukset järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä. Kuntayhtymän päätöksestä oli tiedotettu pitämällä yhtymäkokouksen pöytäkirja nähtävillä kuntayhtymän toimiston ilmoitustaululla ja kuuluttamalla pöytäkirjan nähtävillä olosta kunkin jäsenkunnan ilmoitustaululla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että niiden kiinteistöjen omistajat ja haltijat, joille oli sittemmin muutetun jätelain nojalla toistaiseksi myönnetty vapautus järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä, ovat olleet asianosaisia päätettäessä aiemmin tehtyjen vapautuspäätösten peruuttamisesta. Kuntayhtymän peruutuspäätös olisi tullut antaa heille tiedoksi kuten asianosaisille asianmukaisine muutoksenhakuohjeineen. Ottaen huomioon, että uusia vapautuspäätöksiä ei ole voinut myöntää 1.9.2004 jälkeen ja asianosaiset ovat voineet reagoida peruutuspäätöksen jälkeen saamiinsa laskuihin jätelain mukaisia muistutus- ja muutoksenhakukeinoja käyttäen, apulaisoikeuskanslerin sijainen piti riittävänä toi-

menpiteenään kiinnittää jätehuollon kuntayhtymän huomiota tiedoksiantomenettelystä esittämiinsä näkökohtiin (OKV/1245/1/2007).

Toimialaa koskevat tarkastukset

Hämeenlinnan kaupungin maankäyttö- ja ympäristöpalvelut

Tarkastuskäynnillään Hämeenlinnan kaupungin maankäyttö- ja ympäristöpalveluissa 20.3.2009 apulaisoikeuskansleri tutustui kaupungin uudistettuun organisaatioon, rakentamisen lupa-asioiden, poikkeamis- ja ympäristölupa-asioiden käsittelyyn sekä kaavoitukseen Hämeenlinnassa. Tarkastuskäynnin yhteydessä esiin tulleiden tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri päätti ryhtyä omana aloitteena tutkimaan rakennusvalvonnan ja ympäristövalvonnan aseman riippumattomuutta kaupungin tilaaja-tuottajamallissa (OKV/4/50/2009).

Oulun sosiaali- ja terveyslautakunnan lastensuojelutoimi

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja tutustumiskäynnin Oulun sosiaali- ja terveyslautakunnan lastensuojelutoimeen 5.5.2009. Käynnin tarkoituksena oli perehtyä erityisesti uuden lastensuojelulain (417/2007) vaikutuksiin käytännön lastensuojelutyössä.

Lastensuojelun asiakirjoista kävi ilmi, että lain mukaisia määräaikoja ei kyetty Oulussa noudattamaan.

Määräaikojen ylitykset saattoivat olla useita kuukausia eivätkä määräajassa tehdyt toimenpiteet aina täyttäneet lain vaatimuksia. Syynä oli pääosin lastensuojelutoiminnan voimavarojen riittämättömyys.

Apulaisoikeuskansleri velvoitti Oulun lääninhallituksen kaupungin sosiaalitointa ohjaavana ja valvovana viranomaisena pyytämään Oulun kaupungilta selvityksen siitä, mihin toimiin kaupunki oli tarkastushavaintojen sekä puuttuvan yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseksi ryhtynyt. Selvityksen ohella lääninhallituksen tuli toimittaa apulaisoikeuskanslerille myös oma lausuntonsa asiassa.

Oulun lääninhallitus toimitti 14.12.2009 apulaisoikeuskanslerille Oulun kaupungin 30.11.2009 antaman selvityksen sekä oman lausuntonsa asiassa. Lausunnon mukaan Pohjois-Suomen aluehallintoviraston valvonnan painopistealueena on vuoden 2010 aikana lastensuojelu ja virasto valvoo, että lastensuojelulain mukaiset velvoitteet Oulun kaupungissa toteutuvat (OKV/11/51/2009).

Vantaan kaupungin rakennusvalvonta

Tarkastuskäynnillään Vantaan kaupungin rakennusvalvonnassa 28.9.2009 apulaisoikeuskansleri tutustui rakennusvalvonnan toimintaan ja päätöksentekoon. Hän kiinnitti Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan huomiota päätöksen perustelemista ja oikaisu- tai muutoksenhakumahdollisuudesta ilmoittamista koskeviin viranomaisen hallintolain mukaisiin velvoitteisiin (OKV/23/51/2009).

Kirkollishallinto

Hallintoasian käsittely kirkkoneuvostossa

Kantelija, joka oli kirkkoneuvoston jäsen, esitti syys-lokakuussa 2007 seurakunnalle useita kertoja tieto- ja asiakirjapyyynnön seurakunnan asun-

tojen vuokraamista koskevassa asiassa. Vastaukset kysymyksiinsä kantelija sai kirkkoneuvoston 18.3.2008 pidetyn kokouksen yhteydessä, jolloin kiinteistöpalvelun johtokunnan laatima vastausasiakirja oli esityslistan liitteenä. Näyttämättä jäi, että kantelijalle olisi toimitettu hänen pyytämänsä pöytäkirjanote tai että kantelijalle olisi ilmoitettu, miksi otetta ei voitu toimittaa. Muun näytön puuttuessa luotettavana oli pidettävä kantelijan arviota, jonka mukaan kirkkoneuvosto ei ollut tehnyt hänen tarkoittamaansa päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri huomautti kirkkoneuvostoa sen perustuslain, kirkkolain ja hallintolain vastaisesta menettelystä:

Kirkkoneuvosto menetteli perustuslain 21 §:n edellyttämän hyvän hallinnon vastaisesti laiminlyödessään kohtuullisessa ajassa vastata kantelijalle hänen kysymyksiinsä sekä ilmoittaa, että pyydettyä pöytäkirjanotetta ei voitu toimittaa. Samalla kirkkoneuvosto jätti noudattamatta kirkkolain 25 luvun 8 §:n 2 momentin erityissäännöstä. Kirkkoneuvoston menettelyä tässä asiassa oli pidettävä erityisen moitittavana. Vuokrauskäytännön selvittämisen siirtäminen kiinteistöpalvelun johtokunnan valmisteltavaksi (19.9.2007) ja kantelijan kirkkoneuvostolle osoittaman kirjeen käsittely (23.10.2007) – asian merkitseminen vain tiedoksi, kirjeen lähettäminen johtokunnalle, laiminlyönti liittää kirje pöytäkirjaan – oli ainakin osaksi tapahtunut siinä tarkoituksessa, että kantelijan tietopyyntö voitiin torjua valmisteluvaiheessa olevan asian salaisuuteen vedoten. Kirkkoneuvosto oli siten toiminut, paitsi edellä mainittujen säännösten, myös hallintolain 6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti. Katso myös sivu 77 (OKV/1175/1/2007).

Poissaolo ja poistuminen kirkkovaltuuston kokouksesta

Kantelua tutkittaessa tuli selvitettyksi, että kirkkovaltuuston jäsen poistui valtuuston kokouksesta syytä ilmoittamatta, ilman että puheenjohtaja sitä häneltä tiedusteli.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että seurakunnan kirkkovaltuusto on kirkkolaissa säädetty seurakunnan ylin luottamushenkilöistä koostuva seurakunnan hallintoa hoitava toimielin. Vaaleilla seurakunnan toimielimen jäseneksi valitun luottamushenkilön tehtäviin kuuluu olla läsnä toimielimen kokouksissa ja osallistua sen päätöksentekoon. Varajäsenjärjestelmään huomioon ottaen kirkkovaltuustolle säädettyjen tehtävien hoitaminen vaarantuisi tai kävisi mahdottomaksi, mikäli tilapäisen estyneisyyden aiheuttanut este ja kokouksesta poistumisen syy jäisivät yksinomaan jäsenen asiaksi. Ilman nimenomaista säännöstäkin kirkkovaltuuston jäsenen velvollisuuksiin kuuluu ilmoittaa este ollessaan tilapäisesti estyneenä saapumasta kokoukseen, ja ilmoittaa syy kokouksesta poistumiselleen. Puheenjohtajan, jolle esteestä tai poistumisen syystä ilmoitetaan, tulee tarpeen mukaan arvioida se. – Esteen ja syyn arvioinnille ei ole asetettava suuria vaatimuksia. Vain jos este tai syy on ilmeisen selvästi sellainen, ettei sitä voida hyväksyä, puheenjohtajan on tuotava asia valtuuston käsittelyyn.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi vastaisen varalle kirkkovaltuuston jäsenen ja puheenjohtajan tietoon käsityksensä heidän velvollisuuksiensa vastaisesta menettelystä (OKV/1348/1/2007).

