

16.12.2010

Dnro 3894/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

ULKOASIAINMINISTERIÖ MENETTELI LAINVASTAISESTI VIRASTA PIDÄTTÄMISESSÄ

1

KANTELUKIRJOITUS

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan ulkoasiainministeriön 17.7.2008 tekemää päätöstä, jolla hänet oli pidätetty virantoimituksesta rikosepäilyn ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi. Tutkimukset asiassa olivat päättyneet 8.10.2008 ja pöytäkirja valmistunut 30.10.2008. Helsingin kärjäoikeuden 5.6.2009 tekemästä päätöksestä oli valitettu Helsingin hovioikeuteen. Kantelija piti pitkää virasta pidättämistä tapahtumien vähäisyys huomioon ottaen kohtuuttomana. Valtion virkamieslain mukaan virasta pidättäminen tuli ottaa ratkaistavaksi viipymättä virkamiehen sitä vaatiessa.

Kantelija oli 29.12.2008 ulkoasiainministeriöön lähettämällään kirjeellä pyytänyt selvitystä asiansa käsittelyvaiheista ja esittänyt, että virantoimituksesta pidättäminen otettaisiin viipymättä esille ulkoasiainministeriössä. Hän oli saanut 30.12.2008 alivaltiosihteeriltä sähköpostiviestin, jossa todettiin, että asiaan palattaisiin loppiaisen 2009 jälkeen. Hän ei ollut kirjoituksen mukaan saanut asiasta kuitenkaan ministeriöstä mitään palautetta. Valtion virkamieslain 40 §:n 2 momentti ei sallinut kantelijan virantoimituksesta pidättämisen jatkamista pidempään kuin rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi.

2

SELVITYS

Asiassa hankittiin ulkoasiainministeriön 20.1.2010 päivätty lausunto liitteineen. Jäljennös tästä selvityksestä toimitetaan kantelijalle päätöksen mukana tiedoksi. Lisäksi ulkoasiainministeriöstä toimitettiin 2.7.2010 sähköpostitse lisäselvitystä.

Ulkoasiainministeriö on lausunnossaan todennut, että kantelija oli tuomittu kärjäoikeudessa 5.6.2009 annetulla tuomiolla. Hän oli valittanut tuomiosta Helsingin hovioikeuteen, jossa asia oli edelleen vireillä.

Ulkoasiainministeriön lisäselvityksen mukaan käytettävissä olevien asiakirjojen ja sähköpostiviestien perusteella ei pystytty kiistatta todistamaan, että kantelijalle olisi esimerkiksi puhelimesta tai tavattaessa selvitetty virantoimituksesta pidättämisen jatkuminen hänen silloiselle alivaltiosihteerille lähettämän sähköpostiviestin jälkeen. Kantelija ei lisäselvityksen mukaan ollut tämän sähköpostin jälkeen kyseenalaistanut virantoimituksesta pidättämisen perusteita ennen oikeusasiamiehelle lähettämäänsä kantelua.

Lähetetyistä sähköposteista kävi lisäselvityksen mukaan ilmi, että kantelijan virantoimituksesta pidättämistä oli seurattu ja käsitelty ministeriössä myös alkuvuonna 2009. Sähköpostiviesteissä todettiin,

että asia olisi otettu jatkokäsittelyyn, mikäli käräjäoikeuden tuomio olisi saanut lainvoiman. Sähköposteista kävi myös ilmi, että mikäli asian käsittely jatkuisi hovioikeudessa, pysyisi kantelijan virantoimituksesta pidätettynä lainvoimaiseen tuomioon saakka.

Helsingin hovioikeudesta saadun tiedon mukaan kantelijan asia tulee siellä käsittelyyn 18.1.2011.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamies esitti valtioneuvostolle 19.6.2001 lähettämässään kirjeessä lainsäädännön tarkistamista siten, että viranomaiselle lailla säädettäisiin velvollisuus seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muuttuessa tehdä asiasta uusi päätös. Lisäksi oikeusasiamies katsoi saattavan olla aiheetta säätää myös viranomaisen käsittelyvelvollisuudesta, jotta varmistettaisiin, että myös virkamies itse voisi halutessaan saada viranomaiselta uuden päätöksen asiassaan.

Valtion virkamieslakia muutettiin oikeusasiamiehen esityksen mukaisesti 1.1.2008 lukien (1088/2007). Lain 40 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta muun muassa rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä. Saman pykälän 4 momentin mukaan virantoimituksesta pidättämisestä päättäneen viranomaisen tulee seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja olosuhteiden muututtua tarvittaessa tehdä uusi päätös. Virantoimituksesta pidättäminen tulee ottaa viipymättä ratkaistavaksi virkamiehen sitä vaatiessa.

Lainmuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2007 vp) perustelujen mukaan virantoimituksesta pidättämistä ei saa jatkaa pidempään kuin on tarvetta. Olosuhteet voivat ajan kuluessa muuttua olennaisesti alkuperäiseen tilanteeseen verrattuna. Tällöin esiin nousee kysymys siitä, onko virantoimituksesta pidättämiselle edelleen perusteita. Esimerkiksi rikosepäilytapauksissa lainvoimaisen tuomion odottaminen voi kestää vuosia.

