

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että perustetaan toinen apulaisoikeusasiamiehen toimi. Samalla lakkautettaisiin apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimi.

Esityksen mukaan eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet valittaisiin neljän kalenterivuoden sijasta neljän vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Jos näiden tointen haltija kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, valittaisiin uusi oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies kuolleen tai eronneen toimikaudesta jäljellä olevan ajan sijasta neljän vuoden pituiseksi toimikaudeksi.

Kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtyminen edellyttää hallitusmuodon, niin sanotun ministerivastuulain ja valtakunnanoikeudesta annetun lain eräiden säännösten muuttamista.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Tarkoituksena on, että toinen apulaisoikeusasiamies valitaan ensi kerran 1 päivänä syyskuuta 1998 alkavaksi toimikaudeksi.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	4
1. Nykytila	4
1.1. Laillisuusvalvonta	4
Ylimmät laillisuusvalvojat	4
Muu laillisuusvalvonta	5
Erityisasiamiehet	5
1.2. Eduskunnan oikeusasiamies laillisuusvalvojana	5
Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta	5
Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat toimenpidevaihtoehdot	6
Eduskunnan oikeusasiamiehen työtehtävät	8
Työskentely oikeusasiamiehen kansliassa	9
1.3. Kansainvälinen vertailu	10
Ruotsi	10
Norja	12
Tanska	13
Islanti	14
Oikeusasiamies-instituutio muissa maissa	14
Euroopan oikeusasiamies	15
1.4. Nykytilan arviointi	16
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät	16
Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri	18
Eduskunnan oikeusasiamies ja nykyiset erityisasiamiehet	18
Lapsiasiamies	19
Ehdotus syrjäntäasiamiehen viran perustamisesta	20
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	21
2.1. Tavoitteet	21
2.2. Vaihtoehtoiset ratkaisut	21
Yleistä	21
Oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä	21
Johtava oikeusasiamies ja kaksi oikeusasiamiestä	22
Kolme oikeusasiamiestä	22
Varamiehen käytön lisääminen	22
Esittelijöiden määrän lisääminen	23
Ratkaisuvallan delegointi	23
2.3. Ehdotukset	24
3. Esityksen vaikutukset	25
3.1. Taloudelliset vaikutukset	25
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	25
3.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan	25
4. Asian valmistelu	25
5. Muita ehdotukseen vaikuttavia seikkoja	26

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	27
1. Lakiehdotusten perustelut	27
1.1. Suomen Hallitusmuoto	27
1.2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta	27
1.3. Laki valtakunnanoikeudesta	27
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	27
3. Voimaantulo	28
4. Säättämisjärjestys	28
LAKIEHDOTUKSET	29
1. Laki Suomen Hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muuttamisesta	29
2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	30
3. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	31
LIITTEET	32
1. Rinnakkaistekstit	32
2. Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneet ja ratkaistut kantelut 1920-1996	35
3. Tietoja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminnasta vuosilta 1986-1996	36
4. Kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa joulukuuta 1991–huhtikuuta 1997	37
5. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia – tietoja vuodelta 1996	38

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Laillisuusvalvonta

Ylimmät laillisuusvalvojat

Maamme kaksi ylintä laillisuusvalvojaa ovat eduskunnan neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema eduskunnan oikeusasiamies sekä valtioneuvoston oikeuskansleri, joka on toistaiseksi nimitetty virkamies.

Oikeusasiamiestä avustaa eduskunnan apulaisoikeusasiamies sekä apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa tämän varamies. Heidät molemmat valitaan samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi aikaa kuin oikeusasiamies.

Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka myös on toistaiseksi nimitetty virkamies, sekä apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa tämän varamies. Tasavallan presidentti määrää varamiehen enintään viiden vuoden määräajaksi.

Oikeusasiamiesjärjestelmä omaksuttiin Suomeen vuonna 1919 annetussa hallitusmuodossa. Jo suuriruhtinaskunnan aikana tehtiin useaan eri otteeseen ehdotuksia säätyjen oikeusasiamiehestä. Ajatus lakia säätävän elimen nimittämästä laillisuusvalvojasta on lähtöisin Ruotsista. Myös oikeusasiamiehen johtosääntö laadittiin Ruotsin esikuvan mukaan. Alunperin oikeusasiamiehen ja hänen varamiehensä toimikausi oli vain vuosi. Toimikausi pidennettiin kuitenkin vuonna 1933 kolmeksi ja vuonna 1957 neljäksi kalenterivuodeksi. Alkuperäinen lyhyt toimikausi oli varmasti omiaan vaikuttamaan oikeusasiamiehen aseman suhteelliseen heikouteen. Apulaisoikeusasiamiehen virka perustettiin oikeusasiamiehen ratkaisuresurssien lisäämiseksi vuoden 1972 alusta lukien oikeusasiamiesinstituution kehittämiskomitean ehdotuksen (komiteanmietintö 1970:B 13) mukaisesti.

Hallitusmuodon 49 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa.

Oikeuskanslerin viran lähtökohtana voidaan pitää vuonna 1713 perustettua korkeimman asiamiehen (högste ombudsman) virkaa. Vuonna 1809 ehdotettiin perustettavaksi kenraalikuvernöörin apuna toimivan oikeuskanslerin virka, jonka haltijan olisi tullut valvoa muun muassa, että lakia lainkäytössä ja hallinnossa noudatettiin. Oikeuskanslerin virkaa ei perustettu, mutta hallituskonseljiin (sittemmin senaatti) niin ikään ehdotettu kanneviskaali sai prokuraattorin virkanimikkeen sekä hoidettavikseen ylimmän syyttäjän tehtävien lisäksi myös laillisuusvalvojan tehtävät, ja hänen tosiasiallinen asemansa muodostui lopulta vahvemaksi kuin ehdotetun oikeuskanslerin. Vuonna 1918 prokuraattorin virkanimike muuttui oikeuskansleriksi. Asiallisesti katsoen prokuraattorin tehtävät säilyivät muuttumattomina vuoden 1919 hallitusmuodon säätämiseen saakka.

Oikeuskanslerin tehtävät muodostuvat lähinnä valtioneuvoston valvonnasta ja yleisestä laillisuusvalvonnasta. Joulukuun 1 päivään 1997 saakka, jolloin uusi valtakunnansyyttäjänvirasto aloittaa toimintansa, oikeuskansleri hoitaa myös ylimmän syyttäjän tehtävät. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluu hallitusmuodon 46 §:n mukaan valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenkään laillisia oikeuksia loukata.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on osaksi päällekkäinen, varsinkin viranomaisvalvonnan osalta. Merkittävä työnjaon uudistus oli vuonna 1933 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/1933) ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/1933). Nämä lait korvattiin vuonna 1991 voimaan tulleella lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990). Lain mukaan oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka eräin poikkeuksin koskevat muun muassa puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, rauhanturvaamishenkilöstöä, sotilaso-

keudenkäyntiä, eräitä pakkokeinolaissa (450/1987) tarkoitettuja toimenpiteitä sekä vankiloita ja eräitä muita laitoksia.

Molemmat ylimmät laillisuusvalvojat tutkivat kansalaisten kanteluja viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden valvontaansa kuuluvien toiminnasta. Heidän toimivallassaan on kuitenkin tiettyjä eroja. Tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnan on perinteisesti katsottu kuuluvan vain oikeuskanslerille. Valtioneuvoston jäsenten virkatoiminta kuuluu molempien laillisuusvalvojen toimivaltaan, mutta tässäkin on tiettyjä eroja. Oikeusasiamiehellä ei ole velvollisuutta olla läsnä valtioneuvoston istunnossa, mutta hänellä on valta tehdä huomautus valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta. Eduskuntaa ei pidetä viranomaisena eikä kansanedustajia virkamiehinä, joten oikeusasiamies ei voi puuttua heidän toimiansa laillisuuteen. Oikeuskansleri voi tutkia kansanedustajien toimien laillisuutta ja pyytää eduskunnalta tarvittavan suostumuksen syytteen nostamiseen. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät myöskään valvo toistensa toimintaa.

Yksittäinen kansalainen voi kannella kummalle laillisuusvalvojalle tahansa. Sellaiset asiat, joiden tutkimisesta oikeuskansleri on vapautettu, hänen on kuitenkin siirrettävä oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän erityisistä syistä katso tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat myös keskenään päättää molempien toimivaltaan kuuluvan asian siirtämisestä toiselle, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

Muu laillisuusvalvonta

Julkisen vallan käyttöön kohdistuu myös muuta valvontaa. Lainkäyttötoiminnan ohella ylempät tuomioistuimet suorittavat alempiin tuomioistuihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Tärkeitä laillisuusvalvojia ovat niin ikään eri hallinnonalojen ylimmät viranomaiset, lääninhallitukset ja erilaiset tiettyjä asyiryhmiä valvovat viranomaiset, kuten esimerkiksi niin sanotut erityisasiamiehet.

Hallinnon laillisuusvalvonta läänintasolla on perinteisesti kuulunut myös lääninhallituksille. Ne ovat toimineet sekä muutoksenhakuviranomaisina että valvontaviranomaisina. Joulukuun alusta 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain (586/1996) myötä vali-

tussäännökset muuttuivat siten, että valitus tehdään aina tuomioistuimeen. Lääninhallitus kuitenkin on edelleen valitusviranomaisena joissakin turvallisuuteen sekä erityishallinnon asiantuntemukseen ja valvontaan liittyvissä asioissa.