Ahvenanmaan itsehallinto

Lausunto Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

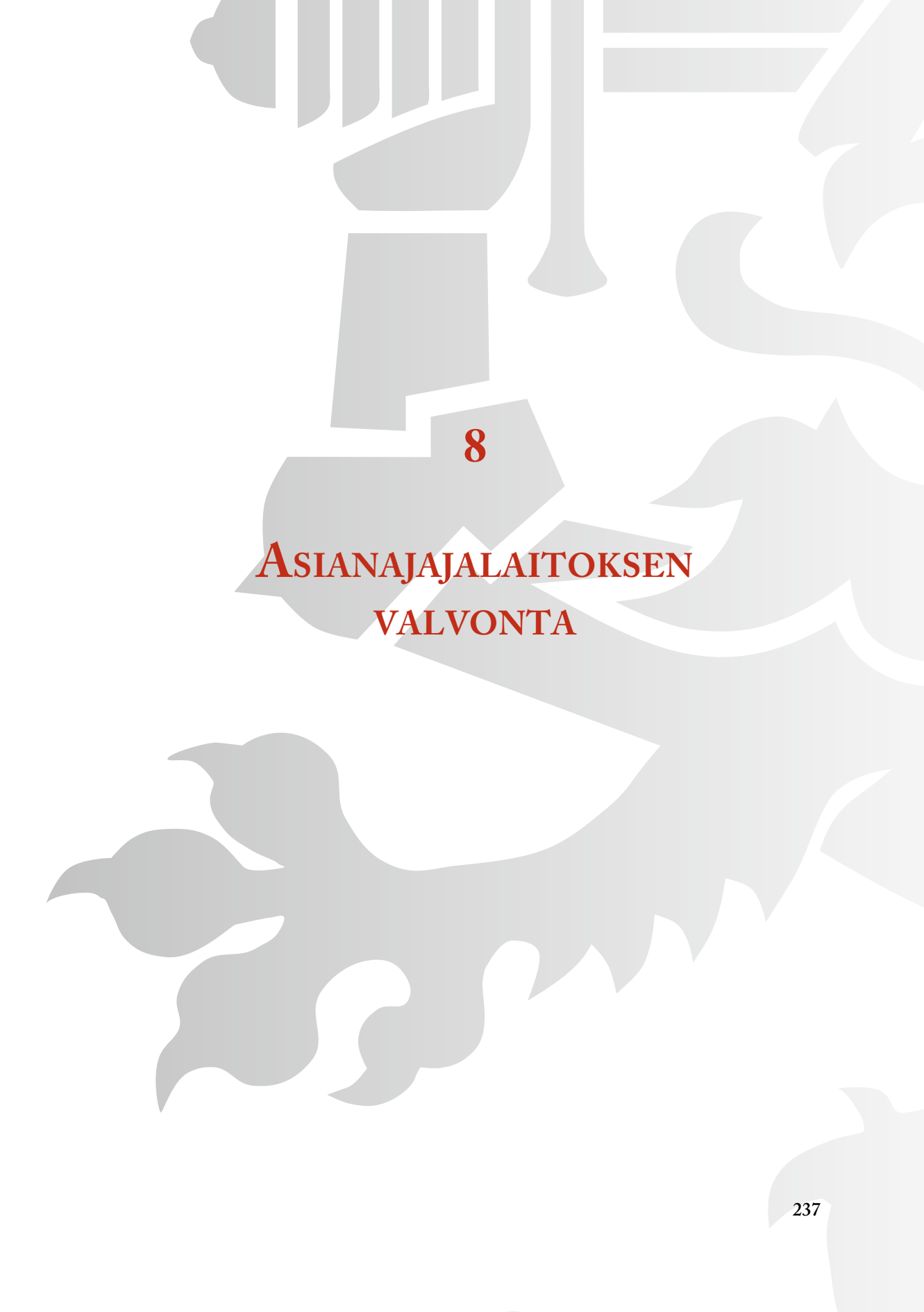
Oikeuskanslerin lausuntoa 19.1.2009 työryhmän ehdotuksesta Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi koskien Ahvenanmaan asemaa sopimusrikkomusasioissa ja EY-tuomioistuimessa on selostettu oikeusministeriön toimialan kohdalla sivulla 116 (OKV/35/20/2008).

Päivähoitomaksujen määrääminen

Ahvenanmaalainen kunta oli 1.8.1997 lähtien vuoteen 2005 asti vahvistaessaan päivähoidon maksutaulukoita laiminlyönyt noudattaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuita annetun lain määräyksiä. Kunta oli laiminlyönyt ottaa huomioon mannermaan lainmuutoksen 1134/1996 vaikutukset maakuntalakiin

1995:101, joka koskee mannermaan sosiaalilainsäädännön soveltamista Ahvenanmaalla. Laiminlyönnin vuoksi olivat eräät henkilöt, joiden lapset olivat kunnallisessa hoidossa (päivähoidossa laajassa merkityksessä) joutuneet maksamaan korkeampia hoitomaksuja kuin he olisivat olleet velvollisia maksamaan, jos kunta olisi maksutaulukoita laatiessaan noudattanut lain määräyksiä.

Ottaen huomioon asiassa esille tulleet seikat, muun muassa sen, että mannermaan lainmuutoksen vaikutus maakuntalakiin ei noudatetun lainsäädäntötekniikan vuoksi ollut aivan helpos- ti havaittavissa ja väärinkäsityksen mahdollisuus siten oli ollut merkittävä sekä sen, että kunta tul- tuaan tietoiseksi virheellisestä lainsoveltamisesta oli ryhtynyt uudistamaan maksutaulukoitaan ja suorittanut takaisinmaksuja, apulaisoikeuskans- leri piti riittävänä seuraamuksena vastaisen varal- le kiinnittää kunnan huomion havaittuun virheel- liseen lainsoveltamiseen (OKV/100/1/2007).



8

ASIANAJAJALAITOKSEN VALVONTA

YLEISKATSAUS

Oikeuskanslerin valvontatehtävä yleisen edun valvojana kohdistuu Suomen Asianajajaliittoon, jolla puolestaan on välitön valvontavastuu jäseniinsä. Asianajajaliiton ja oikeuskanslerin valvontatoimivallan jaolla pyritään turvaamaan asianajopalveluita antavien riippumattomuus päämiehensä oikeuksien puolustajana ja toisaalta valvonnan tehokkuus. Muut oikeuspalvelujen tarjoajat kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat eivät toistaiseksi kuulu tämän valvonnan piiriin.

Oikeusministeriön 16.5.2008 asettama oikeudenkäyntiavustajatyöryhmä luovutti 25.11.2009 työryhmämietinnön Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta (OM 2009:17). Ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusvaatimuksia tiukennettaisiin ja luvan saaneiden asiamiesten ja avustajien olisi noudatettava hyvän asianajajatavan keskeisiä velvoitteita. Luvan saaneiden asiamiesten ja avustajien toimintaa valvoisi oikeuskanslerin lisäksi Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva val-

vontalautakunta. Lausuntokierros mietinnön johdosta päättyi 8.2.2010.

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 valvontamennettelyyn. Jokainen kansalainen voi kääntyä joko Asianajajaliiton tai oikeuskanslerin puoleen, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt hyvän asianajajatavan vastaisesti. Lisäksi oikeuskanslerilla on muutoksenhakuoikeus Asianajajaliiton hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksiin.