Mikäli olosuhteissa tapahtuisi muutos, olisi viranomaisella perustelujen mukaan velvollisuus tehdä asiasta uusi päätös, joka olisi päättävästä viranomaisesta riippuen valitus- tai oikaisuvaatimuskelpoinen. Olosuhteiden muutoksen ei tarvitsisi olla olennainen, vaan vähäisempikin muutos riittäisi velvoittamaan ryhtymään toimenpiteisiin. Harkittavaksi tulisi erityisesti se, onko virantoimituksesta pidättämiselle edelleen tarvetta. Virantoimituksesta pidättäminen on perustelujen mukaan luonteeltaan väliaikainen turvaamistoimenpide eikä sitä saa jatkaa pidempään kuin on tarvetta.

Virantoimituksesta pidättämisen jatkaminen otettaisiin perustelujen mukaan viipymättä ratkaistavaksi virkamiehen sitä vaatiessa. Tällöin virkamies saisi halutessaan aina viranomaiselta uuden valitus- tai oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen asiassaan.

Virantoimituksesta pidätetyn virkamiehen vaatimukseen tai pyyntöön, joka koskee uuden päätöksen tekemistä virantoimituksesta, sovelletaan hallituksen esityksen mukaan hallintolakia. Hallinnossayhtenä lähtökohdiana on, että viranomaisen tulee käsitellä jokainen sille jätetty riittävästi yksilöity asia, jossa edellytetään ryhdyttäväksi johonkin toimenpiteeseen. Käsitelyvelvollisuuden mukaan viranomaisen tulisi pyynnön saatuaan antaa asiasta uusi päätös, vaikka viranomaisen päätyisikin asiaa harkittuaan jatkamaan virantoimituksesta pidättämistä. Oleellista on, että virantoimituksesta pidättäminen saisi jatkua vain niin kauan, kuin se on tarpeen pidättämisperusteiden kannalta. Tällainen sääntely korostaisi perustelujen mukaan viranomaisen velvollisuutta omasta aloitteestaan tarkistaa päätöstä, eikä asia jäisi vain virkamiehen aloitteellisuuden varaan.

Valtion virkamieslain 53 §:n 1 momenttiin lisättiin lainmuutoksen yhteydessä myös maininta siitä, että virantoimituksesta pidättämisspätöksen edelleen voimassa pitämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla tai hakea oikaisua samalla tavalla kuin alkuperäiseenkin virasta pidättämistä koskeneeseen päätökseen.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu virasta pidättämisestä muun muassa seuraavaa: "Vakiintuneesti on katsottu, että virantoimituksesta pidättämistä voidaan tarvittaessa jatkaa koko rikosoikeudenkäynnin ajan. Mikäli tuomioistuimen päätös on kuitenkin vapauttava, virantoimituksesta pidättäminen on yleensä lopetettava välittömästi, vaikka päätökseen haettaisiinkin muutosta. Virantoimituksesta pidättäminen ei lainsäädännön mukaan ole välttämättä määräaikainen. Kun kuitenkin otetaan huomioon virkamiehen oikeussuojan tarve, toimenpiteen ankaruus virkamiehen kannalta ja suhteellisuusperiaate sekä viranomaisen velvollisuus seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita, on yleensä käytettävä määräaikaa. Aika voidaan rajata esimerkiksi puoleksi vuodeksi tai käräjäoikeuden tuomion antamiseen saakka. Tarvittaessa virantoimituksesta pidättämistä voidaan jatkaa uudella päätöksellä, jos siihen on vielä edellytyksiä. Mikäli poliisi lopettaa esitutkinnan aiheettomana tai syyttäjä luopuu syytteistä, virantoimituksesta pidättäminen on päätettävä vastaavasti" (Seppo Koskinen - Heikki Kulla; Virkamiesoikeuden perusteet 2009, s. 260).

3.2

Kannanotto

Valtion virkamieslain 40 §:n voidaan katsoa antavan mahdollisuuden jatkaa virantoimituksesta pidättämistä rikosepäilyn perusteella aina siihen asti, kunnes kysymyksessä olevassa rikosasiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että aina tulisi odottaa lainvoimaista tuomiota. Asian laadusta riippuen viranomaisen voi jo ennen lainvoimaista tuomiota joko lopettaa virantoimituksesta pidättämisen tai päättää virkasuhteen.

Selvityksen mukaan ulkoasiainministeriössä on seurattu kantelijan asian käsittelyä ja arvioitu, että virasta pidättämiselle on ollut edelleen lainmukaiset perusteet. Näin ollen uutta päätöstä virasta pidättämisestä ei ole katsottu tarvittavan. Käräjäoikeuden tuomion jälkeenkin on oltu valmiita ratkaisemaan asia, mikäli ratkaisu saisi lainvoiman. Tapauksesta saatu selvitys huomioon ottaen ei mielestäni voida katsoa, että ulkoasiainministeriö olisi sinänsä ylittänyt harkintavaltansa virantoimituksesta pidättämisestä päättäessään.

Valtion virkamieslaki kuitenkin edellyttää, että virasta pidättäminen on otettava vaadittaessa viipymättä ratkaistavaksi. Kantelija on ulkoasiainministeriölle lähettämässään kirjeessä esittänyt, että virantoimituksesta pidättäminen otettaisiin viipymättä esille eikä virasta pidättämistä enää jatkettaisi. Tämä pyyntö voidaan mielestäni katsoa laissa tarkoitetuksi vaatimukseksi.

Katson ulkoasianministeriön menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ole kantelijan vaatimuksesta ottanut hänen virasta pidättämistään viipymättä ratkaistavaksi ja tehnyt asiassa uutta valituskelpoista hallintopäätöstä.

3.3

Toimenpide

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan ulkoasiainministeriölle huomautuksen vastaisen varalle edellä mainitusta valtion virkamieslain vastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän ulkoasiainministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.