Vuonna 1995 perustettiin Euroopan oikeusasiamiehen virka. Euroopan oikeusasiamies ei kuitenkaan voi tutkia kansallisten viranomaisten toimintaa, ei edes silloin kun ne toimivat yhteisöoikeuden toimeenpanijoina. Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaa, tehtäviä ja suhdetta Euroopan unionin jäsenmaiden kansallisiin oikeusasiamiehiin käsitellään erikseen jäljempänä.

Erityisasiamiehet

Erityisasiamiesten virkoja on perustettu Suomeen 1980- ja 1990-luvun aikana. Julkisella sektorilla näitä on nykyisin viisi: tasa-arvovaltuutettu, ulkomaalaisvaltuutettu, kuluttaja-asiamies, tietosuojavaltuutettu ja konkurssiasiamies. Nämä erityisasiamiehet edistävät lakien toteutumista omilla sektoreillaan ja antavat ohjeita lakien soveltamiseksi. Erityisasiamiehet voivat yleensä puuttua toimivaltaansa kuuluviin asioihin riippumatta siitä, onko kyseessä yksityishenkilö vai viranomainen.

Mannerheimin lastensuojeluliitolla on lapsiasiamies, joka ei kuitenkaan ole muihin asiamiehiin verrattavassa asemassa. Tämä asiamies ei ole viranomainen eikä hän hoida julkista tehtävää, vaan on yksityisen järjestön palkkaama työntekijä.

Nimikkeestään huolimatta maassamme vuodesta 1993 lähtien toimineet potilasasiamiehet eivät myöskään ole erityisasiamiehiin verrattavassa asemassa. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 11 §:ssä säädetään, että jokaiselle terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies. Potilasasiamiesten tehtävänä on potilaiden neuvonta ja potilaan oikeuksista tiedottaminen potilaille ja muille tahoille.

1.2. Eduskunnan oikeusasiamies laillisuusvalvojana

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään

samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa sekä saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten pöytäkirjoista.

Tarkemmat säännökset oikeusasiamiehen toimivallasta ovat eduskunnan vahvistamassa eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä (1/1920). Sen 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin erityisesti, milloin tuomari tai muu virkamies taikka julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö on tehnyt itsensä syyppääksi vilpillisyyteen, puolueellisuuteen tai törkeään laiminlyöntiin, loukannut yksityisen kansalaisen laillista oikeutta tai ylittänyt toimivaltansa.

Oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat virkamiehet virkatehtävissään, mutta myös julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan. Oikeusasiamiehen valvontavalta irrotettiin vuonna 1990 tehdyllä hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin muutoksella (1221/1990) rikoslain (39/1889) virkamieskäsitteestä. Mitä julkisella tehtävällä siinä yhteydessä tarkoitetaan, ei kuitenkaan määritelty tarkemmin sen enempää lain esitöissä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännönsäkään. Valvonnan piiri jäi tältä osin lähes täysin laintulkinnan varaan. Syynä tähän oli se, että hallituksen esityksessä (HE 72/1990 vp) hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin samoin kuin puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamiseksi toimivaltasäännös oli erilaisessa muodossa ja sai nykyiseen muotonsa vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Muutosehdotus sananmuodoksi "ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan" ei sisällynyt perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 9/1990 vp), vaan se tehtiin vasta suuren valiokunnan mietinnössä (SuVM 179/1990 vp) lakiehdotuksen ensimmäisen täysistuntokäsittelyn jälkeen.

Julkisen tehtävän käsite liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtiolenemistölliset osakeyhtiöt. Julkisista tehtävistä voivat kuitenkin huoleh-

tia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot ja yksityiset henkilöt. Esimerkkinä voidaan mainita pakollisten vakuutusten hoitaminen, väestönsuojelutehtävät, postitoimintalain (907/1993) mukainen postilähetysten toimittaminen ja yleisradiotehtävän hoitaminen. Ratkaisevaa on nimenomaan tehtävän luonne.

Myös valtioneuvoston jäsenet kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Sen sijaan kansanedustajien ja oikeuskanslerin toimien valvonta ei kuulu oikeusasiamiehelle. Perinteisesti myös tasavallan presidentin on katsottu olevan oikeusasiamiehen valvonnan ulkopuolella.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan piiri on poikkeuksellisen laaja verrattuna muiden maiden oikeusasiamiesten toimivaltaan. Meillä eduskunnan oikeusasiamies valvoo myös tuomioistuinten toimintaa. Suomea ja Ruotsia lukuun ottamatta tällaista oikeutta ei yleensä ole annettu laillisuusvalvojille (ks. jäljempänä alajakso 1.3.).

Oikeusasiamiehen käytettävissä olevat toimenpidevaihtoehdot

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on johtosäännössä annettu toimivaltansa kuuluviinsa asioissa useita eri reagointimahdollisuuksia. Ankarin oikeusasiamiehen harkintavallassa oleva keino on syytteen nostaminen lainvastaiseen menettelyyn syylliseksi epäiltyä virkamiestä vastaan. Oikeusasiamies voi joko itse ajaa syytettä tai johtosäännön 6 §:n 1 momentin mukaan valtuuttaa sijaansa jonkun muun henkilön tai määrätä virallisen syyttäjän ajamaan syytettä. Yleensä oikeusasiamies ei ole itse ajanut syytettä, vaan antanut asianomaiselle viralliselle syyttäjälle syytemääräyksen. On kuitenkin huomattava, että oikeusasiamiehen syytevalta ulottuu ainoastaan virkarikoksiin.

Jos eduskunta päättää syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan, syytettä ajaa oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen on ajettava syytettä myös silloin, jos tasavallan presidentti hallitusmuodon 47 §:n 1 momentin mukaan määrää hänet ajamaan syytettä oikeuskansleria vastaan. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehen on itse toimittava syyttäjänä eikä hän voi määrätä edes apulaisoikeusasiamiestä hoitamaan tällaista syyteasiaa.

Oikeusasiamies voi johtosääntönsä 7 §:n 3 momentin mukaan määrätä ryhdyttäväksi kurinpitomenettelyyn lainvastaiseen menettelyyn syylliseksi epäiltyä henkilöä vastaan. Kurinpitomenettelyn merkitys on ollut käytännössä vähäinen ja uuden virkamieslain-säädännön myötä entisestään vähentynyt.

Oikeusasiamies voi antaa valvontavaltaansa kuuluvalla henkilölle tai viranomaiselle huomautuksen lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä. Yleensä huomautukseen johtanut menettely on selvästi lainvastainen mutta ei kuitenkaan moitittavuudeltaan niin vakava, että siitä olisi oikeusasiamiehen arvion mukaan nostettava syyte asianomaista virkamiestä vastaan. Tästä säädetään oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:n 3 momentissa: "Mikäli oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvaa asiaa ei voida jättää oikeusasiamiehen huomautuksen varaan, oikeusasiamiehen on ajettava tai ajatettava syyte...". Huomautuksen antamista ei ole rajoitettu vain virkamiehiin, vaan sen kohteena voivat olla myös julkisyhteisön työntekijät ja muutkin, silloin kun he hoitavat julkista tehtävää.

Huomautusta lievämpi seuraamus on käsityksen saattaminen virheen tehneen tai velvollisuutensa laiminlyöneen henkilön tai viranomaisen tietoon. Käsitys on lähinnä ohjaavaa menettelyä tapauksissa, joissa oikeusasiamies katsoo asianomaisen henkilön tai viranomaisen tulkinneen lakia tai alemmanasteista säädöstä virheellisesti tai ainakin vastoin oikeusasiamiehen käsitystä säännöksen oikeasta tulkinnasta. Oikeusasiamies viestittää tällä tavoin käsityksensä lain tai muun säädöksen oikeana pitämästään tulkinna. Käsitys voi koskea myös julkista tehtävää hoitavan henkilön käyttäytymistä ja asiakkaan kohtelua.

Oikeusasiamiehen ratkaisuissa on viime vuosina painottunut nimenomaisesti ohjaava toiminta. Syyteratkaisuun oikeusasiamies on päätenyt harvoin. Esimerkiksi vuonna 1994 oikeusasiamies ei nostanut syytteitä lainkaan. Vuonna 1995 syytemääräyksiä annettiin neljässä tapauksessa ja vuonna 1996 kolmessa tapauksessa. Vuonna 1995 oikeusasiamies antoi 28 huomautusta, joista yhteen ratkaisuun sisältyi myös käsitys, ja 151 käsityksen sisältänyttä ratkaisua. Vuonna 1996 oikeusasiamies antoi 21 huomautusta ja 149 käsityksen sisältänyttä ratkaisua.

Oikeusasiamiehellä ei ole velvollisuutta käsityksen tai sitä ankarampien toimenpitei-

den käyttämiseen silloinkaan, kun hän toteaa virheen tapahtuneen. Hän voi tyytyä siihen, että valvonnan kohde korjaa virheensä. Tällaisia tapauksia oli vuonna 1995 yhteensä 49 ja vuonna 1996 yhteensä 44.

Kantelut jätetään kokonaan tutkimatta noin kolmanneksessa tapauksista vuosittain. Läheskään kaikki kantelut eivät alkuselvityksen jälkeen johda jatkotoimenpiteisiin. Näin käy toisessa kolmanneksessa tapauksista. Mietinnön liitteenä olevasta taulukosta (liite 3) näkyy ratkaistujen asioiden lopputuloksen jakautuminen vuosina 1986–1996.

Oikeusasiamies voi yksittäistapauksissa tehdä esityksiä ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä ylimmille tuomioistuimille ja myös muille viranomaiselle. Ratkaisuvallta näissä asioissa on kuitenkin tuomioistuimilla tai viranomaisilla.