ASIANAJAJALIITON JÄSENYYS

Asianajajista annetun lain (496/1958) 1 §:n mukaan asianajaja on se, joka on maan yleisenä asianajajayhdistyksenä toimivan Suomen Asianajajaliiton jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajaliiton jäseneksi on hyväksyttävä lakimies, jolla koulutuksensa lisäksi on käytännön kokemusta ja taitoa. Lisäksi Suomen Asianajajaliiton säännöissä edellytetään, että asianomainen on suorittanut Asianajajaliiton hallituksen nimeämän tutkintolautakunnan 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 otettu huomioon sekä asiakkaan etu että yleinen etu. Yleisen edun on muun muassa katsottu vaativan, että asianajajan on toiminnassaan mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä edistämään hyvää oikeudenhoitoa.

Hyvän asianajajatavan sisältö on tarkemmin määritelty Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa. Tapaohjeet on uudistettu ja Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta hyväksyi tammikuussa 2009 uudet, 1.4.2009 voimaan tulleet tapaohjeet. Tapaohjeet 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.

VALVONTA-ASIAT

Valvontajärjestelmä

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassa täyttävät velvollisuutensa asianajajana.

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin (697/2004) mukaan valvonta-asiat käsittelee ja ratkaisee Suomen Asianajajaliiton hallituksesta riippumaton erillinen valvontalautakunta, johon kuuluu yhdeksän jäsentä. Puheenjohtaja ja viisi jäsentä ovat asianajajia ja heidät valitsee Asianajajaliiton valtuuskunta. Kolme asianajajakuntaan kuulumatonta jäsentä nimittää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä, ministeriön saatua ehdokkaiden kelpoisuudesta tehtävään asianajajayhdistyksen puoltavan lausunnon. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Valvontamenettely voi tulla vireille asianajan asiakkaan tai tämän vastapuolen kantelusta, liiton oman valvonnan yhteydessä, oikeuskanslerin vaatimuksesta tai tuomioistuimen ilmoituksesta. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asiat yleensä jaostoissa, joita on kolme, jolloin mukana on aina vähintään yksi asianajajakuntaan kuulumatonta jäsen. Täysistunnossa käsitellään valvontalautakunnan puheenjohtajan sen käsiteltäviksi määräämät tai jaostojen sille siirtämät asiat. Täysistunnossa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa vakavat, vaikeat ja erittäin merkit-

tävät sekä sellaiset kantelut, joiden informaatio on tarpeellista kaikille valvontalautakunnan jäsenille. Asianajajayhdistyksestä erottamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättää aina täysistunto.

Menettely valvonta-asiaa käsiteltäessä on kirjallinen. Asianajajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua ja kantelijalle on varattava tilaisuus lausua asianajan 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 asianajan tulee antaa häneltä pyydytetyt 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 alkannutta valvontamenettelyä, vaan se käydään loppuun. Jos asianajan havaitaan menetelleen velvollisuutensa vastaisesti, annetaan lausunto siitä, minkä seuraamuksen hän olisi ansainnut.

Asianajajaliiton kanteluista on mahdollisuus saada tieto liiton julkisesta päiväkirjasta sekä ratkaisuselosteesta. Tiedoista ilmenee kenestä asianajajasta on kanneltu, kuka on kantelija sekä mistä asiassa on kyse ja mikä oli seuraamus.

Kurinpidolliset seuraamukset

Jos asianajajan todetaan, valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta, menettelleen velvollisuutensa vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle kurinpidollinen seuraamus, joita ovat asianajajyhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Mahdollista on myös kiinnittää asianajajan huomiota oikeaan menettelyyn niissä tapauksissa, joissa valvontalautakunta on katsonut, että asianajaja on syyllistymättä varsinaiseen valvontarikkomukseen menettelty toisin kuin olisi ollut paikallaan.

Seuraamusmaksu 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 asianajajyhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus tai huomautus. Jos menettely on toistuvaa tai siihen liittyy muuten raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajyhdistyksen jäsenyydestä tai määrätä maksettavaksi seuraamusmaksu.

Asianajajan laskuun tyytymätön asiakas voi pyytää Asianajajaliiton valvontalautakunnalta suosituksen kohtuullisen palkkion määrästä. Palkkioriita-asiat käsitellään lautakunnan jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii tällöin aina asianajajakuntaan kuulumaton jäsen. Palkkioriita-asiassa mahdollisesti annettu suositus ei kuitenkaan ole täytäntöönpanokelpoinen eikä sillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Asiakas voi viedä palkkioriita-asian riita-asiana kärjäoikeuteen tai kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeus ei kata palkkioriita-asioissa annettuja ratkaisuja.

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 kelpoisuuteensa asianajajana tai alentamaan asianajajakunnan arvoa. Tieto annetaan lähettämällä jäljennös syytteestä ja tuomioistuimen päätöksestä taikka syyttämättäjättämispäätöksestä oikeuskanslerinvirastoon.

Vuonna 2009 syyttäjät toimittivat oikeuskanslerille 6 ilmoitusta asianajajiin kohdistuneista syytteistä tai syyttämättäjättämispäätöksistä. Vastaava luku vuonna 2008 oli 3.

Asian niin vaatiessa virallisen syyttäjän antama tieto toimitetaan edelleen Suomen Asianajajaliittoon, jolloin asiassa käynnistyy valvontamenettely.

OIKEUSKANSLERIN VALVONTA

Sovellettavista säännöksistä ja valvontamenettelystä

Asianajajan itsenäinen asema heijastuu oikeuskanslerin valvonnan sisältöön. Oikeuskansleri valvoo, että asianajaja täyttää velvollisuutensa asianajajana, mutta oikeuskanslerilla ei ole mahdollisuutta puuttua asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpidollista seuraamusta.

Oikeuskanslerilla on asianajajalain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta lain 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvonta-asioissa annettuihin päätöksiin. Oikeuskansleri saa jäljennöksen kaikista Asianajajaliiton valvontapäätöksistä. Päätös lähetetään samanaikaisesti myös kantelun tai ilmoituksen tehneelle henkilölle. Jos hän katsoo, että valvonta-asiaa ei ole käsitelty asianmukaisesti tai on tyytymätön päätökseen, hän voi kääntyä oikeuskanslerin puoleen, joka ottaa esitetyt näkökohdat huomioon harkitessaan mahdollista muutoksenhakua valvontapäätökseen. Valvontaa ja muutoksenhakuprosessia varten hankitaan oikeuskanslerinvirastoon tarpeen mukaan asian käsittelyssä valvontalautakunnassa kertyneet asiakirjat.

Asianajajalla on oikeus hakea muutosta kaikkiin niihin päätöksiin, joissa hänelle on määrätty kurinpidollinen seuraamus. Valitukset koskivat pääasiassa lievintä seuraamusta eli huomautusta. Koska kantelija ei ole valvontamenettelyssä asianosainen, hänellä ei ole oikeutta hakea ratkaisuun muutosta, mutta häntä on kuultava

muutoksenhakuasteessa. Myös liiton hallituksen velvollisuus antaa valituksen johdosta lausunto säilytettiin. Helsingin hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille, asianajajayhdistykselle ja kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Asianajajien menettelyä koskevat kantelut

Käytännössä Suomen Asianajajaliiton ensisijainen valvontavastuu ilmenee siten, että asianajajakantelut, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä, siirretään asianajajista annetun lain 6 §:ään viitaten Asianajajaliiton käsiteltäviksi. Osa oikeuskanslerille osoitetuista kanteluista koskee sellaista asianajajan menettelyä, joka jo on ollut valvontalautakunnan tutkittavana. Asianajajista annetun lain 7 c §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitosta ratkaistua valvonta-asiaa ei kuitenkaan voida menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä (ks. KKO:1997:158).

Oikeuskanslerille lähetettyjen kantelukirjoitusten perusteella voidaan rajata joitakin kansalaisten ongelmallisina kokemia asianajotoiminnan alueita. Näistä voidaan mainita ennen kaikkea pesänjakoja ja pesänselvityksiä koskevat kantelut varsinkin jos mukana on ollut monta intressitahoa. Tyypillisiä ovat myös perinnönjaon ja osituksen viipymistä koskevat kantelut.

Taustalla on usein pesänosakkaiden keskinäiset erimielisyydet kuolinpesän hoitoon ja omaisuuden realisointiin liittyvissä asioissa. Nämä ongelmat näyttävät pysyvän ajankohtaisina vuodesta toiseen, samoin kuin asianajajan esteellisyyteen liittyvät kirjoitukset.

Oikeudenkäyntiavustajien ja -asiamiesten menettelyä koskevien kantelukirjoitusten taustalla voidaan usein nähdä asiakkaan pettymys tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tällaiset kantelut koskevat yleensä riita-asioita. Oikeudenkäyntiin liittyvissä asianajajakanteluissa on usein kysymys siitä, että asiakas katsoo oman asianajajan jättäneen jotain olennaisen tärkeää todisteluaineistoa esittämättä tai hoitaneen asiaa muutoin tehottomasti. Toisaalta vastapuolen asianajajan voidaan väittää painostaneen kantelijaa tai johtaneen häntä harhaan taikka menetelleen muutoin hyvän asianajajatavan vastaisesti.

Valvontamenettelyn käynnistäminen ja muutoksenhaku hovioikeuteen

Oikeuskansleri on kertomusvuonna käynnistänyt valvontamenettelyn lähettämällä Suomen Asianajajaliiton käsiteltäväksi oikeuskanslerille saapuneita kanteluita yhteensä 14 kappaletta.

Kanteluratkaisu

Opastamisvelvollisuus

Kantelija oli toimittanut Suomen Asianajajaliittoon asianajajan ja varatuomarin menettelyä arvostelevan kirjoituksen. Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta oli ratkaissut asianajajan toimintaa koskevat moitteet valvontasääntöjen antamallaan päätöksellä. Valvontasääntöä Suomen Asianajajaliiton toimistossa valmisteltaessa oli katsottu, ettei kyseessä olevan varatuomarin toiminnan tutkiminen kuulunut Suomen Asianajajaliiton toimivaltaan. Kantelijalle ei ollut erikseen ilmoitettu tästä seikasta.

Oikeuskansleri totesi, että hallintolain opastamisvelvollisuutta koskevan säännöksen nojalla Suomen Asianajajaliiton olisi tullut ilmoittaa kantelijalle erikseen, ettei hänen kantelunsa ollut varatuomarin osalta kuulunut Suomen Asianajajaliiton toimivaltaan. Oikeuskansleri kiinnitti Suomen Asianajajaliiton huomiota hallintolain opastamisvelvollisuutta koskevaan säännökseen (OKV/619/1/2008).



9

TILASTOT

**VUONNA 2009 KÄSITELTÄVINÄ OLLEIDEN ASIOIDEN
KOKONAISMÄÄRÄ JA KÄSITTELY**

Vireillä olleet asiat 1.1.2009

vuonna 2006 tulleita asioita	18
vuonna 2007 tulleita asioita	230
vuonna 2008 tulleita asioita	804

Yhteensä 1 052

Vuonna 2009 vireille tulleet

kanteluasiat	1 762
muut valvonta-asiat ⁷	750
hallintoasiat	44

Yhteensä 2 556

Vuonna 2009 ratkaistut asiat..... 2 485

Seuraavaan vuoteen on siirtynyt

vuonna 2006 tulleita asioita	1
vuonna 2007 tulleita asioita	11
vuonna 2008 tulleita asioita	299
vuonna 2009 tulleita asioita	814

Yhteensä 1 125

⁷ Sisältää omat aloitteet ja tarkastukset, lausuntoasiat, tuomarien virkarikosasiat, asianajajien valvonta-asiat ja rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleet asiat.

VALTIONEUVOSTON VALVONTA

Istunnot

1) Valtioneuvoston yleisistunto	67
2) Tasavallan presidentin esittely	36

Käsitellyt asiat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	1 680
2) Tasavallan presidentin esittely	920

Tarkistetut pöytäkirjat

1) Valtioneuvoston yleisistunto	68
2) Tasavallan presidentin esittely	37

VIRANOMAISTEN LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

Vireille tulleet

1) tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö	58
2) muut viranomaiset	10
Yhteensä	68

Toimenpiteet

1) syyte	1
2) käsitys tai ohje	1
3) kirjallinen lausunto	52
4) muu kannanotto	4
5) muu toimenpide	1
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen ..	12
7) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	1
Yhteensä	72

KANTELUT

Vireille tulleet kantelut 1 762

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	187
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	102
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	189
4) hallintotuomioistuin	62
5) erityistuomioistuin	22
6) syyttäjäviranomainen	91
7) poliisiviranomainen	280
8) ulosottoviranomainen	52
9) vankeinhoitoviranomainen	7
10) muu oikeushallintoviranomainen	21
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	2
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	44
13) puolustushallintoviranomainen	5
14) veroviranomainen	40
15) muu valtiovarainviranomainen	32
16) opetusviranomainen	35
17) maa- ja metsätalousviranomainen	23
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	11
19) elinkeinoviranomainen	17
20) sosiaalihuolto	99
21) sosiaalivakuutus	73
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	15
23) terveydenhuolto	84
24) työviranomainen	30
25) ympäristöviranomainen	27
26) kunnallisviranomainen	149
27) kirkollisviranomainen	9
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	95
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	114
30) yksityisoikeudellinen asia	44
31) muu asia	145
 Yhteensä ⁸	 2 106

⁸ Kantelu voi koskea useita viranomaisia tai asioita.

Ratkaistut kantelut	1 748
---------------------------	-------

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

1) valtioneuvosto tai ministeriö	172
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	115
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	204
4) hallintotuomioistuin	52
5) erityistuomioistuin	20
6) syyttäviviranomainen	109
7) poliisiviranomainen	283
8) ulosottoviranomainen	51
9) vankeinhoitoviranomainen	5
10) muu oikeushallintoviranomainen	19
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	4
12) läänin- ja muu sisäasiainhallintoviranomainen	37
13) puolustushallintoviranomainen	3
14) veroviranomainen	49
15) muu valtiovarainviranomainen	25
16) opetusviranomainen	29
17) maa- ja metsätalousviranomainen	28
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	18
19) elinkeinoviranomainen	16
20) sosiaalihuolto	94
21) sosiaalivakuutus	61
22) työsuojelu ja muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	22
23) terveydenhuolto	75
24) työviranomainen	30
25) ympäristöviranomainen	27
26) kunnallisviranomainen	153
27) kirkollisviranomainen	8
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	78
29) asianajaja ja julkinen oikeusavustaja	130
30) yksityisoikeudellinen asia	46
31) muu asia	139
 Yhteensä ⁹	 2 102

⁹ Ratkaisu voi koskea useita viranomaisia tai asioita.

Kanteluratkaisuihin sisältyneet toimenpiteet

1) syyte	2
2) huomautus	10
3) esitys	1
4) käsitys tai ohje	128
5) muu kannanotto	18
6) muu toimenpide	9
7) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	8
 Yhteensä	 176

Kanteluratkaisut, jotka eivät sisältäneet toimenpidettä¹⁰, koska

1) virheellistä menettelyä ei todettu	928
2) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	220
3) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä oli käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie	231
4) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	60
5) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	15
6) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	11
7) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	3
8) oli niin epäselvä, ettei sitä voitu tutkia	136
9) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	282
10) koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa	50
 Yhteensä	 1 936

¹⁰ Pääsääntöisesti näistä on annettu kirjallinen vastaus.