Ylimääräisistä muutoksenhakeineista oikeusasiamies on useimmin esittänyt korkeimmalle oikeudelle selvästi virheellisenä pitämänsä rikostuomion purkamista. Riita-asioiden osalta on sekä oikeuskäytännössä että oikeuskirjallisuudessa omaksuttu kanta, että oikeusasiamies ei voi hakea yksityisen asianosaisen puolesta purkaa tai menetetyt määrärajan palauttamista, jollei samalla ole kysymys yleisestä edusta.

Muita esityksiä ovat olleet lähinnä esitykset sellaisen vahingon korvaamiseksi, joka on aiheutunut viranomastoiminnassa. Hallinnonalan ministeriölle tai valtiokonttorille on tehty tällaisia esityksiä.

Oikeusasiamies on eräissä yksittäistapauksissa tehnyt myös valtioneuvostolle ja erälle ministeriölle esityksiä määräraha-asioissa silloin, kun hän on havainnut oikeusturvan vaarantuneen esimerkiksi asioiden ruuhkautumisen vuoksi ja käsittelyn viivästyminen on aiheutunut toimintaresurssien puutteesta.

Oikeusasiamies voi tehdä huomautuksia ja ehdotuksia tarvittaviksi toimenpiteiksi laeissa tai asetuksissa olevista puutteellisuuksista sekä epäselvistä tai ristiriitaisista säännöksistä eduskunnalle vuosittain antamassaan toimintakertomuksessa ja lakien ja asetusten osalta myös valtioneuvostolle. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:n 1 momentin mukaan tämä menettely tulee kysymykseen varsinkin silloin, kun epäselvät tai ristiriitaiset säännökset ovat aiheuttaneet lainkäytössä tai hallinnossa eräviä tulkintoja, epätietoisuutta tai muita haittoja. Yleensä oikeusasiamies saattaa havaintonsa valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön tie-

toon. Tämä menettely on huomattavasti nopeampaa kuin eduskunnalle vuosittain annettavan kertomuksen käyttäminen.

Oikeusasiamies on voinut oikeusasiamiehen johtosäännön vuoden 1991 alusta voimaan tulleen 8 §:n 2 momentin mukaan antaa erityisestä syystä eduskunnalle jostakin asiasta myös erillisen kertomuksen. Oikeusasiamies on toistaiseksi käyttänyt tätä mahdollisuutta vain kerran (Oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle esteellisyysäännösten kehittämisestä, K 13/1993 vp). Syysäyksen tähän antoi valtioneuvoston jäsen Wärsilä Meriteollisuus Oy:n toiminnan tukemisesta antama erilliskertomus. Valtion tilintarkastajat totesivat siinä, että asiaan liittyi myös esteellisyysnäkökulma, joka tulisi selvittää eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta. Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta mainitsi asiasta mietinnössään (VaVM 22/1990 vp).

Eduskunnan oikeusasiamiehen työtehtävät

Pääosa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen työtehtävistä muodostuu kantelujen tutkimisesta ja ratkaisemisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:n mukaan oikeusasiamiehen on tutkittava asia, jos oikeusasiamiehelle tehdään kirjallinen kantelu oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvan henkilön tai yhteisön menettelystä ja on perusteita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tapahtuneen. Vuoden 1996 alusta voimaan tulleen muutoksen (1436/1994) jälkeen oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehelle tehtiin aikaisempina vuosina 1 200–1 700 kantelua vuodessa. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisivat vuosittain vastaavan määrän kanteluita.

Mietinnön liitteenä olevasta taulukosta näkyy ratkaistujen asioiden määrän kehitys vuosina 1986–1996 (liite 3). Kantelujen määrä pysyi 1990-luvun alkupuolelle saakka suhteellisen tasaisena lisääntyen vain vähän. Vuonna 1992 oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli 1 833 uutta asiaa ja oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisivat yhteensä 1 808 asiaa.

Vuonna 1993 kanteluiden määrä nousi jyrkästi. Oikeusasiamiehen kansliaan toimitettiin yli 2 200 kantelua. Tämä merkitsi

23 %:n lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna. Samana vuonna ratkaistiin yhteensä 2 146 asiaa. Vuonna 1994 oikeusasiamiehelle tuli lähes 2 400 kantelua ja yhteensä 2 370 asiaa ratkaistiin. Kanteluiden määrä kasvoi 6 % edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 1995 oikeusasiamiehelle tuli 2 645 kantelua, mikä merkitsi 10 %:n kasvua edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuonna 1996 oikeusasiamiehelle tuli 2 578 kantelua. Tämä merkitsi 2,5 %:n laskua vuoteen 1995 verrattuna. Ratkaisujen määrä pysyi lähes ennallaan. Toisaalta vuoden 1997 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kanteluja tuli jo 1 367, minkä voidaan kenties ennakoida kantelumäärän nousua uudelleen, ja asioita ratkaistiin 1 458.

Vuoden 1996 kanteluista 27 % jätettiin tutkimatta. Tutkituista kanteluista 46 % oli sellaisia, jossa alustavassa selvityksessä ei ilmennyt todennäköisiä syitä epäillä virheellistä menettelyä, 17 %:ssa kanteluista ei havaittu virhettä ja 8 %:ssa asioita ratkaisivat antoivat aiheen eriasteisiin toimenpiteisiin (esimerkiksi huomautus, kurinpito, syyte, esitys). Vuonna 1996 toimenpideratkaisujen määrä laski yli 10 % edellisvuoden määrästä. Verrattuna sitä edeltävään kolmeen vuoteen (1992–1994) toimenpideratkaisujen määrä laski yli neljänneksellä.

Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 1996 maaliskuussa 8 kuukautta. Vielä vuoden 1995 lopussa keskimääräinen käsittelyaika oli noin 6,8 kuukautta. Käsittelyaika nousi 9 kuukauteen syyskuussa 1996 ja on sen jälkeen taas hieman laskenut, niin, että vuoden 1997 kesäkuun lopussa keskimääräinen käsittelyaika oli 7,2 kuukautta. Vuoden 1997 alussa oikeusasiamiehen kansliassa oli vireillä 459 yli vuoden vanhaa asiaa, kun vielä vuoden 1996 alussa tällaisia asioita oli vireillä 155 ja vuoden 1995 alussa vain viisi.

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat suorittaneet vuosittain noin sata tarkastusta eri viranomaisissa ja laitoksissa. Oikeusasiamiehen tulee johtosääntönsä 10 §:n mukaan toimittaa tarkastuksia perehtyneeseen virkatehtäviinsä kuuluviin asioihin. Oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä hankittava selvityksiä niihin sijoitettujen henkilöiden hoidosta ja muista heitä koskevista asioista. Oikeusasiamiehen tulee toimittaa tarkastuksia myös puolustusvoimien yksiköissä ja seurata erityisesti va-

rusmiesten kohtelua. Tarkastusten aikana laitoksissa olevilla on mahdollisuus tuoda huolensa oikeusasiamiehelle kahdenkeskisisä keskusteluissa.

Lisäksi oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies suorittavat tarkastuksia muissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Vuonna 1994 oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies toimittivat tarkastuksen yhteensä 87 kohteessa. Kanteluiden lisääntymisen vuoksi tarkastusten määrä jouduttiin vuonna 1995 vähentämään 60 kohteeseen. Vuonna 1996 tarkastusten määrä oli 58.

Tarkastusten toimittamisella on tärkeä valvonnallinen merkitys. Lisäksi oikeusasiamies saa tarkastusten aikana usein sellaista tietoa, jonka saaminen muutoin ei olisi mahdollista.

Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus ottaa asioita tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Oikeusasiamiehet ovat viime vuosina ottaneet omasta aloitteestaan tutkittavaksi yli 30 asiaa vuosittain. Yleensä omat aloitteet ovat perustuneet oikeusasiamiehen tarkastuskohteessa tekemiin havaintoihin tai tiedotusvälineistä saatuihin tietoihin. Vuonna 1996 oikeusasiamies ratkaisi 28 omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen ottamaansa asiaa.

Oikeusasiamiehen oma-aloitteista puuttumista havaitsemiinsa epäkohtiin on pidetty erittäin tärkeänä. On lisäksi huomattava, että oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen ottamat asiat ovat johtaneet yleensä yli 70 %:ssa tapauksista toimenpiteisiin.

Elokuun 1995 alussa voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin oikeusasiamiehen erityiseksi tehtäväksi valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä hallitusmuodon 49 §:n 1 momentissa määritelty uusi tehtävä edellyttää oikeusasiamieheltä aktiivista osallistumista uudentyyppisen oikeus- ja hallintokulttuurin kehittämiseen. Oikeusasiamiehen odotetaan entistä useammin puuttuvan myös yleisellä tasolla havaitsemiinsa epäkohtiin, esimerkiksi tekemällä esityksiä lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon kehittämiseksi sekä antamalla eduskunnalle kertomuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta piti perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 6) uudistuksen hengen mukaisena, että laillisuusvalvojien vuositaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien toteutumisesta.

Pakkokeinolain 5 a luvun mukaan poliisilla on tietyin edellytyksin oikeus telekuunteeluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun. Sisäasiainministeriön tehtävänä on valvoa näiden toimenpiteiden suorittamista. Sisäasiainministeriön on puolestaan annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomus telekuuntelun ja valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä.

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan unioniin on lisännyt kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Yhteistyö näiden kanssa samoin kuin muu kansainvälinen yhteistyö tulee entisestään lisääntymään. Myös yhteydenpito muiden maiden oikeusasiamiehiin ja syksyllä 1996 toimintansa aloittaneeseen Euroopan oikeusasiamieheen ovat osa tehtäväkuvaa.