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tuomioita saapunut tarkastukseen	6 389
Tuomioiden tarkastuksen perusteella vireille	94

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille	
1) hovioikeus	6
2) poliisi	13
3) valtakunnansyyttäjänvirasto	1
4) syyttäjänvirasto	5

Toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	8
3) kirjallinen lausunto	2
4) käsitys tai ohje	18
5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana	1
6) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	86
Yhteensä	116

Tutkimatta

1) oli vireillä tai käytettävissä oli säännönmukainen muutoksenhakutie	1
2) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	1
Yhteensä	2

OMAT ALOITTEET JA TARKASTUKSET

Vireille tulleet omat aloitteet	14
Suoritetut tarkastus- ja tutustumiskäynnit	24
Yhteensä	38

Ratkaisut ja toimenpiteet

1) huomautus	1
2) käsitys tai ohje	2
3) muu kannanotto	5
4) muu toimenpide	1
5) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	4
6) viranomaisessa suoritettu tarkastus- tai tutustumiskäynti	24
Yhteensä	37

Tutkimatta

1) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	2
Yhteensä	2

ASIANAJAJIEN VALVONTA

Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriita-asiat	502
2) asianajajien muu valvonta	14
Yhteensä	516

Ratkaistut

1) kirjallinen lausunto	9
2) muu toimenpide	2
3) viranomaisen tai oman aloitteen johdosta ei aihetta toimenpiteeseen	450
Yhteensä	461

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 etevää laintuntijoita. Presidentti määrää lisäksi apulaisoikeuskanslerille enintään viiden vuoden määräajaksi sijaisen, joka apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä hoitaa tämän tehtäviä.

Apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

10 luku

Laillisuusvalvonta

108 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävät

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

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskansleri antaa joka vuodelta kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamisesta 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 merkittyä 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 syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen

päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen 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 tarkoitetusta 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 aihetta 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 aihetta, 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 viranomaisen 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 säädetyn tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon.

4 §

Tutkittavaksi ottaminen

Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. 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 aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen, asianomaiselle valvontavaltaan kuuluvalla henkilöllä, viranomaisella tai muulle yhteisölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

6 §

Toimenpiteet

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta 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 vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat.

Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään.

Apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskansleri voi kutsua apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on vastaavasti voimassa, mitä tässä laissa säädetään apulaisoikeuskanslerista.

12 §

Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten valtioneuvostossa on oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään oikeuskanslerinviraston organisaatiosta ja virkamiehistä sekä asioiden ratkaisemisesta oikeuskanslerinvirastossa. Yksityiskohtaisempia määräyksiä näistä voidaan antaa oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä.

13 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkavapaus

Oikeuskansleri voi ottaa itselleen ja myöntää apulaisoikeuskanslerille virkavapautta enintään 30 päivää vuodessa. Tämän yli menevältä ajalta virkavapautta oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille myöntää tasavallan presidentti.

14 §

Kansliapäällikön nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön nimittää tasavallan presidentti oikeuskanslerin tehtyä asiasta esityksen. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta.

15 §

Kumottu (962/2000)

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Tällä lailla kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (1697/1992) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

LIITE 3

Valtioneuvoston asetus oikeuskanslerinvirastosta (253/2000)

1 §

Oikeuskanslerinviraston tehtävät

Oikeuskanslerinviraston tehtävistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000).

2 §

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö.

Oikeuskansleri määrää virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksikköön.

3 §

Työjärjestys

Oikeuskanslerinviraston työjärjestyksessä määrätään viraston johtamisesta ja johtoryhmästä, osastojen ja hallintoyksikön tehtävistä ja rakenteesta, virkamiesten tehtävistä ja sijaisuuksista, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä tarvittaessa muista virastoa koskevista hallintoasioista.

Työjärjestyksen vahvistaa oikeuskansleri.

4 §

Virkamiehet

Oikeuskanslerinvirastossa on kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, osastopäällikkönä, esittelijäneuvoksia, neuvottelevia virkamiehiä, vanhempia oikeuskanslerinsihteereitä, nuorempia oikeuskanslerinsihteereitä ja esittelijöitä.

Virastossa voi olla myös tietosuunnittelija, henkilöstösihteeri ja osastosihteereitä sekä muita virkamiehiä. Virastossa voi lisäksi olla muuta virkasuhteista henkilöstöä sekä erityistä tehtävää varten otettuja asiantuntijoita.

Virastossa asioita esittelevät 1 momentissa tarkoitetut sekä oikeuskanslerin tähän tehtävään erikseen määräämät virkamiehet.

5 §

Virkamiesten kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

- 2) esittelijäneuvoksella, osastopäällikkönä, oikeustieteen kandidaatin tutkinto, kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin sekä käytännössä osoitettu johtamistaito;
- 3) esittelijäneuvoksella, neuvottelevalla virkamiehellä sekä vanhemmalla ja nuoremmalla oikeuskanslerinsihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto sekä kokemusta tuomarin tehtävistä tai hyvä perehtyneisyys hallintotoimiin;
- 4) esittelijällä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;
- 5) muussa tehtävässä toimivalla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävän edellyttämä koulutus.

6 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeuskanslerinviraston virkamiehet nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön nimittämisestä säädetään erikseen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittää oikeuskansleri. Kansliapäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen yli vuodeksi nimittää kuitenkin valtioneuvosto.

7 §

Virkavapaus

Oikeuskansleri myöntää virkavapautta 4 §:n 3 momentissa tarkoitetuille virkamiehille. Kansliapäällikölle myöntää yli vuoden kestävä muun kuin valtion virkamieslain (750/1994) tai virkaehtosopimuksen mukaisen virkavapauden valtioneuvosto.

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. Päätösvallan käyttämisestä oikeuskanslerin virkaan kuuluvissa asioissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeuskansleri voi pidättää itselleen päätösvallan 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 virkatoimen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (31.3.2006/216)
- 2) pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan;
Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi 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 tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/1933).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

LIITE 5

Asianajajista annetun lain (496/1958) oikeuskansleria koskevat säännökset**6 § (697/2004)**

Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimissa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävä ne asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.

Ratkaistessaan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevia asioita hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille 7 c §:ssä tarkoitettu valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hälle tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten.

7 c § (697/2004)

Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tehty 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 määrääjassa kehotettava korjaamaan puute. Kantelijalle on samalla ilmoitettava, millä tavoin kantelu on puutteellinen, ja että valvontalautakunta voi jättää kantelun tutkittavaksi ottamatta, jos kantelija ei noudata saamaansa täydennyskehotusta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä.

Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta.

10 § (697/2004)

Sillä, jonka 3 §:n 4 momentissa tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on hylätty, jota ei ole otettu EU-luetteloon taikka jolle on määrätty kurinpidollinen seuraamus tai joka on poistettu asianajajaluettelosta tai EU-luettelosta, on oikeus valittaa asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä.

Määräaika valituksen tekemiselle on 30 päivää. Valitus aika 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.

LIITE 6

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

- 1) eduskuntaa,
- 2) tasavallan presidenttiä,
- 3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
- 4) ylimpiä virkamiehiä,
- 5) oikeuskanslerinvirastoa,
- 6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
- 7) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua,
- 8) asianajajien valvontaa,
- 9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
- 10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat

- 1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
- 2) tuomioistuinelaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
- 3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
- 4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
- 5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §

Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteer.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §

Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:

- 1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
- 2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
- 3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
- 4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
- 5) Euroopan Unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
- 6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

- 1) oikeuskanslerille tehtyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
- 2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
- 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 koskevat asiat,
- 2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
- 3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
- 4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
- 5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
- 6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4-6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

- 1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
- 2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,

- 3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
- 4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
- 5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
- 6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
- 7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
- 8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, 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 ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §

Henkilöstösihteeri

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 §

Notaarit

Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteerinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti 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 tehtävänkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätty tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätty tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaimista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa. Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväs ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

26 §

Vuosilomajärjestys

Oikeuskansleri vahvistaa, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä vuosilomajärjestyksen.

27 §

Virkamatkat

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkamatkoista pitää oikeuskanslerin sihteeri luetteloa, johon matkat merkitään heti matkapäätöksen tekemisen jälkeen. Matkaa 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, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §

Voimaantulo

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2009

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Hiekkataipale, Risto</i> , varatuomari
Esittelijäneuvos	<i>Snellman, Jorma</i> , varatuomari
Neuvotteleva virkamies	<i>Leskinen, Marja</i> , varatuomari
Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri	<i>Pietarinen, Päivi</i> , varatuomari
Notaarit	<i>Ahotupa, Eeva</i> , varanotaari <i>von Troil, Charlotta</i> , oikeustieteen kandidaatti, valtiotieteiden maisteri

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	<i>Martikainen, Petri</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	<i>Löfman, Markus</i> , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari <i>Mustonen, Marjo</i> , varatuomari <i>Vasenius, Heikki</i> , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Kauppila, Outi</i> , varatuomari <i>Kostama, Outi</i> , varatuomari <i>Lehvä, Outi</i> , varatuomari <i>Liesivuori, Pekka</i> , varatuomari <i>Rouhiainen, Petri</i> , varatuomari <i>Smeds, Tom</i> , varatuomari (vv.) <i>Tolmunen, Irma</i> , varatuomari

Nuoremmat oikeuskanslerinsihteerit	<i>Mäkelä, Sanna</i> , varatuomari
	<i>Pulkkinen, Minna</i> , varatuomari
	<i>Ruuskanen, Minna</i> , oikeustieteen tohtori, varatuomari
	<i>Räty, Anu</i> , varatuomari
	<i>Välinen, Henna-Riikka</i> , varatuomari

Notaari	<i>Tuomikko, Helena</i> , varanotaari
---------	---------------------------------------

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö	<i>Wirtanen, Nils</i> , varatuomari
Henkilöstösihteeri	<i>Näveri, Anu</i> , tradenomi
Tiedottaja	<i>Kukkanen, Krista</i> , filosofian maisteri
Informaatikko	<i>Tuomi-Kyrö, Eeva-Liisa</i> , filosofian kandidaatti
ATK-suunnittelija	<i>Kulppi, Marko</i> , datanomi
Kirjaaja	<i>Snabb, Tuula</i>
Toimistosihteerit	<i>Hanweg, Riitta</i> <i>Pihlajamäki, Ira</i> <i>Savela, Sari</i> <i>Seppäläinen, Arja</i>
Ylivirastomestari	<i>Utriainen, Saku</i>
Virastomestari	<i>Elf, Tomi</i>
Vahtimestari	<i>Venäläinen, Perttu</i>

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

hoitomaksu	235
itsehallintolain muuttaminen	116, 235

Ajoneuvo

moduuliyhdistelmä	194
-------------------	-----

Alueellistaminen

aluehallinnon uudistamishanke	81
kielelliset perusoikeudet	82
lääkehuollon	88

Ammatti

psykologin kelpoisuusvaatimus	206
-------------------------------	-----

Arkisto

asianmukainen hoitaminen	181
--------------------------	-----

Asetus

terveydenhuollon ammttihenkilöistä	58
------------------------------------	----

Asiakirjajulkisuus

asiakirjapyyntö	191
käyttäjärekisterin julkisuus	198
tiedon luovuttaminen	226

Asiakirjapyyntö

hallinto-oikeus	141
huolellisuus	222
jäljennökset	222
jäljennös tutkintailmoituksesta	75, 161
käsittely	164, 177, 215
poliisilta	164
tietojen toimittaminen	88
toimittaminen	222
vastaaminen	191, 200

Asianajaja

hyvä asianajajatapa	239
kantelut	242

kurinpidolliset seuraamukset	241
valvonta	22, 238, 242
valvontajärjestelmä	240

Asianajajaliitto

opastamisvelvollisuus	243
-----------------------	-----

Asuinpaikka

yhdenvertainen kohtelu	196
------------------------	-----

Asunto

työsuhdeasumisjärjestelyt	172
---------------------------	-----

Avioero

ilmoitus	133
----------	-----

D

Direktiivi

jäsenyyssvelvoite	195
lääkedirektiivi	204

E

Eduskunnan oikeusasiamies

tehtävien jako	22
----------------	----

Eduskunnan vastaus

hallituksen esitykseen laiksi	90
-------------------------------	----

Eläinlääkäri

menettely eläinsuojeluasiassa	158
-------------------------------	-----

Eläinsuojelu

poliisin ja eläinlääkärin menettely	158, 192
-------------------------------------	----------

Esittelijä

vaihtaminen	54
-------------	----

Esittelylista

tarkastaminen	34
toimivaltakysymys	33

Esitutkinta

lausunto	121
perusteleminen	75, 152, 158
poliisin menettely	162
pöytäkirjan merkinnät	162
päätöksestä ilmoittaminen	165
tiedon välittäminen	74, 146
tiedottaminen	164
viipyminen	165

Esteellisyys

asianajajan	73, 133
kaupunginvaltuutetun	219
ministerin	40, 113
toimeentulotukiasian käsittelijän	229
työvoimaneuvojan	200

Euroopan unioni

valtionneuvoston kirjelmät	96
----------------------------	----

H

Haastemies

tiedoksiannon viivästyminen	73, 132
-----------------------------	---------

Hallinto

kansliapäällikön rooli hallinnollisissa uudistuksissa	54
---	----

Hallintokantelu

käsittely	76, 173, 200
-----------	--------------

Hallintolaki

asiakirjapyyntöön vastaaminen	207
noudattaminen yliopistossa	182
päätöksen perusteleminen	175

Hallintomenettely

kunnan päätös	217
---------------	-----

Hallinto-oikeus

asiakirjapyyntöön käsittely	141
-----------------------------	-----

Hallintopäätös

ministeriön päätöksen lainmukaisuus	87
-------------------------------------	----

Hallintosääntö

kunnallishallinnossa	216
kunnan	215

Hankinta

kilpailuttaminen	217
------------------	-----

Henkilörekisteri

rekisterinpitäjän velvollisuudet	198
tallennetut tiedot	223

Henkilötiedot

käräjäoikeuden menettely	137
potilastiedot	223

Huolellisuus

asiakirjapyyntöön käsittely	200
asiakirjojen käsittelyssä	192

Huomautus

kuuleminen	149
------------	-----

Huostaanotto

koulukäynnin järjestäminen	221
opetusjärjestelyt	220

Hyvä hallinto

asiakaspalvelu	184
asiakirjapyyntö	77, 234
asiakirjojen toimittaminen	77, 222
asianmukainen käsittely	76
asianmukainen palvelu	211
ilmoituksen käsittely	231
kirjallinen huomautus	75
kirjeeseen vastaaminen	76, 204
käsittelyn viipyminen	149, 174
lopputuloksesta ilmoittaminen	76, 199
muutoksenhaku	220
määräaikojen noudattaminen	206
neuvonta	227
oikeus perusteltuun päätökseen	75, 173
periaatteet	77
potilasrekisteri	223
päätösten tekeminen	226
sähköpostiin vastaaminen	221
tiedusteluun	
vastaaminen	175, 181, 199, 230
toimintaohjeen tulkinnan-	
varaisuus	191
vastausvelvollisuus	195