Työskentely oikeusasiamiehen kansliassa

Oikeusasiamiestä avustaa hallitusmuodon 49 §:n mukaan apulaisoikeusasiamies, joka tarvittaessa myös hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä. Käytännössä oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies kuitenkin ratkaisevat itsenäisesti asioita esittelystä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen työnjako on määrätty eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä, jonka oikeusasiamies vahvistaa. Siinä on määrätty, mitä asiaryhmiä koskevat kantelut tulevat apulaisoikeusasiamiehen ratkaistaviksi. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat kumpikin erikseen vastuussa tekemistään ratkaisuista.

Vuoden 1996 alussa vahvistetun työjaon mukaan oikeusasiamies ratkaisee periaatteellisten asioiden ohella muun muassa oikeus-, puolustus-, sisäasiain- ja ympäristöhallintoa sekä verotusta koskevat asiat. Hän myös johtaa kanslian toimintaa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi kuuluvat muun muassa opetus-, poliisi-, sosiaali-, työ- ja terveystieteiden sekä vankeinhoitoa koskevat asiat. Oikeusasiamiehellä on yksittäistapauksissa oikeus ottaa apulaisoikeusasiamiehelle kuuluva asia ratkaistavakseen. Näin tapahtuu käytännössä kuitenkin harvoin.

Hallitusmuodon mukaan apulaisoikeusasiamiehelle valitaan myös varamies samassa järjestyksessä kuin oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies. Apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa varamies hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Eduskunnan oi-

keusasiamiehen johtosäännössä säädetään, että oikeusasiamies voi tarvittaessa kutsua varamiehen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Varamiehen käyttäminen on siis oikeusasiamiehen harkinnassa. Tämän mahdollisuuden käyttö on vaihdellut eri aikoina. Vuodesta 1980 oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikkö on toiminut varamiehenä. Varamies voi kuitenkin olla myös henkilö, joka ei kuulu oikeusasiamiehen kanslian varsinaiseen henkilökuntaan. Tällainen järjestely oli käytössä vuosina 1972–1979.

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat heille kuuluvat asiat esittelystä. Esittelijöinä toimii kansliapäällikön lisäksi 16 lakimieskoulutuksen saanutta esittelijää ja kaksi tarkastajaa, joilla on poliisikoulutus sekä kolme notaaria, jotka ovat suorittaneet alemman oikeustutkinnon. Esittelijöillä on oikeus kirjoittaa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen päätöksiin eriävä mielipiteensä. Henkilökunnan kokonaismäärä on oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies mukaan lukien 32. Vakinaisen henkilökunnan lisäksi käytetään sivutoimisia esittelijöitä.

Asiat ratkaisee siis joko oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies. Ratkaisuvalltaa ei pääasiaratkaisujen osalta ole katsottu voitavan delegoida esittelijöille. Nykyisin vastaukset eräisiin yksinkertaisiin asioihin tosin voidaan lähettää pelkästään oikeusasiamiehen kanslian kirjeellä esittelijän allekirjoituksin. Tällöinkin asia esitellään oikeusasiamiehelle tai apulaisoikeusasiamiehelle ja vastauksesta ilmenee, että se on annettu oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen määräyksestä.

1.3. Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsissa on nykyisin neljä oikeusasiamiestä ja oikeuskansleri, joiden tehtävänä on erityisesti valvoa oikeusturvan toteutumista viranomaisten toiminnassa. Näiden ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoiminta on periaatteessa yhtä kattava.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on Ruotsin hallitusmuodon 12 luvun 6 §:n mukaan valvoa lakien ja muiden säädösten soveltamista julkisessa toiminnassa. Hänen toimivallastaan säädetään oikeusasiamiehen ohjesäännön 2 §:ssä. Se kattaa kaikki valtion ja kunnalliset viranomaiset ja jokaisen virkamiehen ja viranhaltijan näissä viranomaisissa. Myös

tuomioistuimet ovat oikeusasiamiehen valvonnan alaisia.

Oikeuskanslerin tehtävänä on oikeuskanslerin valvontatoimista annetun lain 1 §:n mukaan valvoa, että kaikki julkista toimintaa harjoittavat noudattavat lakeja ja muita säädöksiä sekä muutoin täyttävät velvollisuutensa. Hänen valvontapiiristään säädetään lain 2 ja 3 §:ssä ja se vastaa oikeusasiamiehen valvonta-alueita. Oikeuskanslerin valvontatoiminta tapahtuu pääasiassa samalla tavalla kuin oikeusasiamiehen toiminta eli käsittelemällä kanteluja, tekemällä tarkastuksia ja tutkimalla oma-aloitteisesti sellaisia epäkohtia, joista hän saa tiedon esimerkiksi tiedotusvälineiden välityksellä. Oikeuskansleri myös tarkastaa tiettyjen valtion viranomaisten vuosittaiset asialuettelot.

Oikeusasiamiesten lisäksi Ruotsissa on myös muita, hallituksen nimittämiä asiamiehiä, mutta he ovat selkeästi hallintoviranomaisia. Yhteistä näille asiamiehille on, että he käsittelevät yleisön kanteluja tietyillä erityisaloilla. Nykyisin hallituksen nimittämiä asiamiehiä on viisi. He ovat (ruotsinkielinen nimike ja viran perustamisvuosi suluisa): kuluttaja-asiamies (konsumentombudsmannen, 1970), tasa-arvoasiamies (jämställdhetsombudsmannen, 1980), syrjintäasiamies (ombudsmannen mot etnisk diskriminering, 1986), lapsiasiames (barnombudsmannen, 1993) ja vammaisasiames (handikappombudsmannen, 1994). Hallintoviranomaisina erityisasiamiehet ovat oikeusasiamiehen valvonnan alaisina. Ruotsin lehdistöasiames on yksityinen instituutio, eikä siksi verrattavissa muihin erityisasiamiisiin.

Ruotsin ensimmäinen laillisuusvalvoja oli oikeuskansleri, jonka virka perustettiin vuonna 1713. Hänen tehtävänään oli tutkia kruunun virkamiehiä vastaan tehtyjä kanteluja. Oikeusasiames-instituutio on ollut olemassa Ruotsissa vuodesta 1809. Silloin Ruotsiin perustettiin valtiopäivien oikeusasiames tutkimaan kansalaisten tekemiä kanteluja.

Ruotsin oikeusasiamesjärjestelmä on koennut 1900-luvulla monta suurta uudistusta. Vuonna 1915 puolustusvoimat poistettiin oikeusasiamiehen valvonnasta ja siirrettiin erilliselle sotilasasiamiehelle (militieombudsmannen), jolla oli samat valtuudet kuin oikeusasiamiehellä. Sotilasasiamiehen virka lakkautettiin vuoden 1968 uudistuksen yhteydessä, jolloin Ruotsissa siirryttiin kolmen oikeusasiamiehen järjestelmään. Tämä järjestelmä rakentui siihen, että kaikki oikeusasia-

miehet olivat päätösvallaltaan samanarvoisia. Lisäksi oikeusasiamiehellä oli kaksi varamiestä, jotka eivät kuitenkaan kuuluneet oikeusasiamiehen kanslian varsinaiseen henkilökuntaan. Kolmen samanarvoisen oikeusasiamiehen aikana koettiin ongelmaksi se, ettei käsiteltäviä asioita kyetty joustavasti siirtämään työtilanteen mukaisesti toisen vastuualueen oikeusasiamiehelle. Toiminnan organisoitongelmat korostuivat työmäärän kasvaessa.

Vuonna 1976 tuli voimaan uusi neljän oikeusasiamiehen järjestelmä. Varamiehistä luovuttiin ja samalla järjestelmää muutettiin niin, että valtiopäivät valitsivat yhden oikeusasiamiehen toimimaan viraston päällikkönä (chefsjustitieombudsman). Päällikön tehtävänä oli päättää kunkin oikeusasiamiehen valvonta-alueesta sekä valvontatoiminnan yleisistä linjoista.

Ruotsin oikeusasiamiesjärjestelmää arvioitiin laajasti vuonna 1985 julkaistussa valtiopäivien asettaman oikeusasiamieskomitean mietinnössä (SOU 1985:26). Komitea ehdotti oikeusasiamiesjärjestelmää muutettavaksi monilta osin ja mietintö sisälsi tätä koskevat lakiehdotukset. Komitea ehdotti palattavaksi yhden oikeusasiamiehen järjestelmään, koska päällikköjärjestelyllä ei ollut saavutettu asettuja tavoitteita. Oikeusasiamiesten päällikkö ei ollut käytännössä kyennyt ohjaamaan toimintaa suunnitellulla tavalla, vaan oli muodostunut tilanne, jossa kukin oikeusasiamies käytti itsenäistä päätösvaltaa. Ongelmaksi koettiin myös se, että usean samantasoisien päällikön järjestelmä voi johtaa viraston sisäisiin jännitteisiin ja epäyhtenäiseen ratkaisukäytäntöön, joka helposti vähentää yleistä luottamusta koko oikeusasiamies-instituutioon. Oikeusasiamiehelle ehdotettiin mahdollisuus delegoida päätösvaltaansa kuuluvia asioita.

Oikeusasiamieskomitean ehdotuksesta poikettiin huomattavasti, kun oikeusasiamiehen asemaa muutettiin syksyllä 1986. Muutoksessa säilytettiin usean oikeusasiamiehen järjestelmä, mutta yhdestä oikeusasiamiehestä tuli toiminnan selkeä johtaja. Ratkaisuvallan delegointimahdollisuuksia koskevia ehdotuksia ei sitä vastoin toteutettu.

Hallinnon ja hallituksen valvonnasta säädetään Ruotsin hallitusmuodon 12 luvussa. Luvun 6 §:n mukaan eduskunta valitsee yhden tai useampia oikeusasiamiehiä valvomaan lakien ja muiden säädösten soveltamista julkisessa toiminnassa sen mukaan mitä

lähemmin säädetään eduskunnan hyväksymässä ohjesäännössä. Ruotsin valtiopäiväjärjestyksen 8 luvun 10 §:ssä oikeusasiamiesten määräksi on määrätty neljä, yksi johtava oikeusasiamies ja kolme oikeusasiamiestä. Jokainen heistä valitaan neljäksi vuodeksi.

Kesällä 1996 voimaan tulleen muutoksen myötä palautettiin eräänlainen varamiesjärjestelmä oikeusasiamiehen kansliaan. Valtiopäivät voivat nykyään valita yhden tai useamman oikeusasiamiehen varamiehen (ställföreträdande ombudsman) kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Varamiehen on kuitenkin oltava entinen oikeusasiamies. Varamies voidaan kutsua töihin, jos joku oikeusasiamiehistä pidemmän sairauden takia on estynyt hoitamasta tehtäväänsä tai jos on olemassa jokin muu erityinen syy varamiehen käytölle. Muutoksen syynä oli asioiden määrän selvä nousu viime vuosien aikana. Koska kaikki asiat ovat ratkaistavia jonkun oikeusasiamiehen toimesta, järjestelmän tehokkuus kärsii helposti oikeusasiamiesten pidemmistä poissaoloista. Tähän saakka Ruotsin oikeusasiamiehen kanslian tehokkuutta on kasvavien kantelumäärien takia pyritty parantamaan ottamalla käyttöön uusia työskentelyä helpottavia teknisiä apuvälineitä sekä vahvistamalla toimistopäällikkö- ja esittelijätyövoimaa.

Oikeusasiamiehen kanslian nykyisen henkilökunnan määrä on noin 50, joista noin 30 on juristeja. Vaikka koko henkilökunta onkin palkattu kanslian yhteiseksi henkilökunnaksi, jokaisella oikeusasiamiehellä on kuitenkin pääsääntöisesti oma suhteellisen kiinteä henkilökuntansa, joka koostuu kahdesta toimistopäälliköstä, 5–7 esittelijästä sekä yhdestä toimistosihteeristä ja tarvittaessa ylimääräisestä kirjoitusavusta.

Johtava oikeusasiamies on hallinnollinen johtaja ja hän päättää toiminnan päälinoista. Lisäksi hän päättää työjärjestyksessä toiminnan organisoinnista sekä asioiden jakamisesta eri oikeusasiamiesten kesken. Nykyään johtava oikeusasiamies toteuttaa koordinoitavansa pitämällä viikottaisia kokouksia muiden oikeusasiamiesten kanssa. Työjärjestyksen määräyksistä huolimatta johtava oikeusasiamies voi erityisellä päätöksellään siirtää tietyn asian tai asiaryhmän ratkaisemisen itselleen. Hän ei kuitenkaan voi puuttua tapaan, jolla toinen oikeusasiamies hoitaa selvitystä tämän omalla vastuualueella eikä hän voi tehdä uutta päätöstä asiassa, jonka joku toinen oikeusasiamiehistä on jo

ratkaissut. Johtava oikeusasiamies voi myös joko työjärjestyksen määräyksellä tai erityisellä päätöksellä valtuuttaa virastonsa virkamiehen toimittamaan tarkastuksen. Tällöin ei virkamiehellä kuitenkaan ole oikeutta antaa oikeusasiamiehen puolesta huomautuksia tai muita lausuntoja. Johtava oikeusasiamies päättää myös varamiehen toimimisesta oikeusasiamiehenä. Johtavan oikeusasiamiehen ollessa estynyt hoitamasta tehtäviään, toimii hänen sijaisenaan virkaiältään vanhin oikeusasiamies.

Toimistopäälliköillä on keskeinen asema työn sujuvuuden kannalta. Jokaisella toimistopäälliköllä on oma asia-alueensa ja he jakavat asioita esittelijöiden kesken. Toimistopäälliköt toimivat väliasteena esittelijöiden ja oikeusasiamiesten välillä, he ohjaavat esittelijöiden työtä ja tarkistavat ratkaisuehdoituksia.

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijän virat ovat lähes poikkeuksetta määräaikaista ja esittelijät virkavapaina varsinaisista viroistaan, jotka yleensä ovat tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Oikeusasiamiehen kansliassa työskennellään esittelijänä noin 4–6 vuotta.

Oikeusasiamiehen valintaa Ruotsissa valmisteleo eduskunnan perustuslakivaliokunta (konstitutionsutskottet) ja valinta tapahtuu eduskunnan täysistunnossa. Oikeusasiamiestä ei käytännössä valita äänestyksellä, vaan valiokunta valmisteleo valintaa, kunnes ehdokkaasta vallitsee yhteisymmärrys puolueiden kesken. Yleensä oikeusasiamiehet on valittu sellaisten henkilöiden keskuudesta, joilla katsotaan olevan korkeimpien oikeuksien (högsta domstolen ja regeringsrätten) jäseniltä vaadittava pätevyys.

Ruotsissa oikeusasiamies-instituutio koetaan yleensä yhtenä kokonaisuutena siitä huolimatta että oikeusasiamiehiä on useampia ja yhdellä on johtavan oikeusasiamiehen nimike. Lehdistö käyttää useimmiten pelkästään oikeusasiamies-nimikettä ja asian ratkaisseen oikeusasiamiehen nimi mainitaan vain poikkeustapauksissa. Myös suurin osa kanteluista osoitetaan pelkästään oikeusasiamiehelle. Johtavaa oikeusasiamiestä pyydetään joskus, joskaan ei kovinkaan usein, ryhtymään toimenpiteisiin muita oikeusasiamiehiä vastaan tai muuttamaan heidän päätöksistään, mikä ei ole mahdollista.

Viime vuosina jokainen oikeusasiamies on ratkaissut noin 1 200 tapausta vuosittain. Heinäkuun 1 päivän 1995 ja kesäkuun 30 päi-

vän 1996 välisenä aikana oikeusasiamiehet ratkaisivat yhteensä 5 159 asiaa, mikä merkitsi lähes 8 %:n lisäystä edellisvuoteen verrattuna. Näistä asioista 4 935 olivat kanteluja. Mainitulla ajanjaksolla rekisteröitiin 5 115 uutta asiaa. Tuolloin asioiden määrä nousi ensimmäistä kertaa yli 5 000:n. Vuonna 1996 ratkaistuista asioista 2 132 jätettiin tutkimatta, 2 250 tapauksessa ei havaittu virhettä, 689 tapauksessa annettiin huomautus ja kaksi asiaa johti syytteeeseen. Suuren työmäärän vuoksi oikeusasiamies joutuu asettamaan kantelujen tutkimisen etusijalle tarkastusten kustannuksella.

Norja

Norjassa on suurkäräjien neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsema oikeusasiamies (Stortingets ombudsmann for forvaltningen). Norjassa on lisäksi sotilasoikeusasiamies (ombudsmann for forsvaret), joka valvoo varusmiesten oikeuksia. Sotilasasiamehen virka perustettiin vuonna 1952, mutta siviilihallintoa varten oikeusasiamiehen virka perustettiin vasta vuonna 1962.

Norjan oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat julkinen hallinto ja kaikki sen palveluksessa olevat. Hänen valvontaansa eivät kuulu kuitenkaan asiat, joihin suurkäräjät on erikseen ottanut kantaa, valtioneuvoston tekemät päätökset, tuomioistuinlaitos, valtiontalouden tarkastusvirasto eivätkä muun muassa asiat, jotka suurkäräjien mukaan kuuluvat sotilasoikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen toimivaltaa on rajoitettu myös asioissa, jotka lain perusteella kuuluvat kunnalliselle viranomaiselle. Suurkäräjät voi vahvistaa oikeusasiamiehen ohjesäännössä, että tietty julkinen yhteisö tai toiminta kuuluu tai että se ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Norjan oikeusasiamies voi antaa asianomaiselle viranomaiselle tai virkamiehelle huomautuksen tai tehdä tapahtuneesta virheestä ilmoituksen syyttäjälle tai kurinpitoviranomaiselle ja tässä yhteydessä ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen mielestä tulisi ryhtyä.

Oikeusasiamies voi tyytyä siihen, että tehty virhe korjataan. Oikeusasiamies voi puuttua myös viranomaisen harkintavaltansa puitteissa tekemiin ratkaisuihin, jos ratkaisu on kohtuuton tai selvästi hyvän hallintotavan vastainen. Jos oikeusasiamies huomaa puutteita lainsäädännössä, hallinnollisissa mää-

räyksissä tai hallintokäytännössä, hän voi ilmoittaa siitä asianomaiselle ministeriölle.

Oikeusasiamiehelle voi kannella kuka tahansa, joka katsoo kärsineensä hallinnon taholta vääryyttä. Kantelijan on ilmoitettava oikeusasiamiehelle nimensä. Kantelu on tehtävä vuoden kuluessa viimeisimmästä asianomaisesta hallinnollisesta päätöksestä. Kantelijan tulee lisäksi olla turvautunut kaikkiin varsinaisiin muutoksenhakukeinoihin. Oikeusasiamies voi kuitenkin puuttua menettelytapoihin. Jos oikeusasiamiehelle kannellaan virkamiehen käyttäytymisestä, kantelijaa pyydetään yleensä ensin kääntymään virkamiehen esimiehen puoleen.