Häätö

menettely _____ 148

I

Ikä

eroamisikä _____ 42

J

Julkisuus

pöytäkirjan _____ 219

rikosasian käsittelyn _____ 74, 140

Julkisuuslaki

asiakirjan sisältö _____ 163

asiakirjapyyntöä käsitteleminen _____ 215

viranomaisen toiminta _____ 225

Jättemaksu

valituskiellon peruste _____ 230

K

Kalanistutus

kalakannan hoito _____ 189

velvoitteen toteutuminen _____ 188

Kalastus

kalastus _____ 187

Kantelu

tutkiminen _____ 21

Kaupunginhallitus

menettely _____ 218

Kaupunginvaltuusto

valtuutetun esteellisyys _____ 218

Kelpoisuus

psykologin _____ 206

Kieli

hyvä kielenkäyttö _____ 198

kielelliset perusoikeudet _____ 83

Kielilaki

työehtosopimusten kieli _____ 56

Kirjaaminen

rikosilmoituksen _____ 163

Kirje

vastaus _____ 180

Kirkko

hallintoasian käsittely _____ 233

poissaolo valtuuston kokouksesta _____ 234

Kotietsintä

läsnäolo-oikeus _____ 72, 160

Kunnallishallinto

hallintosääntömääräykset _____ 216

hankintasopimus _____ 217

kunnanhallituksen menettely _____ 215

tiedonsaantioikeus _____ 218

työpaikkailmoituksen syrjivyyttä _____ 215

Kunta

päätös _____ 217

vammaispalvelulain mukainen

kuljetuspalvelu _____ 228

Kuuleminen

eduskunnan tarkastusvaliokunta _____ 62

verotusmenettelyssä _____ 176

virkamiehen _____ 75

Käräjäoikeus

avioeroasia _____ 133

hakemusasia _____ 136

huolellisuus todisteiden

lähettämisessä _____ 136

ilmoitusvelvollisuus _____ 137

käsittelyn julkisuus _____ 74, 140

käsittelyn viipyminen _____ 74

rikosasian tiedottaminen _____ 137

tarkastus _____ 102

toimitilat _____ 105

tuomarin menettely _____ 73, 133, 134, 135, 139

tuomion perustelut _____ 138

virheellinen ratkaisukokoonpano _____ 132

äänitteiden laatu _____ 141

Käsittely

kanteluiden _____	23
lopputuloksesta ilmoittaminen _____	199

Käsittelyaika

joutuisa käsittely _____	139
myyntilupahakemusten _____	207
sosiaaliturvan muutoksenhakulauta-	
kunnassa _____	205
viipyminen _____	74, 149

Kääntäminen

työehtosopimuksen _____	56
-------------------------	----

L

Laillisuusvalvonta

esittelylistojen tarkastus _____	93
kuuleminen _____	94

Lakien vahvistaminen

virhe voimaantuloajankohdassa _____	90
-------------------------------------	----

Lastensuojelu

lastensuojeluilmoitus _____	225
sosiaalitoimen ja perhekuntoutuskodin	
menettely _____	226
yhteydenpidon rajoittaminen _____	222

Lausunto

Ahvenanmaan itsehallintolain	
muuttaminen _____	116
antaminen _____	20, 31
edustautuminen Eurooppa-	
neuvostossa _____	43
esitutkinta- ja pakkokeinotoimi-	
kunnan mietintö _____	121
käsittelyn joutuisuus _____	118
lahjusrikokset – työryhmän mietintö ____	126
leveiden moduuliyhdistelmien	
käyttöaika _____	194
luotsauslain muuttaminen _____	193
oikaisuvaatimusjärjestelmän	
kehittäminen _____	116
pääesikunnan virkamiehen toimiminen	

puolustusministeriön esittelijänä _____	168
sokerin rakenneuudistustuki _____	185
sosiaalihuollon asiakkaan asema _____	203
syyttäjälaitoksen hallintoa koskeva	
uudistus _____	120
säädösvalmistelun kuulemisohjeet ____	93
tehtävien siirtäminen Maahan-	
muuttovirastolle _____	152
terveydenhuollon ammattihenkilöt ____	58
tietoturva _____	173
turvapaikkapolitiikkaa koskeva	
selvitys _____	153
ulkomaalaislain muuttaminen _____	154
vakuutusosoikeuden toiminnan	
kehittäminen _____	121
valtakunnanvoudinvirasto _____	121
valtioneuvoston ilmoitustaulu _____	113
verkkokalastuksen rajoituksista	
Saimaalla _____	187
virkamiesten yleinen eroamisikä ____	42
yhdenvertaisuussuunnitelma _____	156

Lautakunta

pöytäkirjan julkaiseminen	
internetissä _____	219

Luonnonsuojelu

saimaannorppa _____	187
---------------------	-----

Luottamushenkilö

oikeus saada tietoa _____	218
---------------------------	-----

Lääninhallitus

päätösten perusteleminen _____	175
--------------------------------	-----

M

Maistraatti

panntauslupa-asia _____	175
-------------------------	-----

Maksu

palautuksen viivästyminen _____	148
---------------------------------	-----

Merenkulku

luotsauslain muuttaminen _____	193
--------------------------------	-----

Ministeri

esteellisyys _____	113
lääkealan keskus _____	87, 88

Ministeriö

osaamistestausjärjestelmän käyttöönotto _____	207
--	-----

Muinaismuisto

tutkimuslupa _____	184
--------------------	-----

Muutoksenhaku

lasku _____	197
valitusosoitus _____	222

Määräaika

noudattaminen _____	207
---------------------	-----

N

Neuvonta

asiakkaan _____	195
velvollisuus _____	230

Nimitysmuistio

laatiminen _____	191
------------------	-----

O

Ohje

opetushallituksen _____	182
-------------------------	-----

Oikaisu

oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen _____	116
---	-----

Oikeudenkäyntikulut

korvausvaatimus _____	138
-----------------------	-----

Oikeuskansleri

tiedonsaantioikeus _____	204, 217
virka _____	12

Oikeuskanslerin toimivalta

tehtävät _____	20, 21
toimeentulotuen määrä _____	214

Opastaminen

opastamisvelvollisuus _____	243
-----------------------------	-----

Oppilaitos

sijaisen menettely _____	182
--------------------------	-----

P

Pakkokeinolaki

lausunto _____	121
----------------	-----

Palo- ja pelastustoimi

paloturvallisuuden valvonta _____	167
-----------------------------------	-----

Perus- ja ihmisoikeudet

esittelylistojen tarkastus _____	66
esityksen perustelut _____	35
valvonta _____	21, 64
viranomais toiminta _____	68

Perusopetus

huostaanotetun lapsen _____	220
kunta _____	221

Perusteleminen

esitutinnan _____	159
Kelan päätökset _____	77, 206

Perustuslaki

laki valtioneuvoston oikeus- kanslerista _____	30
ympäristövastuu _____	81

Poikkeusolot

vakuutustakuu _____	52
---------------------	----

Poliisi

asiakirjapyyntö _____	164
esitutkintapäätöksestä ilmoittaminen _____	166
esitutkintapöytäkirjan merkinnät _____	162
huolellisuus asiakirjojen käsittelyssä _____	165
jäljennös tutkintailmoituksesta _____	75, 161
lisäkirjoituksen kirjaaminen _____	163
menettely eläinsuojeluasiassa _____	158
menettely esitutkinnassa _____	162
menettely kotietsinnässä _____	160
rikosilmoituksen kirjaaminen _____	159
tulkkaus _____	161

Prosessinjohto

oikeuden puheenjohtaja _____ 136

Puolustusvoimat

pääesikunnan virkamies esittelijänä ____ 168

työsuhdeasumisjärjestelyt _____ 172

Pysäköinninvalvonta

kunnallinen toiminta _____ 216

Päivähoito

perhepäivähoidon ryhmäkoko _____ 228

turvallisuus _____ 205

Päätös

tiedoksianto _____ 178, 232

tiedoksianto jäteasiassa _____ 232

toimeentulotuesta _____ 224

Pöytäkirja

julkaiseminen _____ 219

kunnanhallitus _____ 215

palotarkastuspöytäkirjan merkinnät ____ 167

R

Rahasto

työttömyysvakuutusrahasto _____ 45

Rakennusvalvonta

luvatonta rakentamista koskeva

ilmoitus _____ 231

Rangaistus

koeaika _____ 143, 144

rangaistustuomioiden tarkastus ____ 22, 141

yhdyskuntapalvelu _____ 143

Rangaistusraja

virheellinen menettely _____ 158

Rekisteri

toiminimen rekisteröinti _____ 200

Riippumattomuus

asiantuntijajäsen _____ 38

Rikosasia

käsittelyn julkisuus _____ 74, 140

terveydenhuollon ammattihenkilö ____ 137

Rikosilmoitus

kirjaaminen _____ 159

Ruumiinavaus

pöytäkirjan toimittaminen _____ 184

S

Salassapitovelvollisuus

potilaan terveydentilasta

tiedottaminen _____ 227

salassapitomerkinä _____ 134

Sananvapaus

rajoittaminen _____ 72, 183

Sidonnaisuus

selvitys _____ 37

Sijaisuus

opettajan sijaisen menettely _____ 182

Sopimus

Montan sopimus _____ 189

Sosiaalihuolto

eettiset kysymykset _____ 203

käsittelijän esteellisyys _____ 229

lääninhallituksen toimivalta _____ 174

Sosiaaliturva

kansaneläkelaitos _____ 206

sosiaaliturvan muutoksenhaku-

lautakunta _____ 69, 205

Sosiaalivakuutus

kantelut _____ 202

Kelan päätösten perusteleminen ____ 205

Syrjintä

peruste _____ 71, 207

syrjintäkielto _____ 15

Syyteoikeus

vanhentuminen _____ 142

Syyttäjä

itseksiminointisuoja _____ 75

syyttäjälaitoksen uudistus _____ 120

valtionsyyttäjän menettely _____ 146

Sähköinen asiointi

sähköpostiin vastaaminen	214
toimeentulotukihakemus	226

Sähköinen äänestäminen

kokeilu	127
---------	-----

Sähköposti

asiointitapa	31
--------------	----

Säädöstaso

virkamiesten eroamisikä	42
-------------------------	----

Säädösvalmistelu

kuulemisohjeet	93
periaatteet	31

T

Takaisinperintä

toimeentulotuen	224
-----------------	-----

Talousarvio

okeuskanslerinviraston	26
------------------------	----

Tarkastus

Hämeen ympäristökeskus	211
Hämeenlinnan kaupungin	
maankäyttö- ja ympäristöpalvelut	233
häätäkeskusyksikkö	167
Kotkan käräjäoikeus	102, 151
Lappeenrannan maistraatti	179
Lappeenrannan oikeusaputoimisto	150
liikennevahinkolautakunta	208
oikeusministeriön oikeushallinto-	
osasto	150
Oulun hallinto-oikeus	150
Oulun käräjäoikeus	151
Oulun lääninhallituksen poliisiosasto	167
Oulun lääninhallitus	179
Oulun poliisilaitos	167
Oulun sosiaali- ja terveyslautakunta	233
Oulun syyttäjänvirasto	151
sosiaaliturvan muutoksenhaku-	
lautakunta	209

Suojelupoliisi	167
----------------	-----

Suomen suurlähetystö Tallinnassa	114
----------------------------------	-----

tapaturma-asioden muutoksenhaku-	
lautakunta	208

työttömyysturvan muutoksenhaku-	
lautakunta	208

Uudenmaan ympäristökeskus	211
---------------------------	-----

Vantaan kaupungin rakennusvalvonta	233
------------------------------------	-----

Tasa-arvo

kiintiövaatimus	37
selvitys	221

Tasavallan presidentti

kanslia	111
päätöksenteko	33

TE-keskus

tiedusteluun vastaaminen	199
--------------------------	-----

Terveystieteiden tutkimuskeskus

potilaan terveydentilasta	
tiedottaminen	228

Tiedoksianto

autoveropäätös	178
jäteasia	232

Tiedotus

esitutkinta	165
-------------	-----

Toimeentuloturva

sähköinen hakemus	226
tukipäätöksen muuttaminen	223

Toimivalta

ministeriön päätöksen lainmukaisuus	87
sosiaali- ja terveysministeriö	52

Tuki

sokerin rakenneuudistustuki	185
-----------------------------	-----

Tulli

autoveropäätöksen tiedoksianto	178
--------------------------------	-----

Tuomari

käräjätuomarin menettely	128
menettely	115
tutkintapyyntö	134
virkarikos	130

Tuomio			
kirjoitusvirhe	_____	145	
perustelut	_____	139	
purkuesitys	_____	145	
Tuomioistuin			
oikeudenmukainen oikeuden-			
käynti	_____	115	
Turvallisuus			
päivähoidossa	_____	205	
turvallisuuspolitiikka	_____	39	
yhteiskunnan varautuminen	_____	39	
Turvapaikanhakija			
oleskelulupa	_____	155	
turvapaikkaprosessin			
tehostaminen	_____	153	
vastaanoton hallinnointi	_____	153	
Työsuoja			
yhdenvertaisuus	_____	207	
Työttömyysturva			
vakuutusmaksu	_____	46	
U			
Ulosotto			
menettely	_____	148	
valtakunnanvoudinvirasto	_____	121	
V			
Vaalit			
rahoitus	_____	14	
sähköisen äänestyksen kokeilu	_____	126	
Vakuutusoikeus			
päätösten perusteleminen	_____	150	
toiminnan kehittäminen	_____	121	
Valitusoikeus			
puutteellinen peruste	_____	230	
Valitusosoitus			
valitusmahdollisuus	_____	184	
Valmistelu			
lääkealan keskus	_____	88	
Valtioneuvosto			
asetusten valmistelu	_____	85	
kanslian ilmoitustaulu	_____	113	
kirjelmä	_____	96	
lausunto- ja kannanottopyynnot	_____	32	
perus- ja ihmisoikeudet	_____	65	
valtioneuvoston kanslia	_____	112	
valvonta	_____	20, 30	
valvonta EU-asioissa	_____	38	
yleisistunnon esittelylistat	_____	34	
Valtiosihteeri			
järjestelmän toimivuus	_____	112	
sidonnaisuus	_____	51	
tehtävä	_____	50	
Valvonta			
sosiaalihuolto	_____	174	
Vammaispalvelut			
kuljetuspalvelu	_____	228	
Vastaus			
sähköpostiin	_____	221	
tiedusteluun	_____	230	
Verotus			
päätöksen tiedoksiantaminen	_____	178	
verotarkastuskertomus	_____	175	
Viestintä			
oikeuskanslerinviraston	_____	27	
Viipyminen			
esitutkinnan	_____	165	
haasteen tiedoksianto	_____	73, 132	
käsittelyaika	_____	119, 131, 174, 227	
maksun palauttaminen	_____	148	
myyntilupahakemukset	_____	207	
määräaika	_____	206	
oikeudenkäynti	_____	72, 130	
ruumiinavauspöytäkirja	_____	184	
selvityksen antaminen	_____	221	
vastaus	_____	204	

Virhe

lain virheen oikaiseminen _____	39
lakien voimaantuloajankohdassa _____	90
toimeentulotukipäätöksessä _____	223
virheellinen merkintä _____	210

Virka

kelpoisuusvaatimus _____	48
nimitysmuistio _____	191
täyttäminen _____	47

Virkamies

asema organisaatiouudistuksessa _____	39
asiallinen kielenkäyttö _____	218
eroamisikä _____	42
kuuleminen _____	149

Virkanimitys

avoimuus _____	37
----------------	----

Virkarikos

haastemies _____	132
käräjätuomari _____	128, 130

Virkavelvollisuus

virkamies _____	184
-----------------	-----

Y

Yhdenvertaisuus

julkinen palvelu _____	71
julkisen palvelun saamisessa _____	195
laki _____	15
mielipiteenvapaus _____	71, 160
syrijintäperuste _____	71, 207
syrijivä työllistämistuki _____	219
työpaikkailmoituksen syrijivyyys _____	216
yleiset suositukset _____	155

Yliopisto

hallintolain noudattaminen _____	182
kanslerin nimittäminen _____	40

Ä

Äänestäminen

sähköisen äänestyksen kokeilu _____	127
-------------------------------------	-----



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200