Oikeusasiamiehelle tehtiin 2 072 kantelua vuonna 1996. Omasta aloitteestaan oikeusasiamies otti tutkittavakseen 44 asiaa, joten tapausten lukumäärä oli sinä vuonna 2 116. Oikeusasiamies ratkaisi 2 044 asiaa vuonna 1996. Näistä 1 047 eli noin puolet jätettiin tutkimatta. Lähes 60 %:ssa tapauksista tutkimattajättämisperusteena oli joko asian vireilläolo hallintoviranomaisessa (404) tai kantelun perusteettomuus (208). Oikeusasiamies tutki 997 tapausta. Tutkituista tapauksista 593 oli sellaisia, joissa ei tarvinnut hankkia kirjallista selvitystä. Kirjallinen selvitys hankittiin 404 tapauksessa. Näistä 63:ssa asia oli korjaantunut, kun 181 johti viranomaisen arvosteluun. Kaikkiaan 160 tapausta ei antanut aihetta kritiikkiin. Norjan oikeusasiamies vierailee eri viranomaisissa. Nämä ovat lähinnä tutustumisluonteisia käyntejä, eivät varsinaisia tarkastuksia. Hän vierailee erityisesti suljetuissa laitoksissa, kuten mielisairaaloissa ja vankiloissa.

Oikeusasiamiehen kansliassa työskentelee oikeusasiamiehen lisäksi 29 henkilöä. Kanslia on jaettu neljään asioita käsittelevään yksikköön ja yksikköön, joka huolehtii toimistotyöstä. Jokaisen asiayksikön johtajana toimii konttoripäällikkö ja yhdessä yksikössä on 3–5 esittelijää. Jokainen yksikkö käsittelee kuitenkin asioita oikeusasiamiehen koko toimialalta.

Tanska

Suomen jälkeen Tanskaan perustettiin kolmantena maana maailmassa oikeusasiamiehen virka (Folketingsombudsmand) vuonna 1953. Tanskassa on yksi kansankäräjien vaalikaudeksi eli neljäksi vuodeksi valitsema oikeusasiamies. Tanskan oikeusasiamies on ollut esikuvana useimpien länsimaiden oi-

keusasiamiesinstituutioille. Tanskassa ei ole oikeuskanslerin kaltaista toista ylintä laillisuusvalvojaa. Sen sijaan siellä on useita erityisasiamiehiä, jotka kuitenkin kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Jos oikeusasiamies on estynyt hoitamasta tehtäviään, hän voi itse ratkaista, kuka hänen virastonsa virkamiehistä hoitaa tällöin hänen tehtäviään. Oikeusasiamiehen tehtävänä on kansankäräjien puolesta valvoa valtion siviili- ja sotilasviranomaisia sekä kunnallishallintoa.

Tuomioistuimet eivät kuulu Tanskan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen sijaan hän valvoo hallinnollisia muutoksenhakuelimä. Tanskan oikeusasiamies valvoo myös ministereitä. Valvontavalta rajoittuu kuitenkin ministerien toimintaan ministeriöidensä päällikkönä. Ministerin toiminta hallituksessa jää oikeusasiamiehen valvonnan ulkopuolelle. Kansankäräjät ja sen asettamat elimet eivät kuulu Tanskan oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Tanskassa kuka tahansa voi kannella oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvista asioista. Mahdollisuuksien mukaan kantelun tulee olla kirjallinen ja siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja osoite. Allekirjoitusta ei kuitenkaan vaadita. Kantelu on tehtävä vuoden kuluessa kantelun kohteena olevan asiantilan syntymisestä. Määräaika on ehdoton eikä esimerkiksi tiedoksisaamisajankohdalla ole merkitystä. Oikeusasiamiehelle ei saa kannella asiassa, jossa on mahdollisuus hakea muutosta ylemmältä viranomaiselta. Kantelijalta edellytetään myös, että hän on käyttänyt varsinaisia muutoksenhakukeinoja.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on neuvoa, miten asianosainen voi hakea muutosta asiassaan, ja että hänelle voi tehdä kantelun, jollei tyydy muutoksenhakuviranomaisen asiassa antamaan ratkaisuun. Tanskan oikeusasiamies voi ottaa myös omasta aloitteestaan tutkittavakseen asian, joka kuuluu hänen toimivaltaansa. Tanskan oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia yleensä vain silloin, kun jonkin viranomaisen oletetaan toimineen virheellisesti. Säännöllisin väliajoin tapahtuvia tarkastuksia ei ole tehty.

Tanskan oikeusasiamiehelle on viime vuosina tehty vuosittain 2 900 kantelua. Vielä vuonna 1985 kanteluja tehtiin puolet vähemmän eli 1 465. Vuonna 1996 oikeusasiamiehelle tehtiin 2 914 kantelua. Niistä 1 801 eli lähes kaksi kolmasosaa jätettiin tutkimatta. Näistä tapauksista yli puolessa perusteena oli

mahdollisuus saada asia ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi. Tosiasialliseen käsittelyyn otettiin 1 113 asiaa. Oikeusasiamies antoi kesäkuun 1 päivän 1996 ja toukokuun 31 päivän 1997 välisenä aikana yhteensä 1 024 päätöstä, joista 145 antoi aihetta kritiikkiin tai esityksen tekemiseen.

Tanskan oikeusasiamiehen kansliassa työskentelee noin 50 henkilöä. Heistä vajaat puolet on juristeja.

Islanti

Islantiin perustettiin oikeusasiamiehen virka vuonna 1987. Toimintansa oikeusasiamies aloitti vuonna 1988. Esikuvana on ollut Tanskan oikeusasiamiesjärjestelmä. Oikeusasiamiehen toimikausi on neljä vuotta. Islannin oikeusasiamies ei valvo tuomioistuimia. Määräaika kantelun tekemiseen on kuten Tanskassa yksi vuosi kantelun kohteena olevan asiantilan syntymisestä. Islannin oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia muun muassa vankiloissa. Oikeusasiamiehelle tehtiin 330 kirjallista kantelua vuonna 1996. Vain kirjalliset kantelut rekisteröidään, mutta oikeusasiamiehen puoleen kääntyvät voivat saada apua kantelunsa muotoilemisessa. Oikeusasiamies otti omasta aloitteestaan käsiteltäväksi neljä asiaa vuonna 1996.

Islannin oikeusasiamiehen kansliassa toimii oikeusasiamiehen lisäksi kolme muuta juristia, yksi "retschef" ja kaksi "sagsbehandlerea". Lisäksi oikeusasiamiehen toimistossa on konttoripäällikkö.

Oikeusasiamies-instituutio muissa maissa

Tanskan mallin mukaan perustettiin vuonna 1962 oikeusasiamiehen virka ensimmäiseen pohjoismaiden ulkopuoliseen maahan, Uuteen-Seelantiin. Vasta toisen maailmansodan jälkeisen julkishallinnon vahvan kasvun yhteydessä syntyi kiinnostusta saada valtioltaan sitoutumaton elin valvomaan yksityisten oikeussuojaa. Sittemmin oikeusasiamiesinstituutio on levinnyt moniin Euroopan, Amerikan, Aasian, Afrikan ja Oseanian maihin. Nykyisin oikeusasiamiehiä on 80 maassa.

Ruotsin kielestä peräisin olevaa ombudsmanninimikettä käytetään mitä erilaisimmissa yhteyksissä. Tämän vuoksi kansainvälinen asianajajajärjestö The International Bar Association on vahvistanut seuraavan oi-

keusasiamiehen määritelmän. Kyseessä on oltava virka, jonka toimenkuva on perustuslaissa tai laissa säädetty. Viranhaltijan tulee olla vastuussa lakia säätävälle elimelle. Oikeusasiamiehen on käsiteltävä yleisöltä tulevia viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuvia kanteluja tai hänen tulee voida toimia oma-aloitteisesti. Oikeusasiamiehellä tulee olla oikeus tehdä tutkimuksia ja selvityksiä, tehdä toimenpidesuosituksia ja julkistaa raportteja. Nämä ovat kansainvälisesti perinteiselle oikeusasiamiehelle asetettavat minimivaatimukset.

Oikeusasiamiesten ryhmään on mahdollisesti luettava joidenkin valtioiden lakeja säättävien toimielinten kanteluvaliokunnat.

Oikeusasiamiehet ovat jossakin muodossa vastuussa kansanedustuslaitokselle ja yleensä parlamentit myös valitsevat heidät. Useimmissa maissa on yksi oikeusasiamies. Kansainvälisesti katsoen Ruotsin useamman oikeusasiamiehen järjestelmä oli pitkään harvinaisen. Itävaltaan perustettiin kuitenkin vuonna 1977 kolmen oikeusasiamiehen järjestelmä.

Useamman oikeusasiamiehen järjestelmän tuoreimpiin esimerkkeihin kuuluu Liettua. Vuonna 1994 maahan säädettiin laki oikeusasiamiehistä, jonka mukaan viisi oikeusasiamiestä valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Liettuan oikeusasiamiehillä on omat vastualueensa. Kaksi heistä valvoo valtion virkamiehiä, kaksi paikallishallinnon virkamiehiä ja yksi puolustusvoimien virkamiehiä. Oikeusasiamiehiltä puuttuu mahdollisuus oma-aloitteiseen tutkintaan. Niiden toimivalta on rajoitettu kansalaisten viranomaisaseman tai hallinnon väärinkäyttöä koskevien kantelujen käsittelyyn. Monet korkeat virkamiehet jäävät oikeusasiamiesten valvonnan ulkopuolelle. Sama koskee hallituksen ja paikallisneuvostojen toimia.

Myös Unkarissa on nykyään kolmen oikeusasiamiehen järjestelmä. Oikeusasiamiehistä yksi on ihmisoikeusasiamies ja hänen apunaan on myös apulaisoikeusasiamies. Toinen on kansallisten ja etnisten vähemmistöjen oikeuksia käsittelevä oikeusasiamies ja kolmas tietosuoja-asioiden oikeusasiamies.

Eri maissa on myös lukuisia erityisasiamiehiä. Heidän valvonta-alueinaan voivat olla esimerkiksi sotilasvoimat, koulutus, sairaanhoito, sosiaalihuolto, kriminaalihuolto, verotus, elinkeinot, joukkoviestintäkysymykset sekä kielelliset ja sosiaaliset vähemmistöt.

Joissakin liittovaltioissa, esimerkiksi Yhdysvalloissa, on myös erityisiä osavaltioiden oikeusasiamiehiä (executive ombudsmen). Tämän lisäksi on olemassa alueellisia oikeusasiamiehiä tai jopa kaupunkien oikeusasiamiehiä (esimerkiksi Zürichin kaupungissa). Esimerkkinä autonomisten alueiden oikeusasiamiehistä voi mainita Grönlannin, missä oikeusasiamies aloitti toimintansa huhtikuun 1995 alussa. Toimintamalli on otettu Tanskasta.

Euroopan oikeusasiamies

Euroopan unioniin perustettiin vuonna 1995 Euroopan oikeusasiamiehen virka. Oikeusasiamiehen virkaa voidaan pitää osana pyrkimystä kohti avoimempaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa. Useimmissa EU:n jäsenmaissa on jonkinlainen oma oikeusasiamiesinstituutiota vastaava kansallinen järjestely ja Euroopan oikeusasiamiesinstituutio on saanut vaikutteita myös pohjoismaisesta oikeusasiamies-instituutiosta. Euroopan ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi valittiin Suomen eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman.

Euroopan oikeusasiamiehen valitsee Euroopan parlamentti viideksi vuodeksi kerrallaan. Oikeusasiamies on hallinnollinen instituutio, jonka toimivaltaan kuuluu Euroopan yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnan valvonta. Hän voi ottaa vastaan kanteluja yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneistä epäkohdista, lukuun ottamatta yhteisön tuomioistuimen ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä. Euroopan oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa tutkia kansallisten viranomaisten toimintaa, ei edes silloin kun ne toimivat yhteisöoikeuden täytäntöönpanijoina.

Oikeusasiamiehen velvollisuuksiin kuuluu avustaa huonon hallinnon paljastamisessa. Tässä hänen tehtävänsä onkin erityisen tärkeä, sillä kansalaisilla ei ole käytettävissään varsinaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hyvää hallintotapaa ei noudateta yhteisön toiminnassa.

Kanteleminen oikeusasiamiehelle ei edellytä asianosaisuutta kantelun kohteena olevassa asiassa. Kantelijan on ensin yritettävä saada kantelunalaiset epäkohdat korjatuksi asianomaisten viranomaisten toimesta ja vasta tämän jälkeen hän voi kannella oikeusasiamiehelle. Kantelun tekemiselle on

aikaa kaksi vuotta siitä lähtien kun kantelija sai tietoonsa kantelun perusteena olevat seikat.

Euroopan oikeusasiamiehen muodollinen toimivalta on vähäinen kansallisiin oikeusasiamiehiin verrattuna. Hänellä ei ole valtuuksia määrätä kurinpidollisia sanktioita, mutta hän voi suosittaa toimenpiteitä. Oikeusasiamiehellä on myös velvollisuus antaa tietoonsa saamat rikosluonteiset asiat välittömästi tiedoksi kansallisille viranomaisille. Hän ei kuitenkaan voi olla suoraan yhteydessä jäsenvaltioiden viranomaisiin, vaan yhteydenpidon tulee tapahtua jäsenvaltioiden pysyvien edustojen kautta. Oikeusasiamiehen rajoitetun toimivallan vuoksi julkisuus on lähes välttämätöntä, jotta oikeusasiamiehen toiminnalla olisi todellista ohjausvaikutusta. Julkisuuden merkityksen ovat myös kansallisten oikeusasiamiesten kokemukset näyttäneet.

Vuoden 1996 aikana, joka oli ensimmäinen kokonainen toimintavuosi, oikeusasiamiehen virasto käsitteli 1 041 tapausta. Näistä 842 oli samana vuonna tulleita kanteluita. Omasta aloitteestaan oikeusasiamies otti tutkittavakseen kolme asiaa. Tutkinta saatettiin loppuun kaikkiaan 102 tapauksessa. Vuoden kuluessa tuli esiin 34 tapausta, jossa oli kyse huonosta hallinnosta. Näistä 32:ssa asiassa esitettiin kriittinen huomautus ja kahdessa annettiin suosituksia. Niistä 921 tapauksesta, joita vuoden aikana tutkittiin siltä kannalta, voiko Euroopan oikeusasiamies ottaa asian tutkittavakseen, 35 %:ssa kantelu kuului oikeusasiamiehen toimivaltaan ja 65 %:ssa se oli toimivallan ulkopuolella.

Euroopan parlamentin tekemän päätöksen mukaan Euroopan oikeusasiamiehen oletetaan työskentelevän yhteistyössä kansallisten oikeusasiamiesten kanssa tutkimustensa tehostamiseksi ja kantelijoiden oikeusturvan parantamiseksi. Vaatimus, että yhteydenpito kansallisten viranomaisten kanssa tulee tapahtua ainoastaan pysyvien edustustojen kautta, ei koske yhteydenpitoa kansallisiin oikeusasiamiehiin. Jos Euroopan oikeusasiamies haluaa tutustua heidän hallussaan oleviin virallisiasiakirjoihin, pyyntö on kuitenkin esitettävä edustuston kautta.

Yhteistyön sisältö on toistaiseksi avoin, sillä kuten edellä on mainittu, Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu kansallisten viranomaisten toiminnan tutkiminen. Kansallisilla oikeusasiamiehillä ei

myöskään ole toimivaltaa tutkia yhteisön hallintoa. Kansalliset oikeusasiamiehet voisivat kuitenkin esimerkiksi tiedottamalla Euroopan oikeusasiamies-instituutiosta edesauttaa tämän muodostumista unionin kansalaisten keskuudessa tunnetuksi ja toimivaksi valvontaelimeksi.

Vuoden 1996 lopussa Euroopan oikeusasiamiehen sihteeristöön kuului johtava virkamies, johtava lakimies, kolme lakimiestä, tiedottaja, kolme avustajaa ja neljä sihteeria.

1.4. Nykytilan arviointi

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrä on vuosina 1993–1995 noussut edellä selostetuin tavoin vuonna 1993 tapahtuneen voimakkaan lisääntymisen jälkeen noin 10 %:lla vuodessa. Vuonna 1996 kantelut tosin laskivat parilla prosentilla mutta kantelumäärä vuoden 1997 alkupuoliskolla enteilee kantelujen määrän nousua uudelleen. Oikeusasiamiehelle saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen määrän kehitys vuosina 1920–1996 on esitetty jäljempänä liitteessä 2.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 1993 antamassaan mietinnössä (PeVM 21/1994 vp) kanteluasioiden määrän nousun pysyväisluonteiseksi. Valtiovarainvaliokunta ehdotti jo vuonna 1987 käsitellessään eduskunnan tilintarkastajien kertomusta vuodelta 1986, että ratkaisuaikojen lyhentämiseksi olisi oikeusasiamiehen kanslian esittelijähenkilöstön lisäämisen ohella ryhdyttävä toimenpiteisiin toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamiseksi (VaVM 14/1987 vp).

Perustuslakivaliokunnan arviota kanteluasioiden määrän pysyvistä noususta voidaan pitää oikeana. Sama ilmiö on havaittu myös Ruotsissa. Siellä oikeusasiamiehelle vuosittain tehtyjen kantelujen määrä on kahdeksan viime vuoden aikana noussut 2 700:sta 4 800:aan.

Kantelujen määrän lisääntyminen vaikuttaa luonnollisesti käsittelyaikoihin. Liitteenä 4 olevassa taulukossa on esitetty oikeusasiamiehen kanslian ratkaisujen keskimääräiset käsittelyajat joulukuusta 1991 huhtikuuhun 1997. Keskimääräinen käsittelyaika on laskettu kutakin kuukautta edeltäneen vuoden

aikana ratkaistuista asioista. Joulukuussa 1991 keskimääräinen käsittelyaika oli hie-man yli kahdeksan kuukautta. Vuoden 1992 lopusta alkaen keskimääräiset käsittelyajat saatiin laskemaan kuuden kuukauden tuntu-maan aina kesään 1995 saakka. Tämän jäl-keen keskimääräinen käsittelyaika on nous-sut. Huhtikuun 1997 lopussa kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8 kuukautta.

Kehityksen suunta näyttää huolestuttavalta. Tämän on todennut myös nykyinen oi-keusasiamies eduskunnan perustuslakiva-liokunnalle 10 päivänä huhtikuuta 1996 an-tamassaan lausunnossa.

Oikeusasiamiehille tulleiden kanteluiden määrää suhteessa asukaslukuun on eri poh-joismaissa selvitetty vuoden 1994 osalta. Selvityksessä ilmeni, että sataatuhatta asu-kasta kohden oikeusasiamiehelle tehtiin kan-teluita Suomessa 47, Ruotsissa 54, Norjassa 49, Tanskassa 56 ja Islannissa 128. Suomes-sa tehtiin näin ollen vuonna 1994 oi-keusasiamiehelle vähiten kanteluita suhteessa asukasmäärään. Suomen ja Ruotsin luvuista puuttuvat tosin oikeuskanslerille tehdyt kan-telut. Selvitys osoittaa, ettei kantelujen mää-rä Suomessa ollut vuonna 1994 (2 398 kan-telua) muihin pohjoismaihin verrattuna mi-tenkään poikkeuksellinen.

Perinteisten julkisten palvelujen yksityistä-minen on vaikuttanut myös oikeusasiamie-hen toimintaan. Vuoden 1990 lainmuutok-sesta alkaen oikeusasiamies on valvonut, että viranomaisten ja virkamiesten lisäksi myös muut julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia. Tämä merkitsee, että oikeusasiamiehen toimivaltaan nykyisin kuuluu perinteisten julkisten palvelujen valvonta riippumatta siitä, kuka niitä tuottaa.

Yksityistäminen on käytännössä lisännyt tehtäviä, vaikkei se mainittavammin ole vai-kuttanut oikeusasiamiehen toimintapiirin laajuuteen. Oikeusasiamies joutuu käyttä-mään entistä enemmän aikaa oikeudellisesti vaikeiden rajanvetokysymysten ratkaisemi-seen, kuten siihen, onko kysymyksessä julki-sen vallan käyttö vai ei tai toimiiko asian-omainen virkavastuulla vai ei. Jos oi-keusasiamies päätyy siihen, että valvonnan kohde ei toimi virkavastuulla, hän joutuu vielä ratkaisemaan, onko kysymyksessä jul-kisen tehtävän hoitaminen, joka kuuluu oi-keusasiamiehen niin sanottuun pehmeämmän valvonnan piiriin.

Yksityistäminen ja yhtiöittäminen ovat

johtaneet siihen, että monet yksityisen kansalaisen turvaksi säädetyt normit eivät ole enää sovellettavissa yksityistettyyn toimintaan, koska ne ovat usein sidoksissa julkishallintoon. Tämä koskee esimerkiksi kielilakia (148/1922) ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia (83/1951). Yksityistettyjen kohteiden osalta oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta käyttää ankarinta reaktiomuotoa, syyteoikeutta, koska yksityistetyissä yksiköissä työskentelevät eivät pääsääntöisesti toimi virkavastuulla.

Elokuun 1995 alussa voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen vaikutuksesta oikeusasiamiehen toimintaan on vasta vähän kokemusta. Voidaan kuitenkin todeta, että uudistuksen tarkoituksena ei ole ollut laajentaa oikeusasiamiehen valvontavaltaa ja -velvollisuutta yksityiselle sektorille. Oikeusasiamiehellä on ollut mahdollisuus puuttua yksityisen sektorin epäkohtiin kyseistä sektoria valvovan tai ohjaavan viranomaisen mahdollisten laiminlyöntien tai virheellisen menettelyn kautta. Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta erityistä merkitystä on hallitusmuodon 16 a §:ssä julkiselle vallalle säädetyllä velvollisuudella turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää julkista valtaa edustavilta viranomaisilta erityistä aktiivisuutta myös tässä suhteessa. Oikeusasiamiehellä on tämän säännöksen nojalla mahdollisuus vaikuttaa asiaan.

Erityisesti sosiaalisten oikeuksien nostaminen perusoikeuksiksi heijastuu oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamiehelle on viime vuosina tehty eniten kanteluita juuri sosiaaliviranomaisten toiminnasta. Oikeusasiamiehen vuonna 1996 ratkaistut asiat on esitelty asiaryhmittäin liitteessä 5.

Perusoikeuksiin kuuluvasta ihmisten yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvoisesta kohtelusta on säädetty hallitusmuodon 5 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Syrjintä on kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 9 §:ssä, jossa syrjinnän käsitettä täsmennettiin ja jonkin verran laajennettiin aikaisemmasta. Säännöksen mukaan se, joka elinkeinotoiminnassa, ammatinharjoittamisessa, yleisön palvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista

tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla, kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä tai asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan, on tuomittava syrjinnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Syrjintäperusteena on säännöksessä lueteltu rotu, kansallinen tai etninen alkuperä, ihonväri, kieli, sukupuoli, ikä, perhesuhteet, sukupuolinen suuntautuminen tai terveydentila, uskonto, yhteiskunnallinen mielipide, poliittinen tai ammatillinen toiminta tai muu näihin rinnastettava seikka. Oikeusasiamiehen valvontavalta syrjinnässä rajoittuu virkatoimintaan ja muun julkisen tehtävän hoitamiseen. Yksityissektorilla tapahtuvaan syrjintään oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu.

Oikeusasiamiehen reagointimahdollisuudet ovat kansainvälisesti tarkasteltuna laajat ja niitä voidaan pitää riittävinä. Vaikka oikeusasiamies on käyttänyt syyteoikeuttaan säästeliäästi, syyteoikeus on vahva tuki oikeusasiamiehen valvontatyössä.

Oikeusasiamiehen antamien huomautusten osalta huomautuksen saajan oikeusturvaan on kiinnitetty huomiota huomautusratkaisujen lopullisuuden vuoksi. Niihin ei voida hakea muutosta eikä niitä voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kantelussa on yleensä kysymys virkamiehen lainvastaiseksi tai virheelliseksi väitetyn menettelyn tutkimisesta. Tällöin kantelun kohteen oikeudellinen asema rinnastuu lähinnä rikoksesta epäillyn asemaan. Oikeusasiamiehen julkisesti esittämä virkamiehen arvostelu ja huomauttaminen koetaan ankarana seuraamuksena. Asianosaisten kuuleminen on sen vuoksi välttämätöntä. Tästä on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 7 §:n 2 momentissa. Vaikka oikeusasiamiehen ratkaisuihin ei olekaan muutoksenhakumahdollisuutta, on huomattava, että oikeusasiamiehellä on aina mahdollisuus ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi, jos siinä ilmenee sellaista uutta tietoa, jota hänellä päätöstä tehtäessä ei vielä ollut. Huomautuksen saaneella henkilöllä on mahdollisuus kirjoittaa oikeusasiamiehelle ja pyytää asian uutta tutkimista. Käytännössä tällainen menettely on ollut kuitenkin erittäin harvinaista.

Oikeusasiamiehen oikeutta valvoa myös tuomioistuinten toimintaa on pidetty tärkeänä. Oikeusasiamies on puuttunut vain sel-

viin, lähinnä prosessuaalisiin virheisiin sekä ihmisarvoa loukkaavaan menettelyyn. Esimerkkeinä voidaan mainita vapaudenmenetyksajan vähentämättä jättäminen ja ehdollisena julistetun rangaistuksen virheellinen muuttuminen kirjallisessa päätöksessä ehdottomaksi. Ihmisarvoa loukkaavasta menettelystä voidaan mainita esimerkkinä käsirautojen poistamatta jättäminen istunnon ajaksi ja asianosaisten seisottaminen pitkän istunnon aikana.

Ehdotuksia tuomioistuinten valvonnan rajaan oikeusasiamiehen valvontapiiriin ulkopuolelle on perusteltu tuomioistuinten riippumattomuudella. Kuitenkaan ei voitane katsoa, että oikeusasiamiehen tuomioistuihin kohdistunut valvonta nykyisessä muodossaan aiheuttaisi ongelmia tuomioistuinten riippumattomuudelle.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat toistaan riippumattomia itsenäisiä laillisuusvalvojia. Lähtökohtana on, etteivät he valvo toistensa virkatoimia. Asiasta säädetään oikeusasiamiehen johtosäännössä, jonka mukaan oikeusasiamiehen ei tule puuttua oikeuskanslerin virkatoimiin muutoin kuin jos eduskunta tai tasavallan presidentti on päättänyt nostaa syytteen oikeuskansleria vastaan ja viimeksi mainitussakin tapauksessa vain, jos hänet on syyttäjän tehtävään määrätty (eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 4 § 2 mom.).

Viranomaistoiminnan ja julkisten tehtävien hoidon valvonnassa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Oikeuskanslerin työstä arviolta noin kolmannes muodostuu kantelujen käsittelystä. Hänen muihin tehtäviinsä kuuluu valtioneuvoston valvonta ja neuvonanto sekä marraskuun 1997 loppuun toiminta ylimpänä syyttäjänä. Kuluvalla 1990-luvulla oikeuskanslerille ovat yksityishenkilöt vuosittain osoittaneet noin 1 000–1 200 kantelua.

Jos samaa asiaa koskevat kantelut tai omaloitteinen tutkinta tulevat samanaikaisesti vireille kummallakin laillisuusvalvojalla, asian ratkaisee vakiintuneeksi muodostuneen käytännön mukaan se, jolle kantelu on ensiksi tehty. Jos kantelu tulee samanaikaisesti molemmille, ratkaistaan työtilanteen ja mahdollisen erityisasiantuntemuksen perusteella kuka kantelun käsittelee. Mahdollinen vireil-

läolo toisella laillisuusvalvojalla on helposti tarkistettavissa, koska kummallakin on pääsy toisen diaarijärjestelmään.

Toinen ylimmistä laillisuusvalvojista voi ottaa käsiteltäväkseen toisen jo ratkaiseman asian. Käytännössä toisen laillisuusvalvojan ratkaisema asia otetaan kuitenkin tutkittavaksi vain, jos siinä on esitetty uutta näyttöä, ja silloin koko asia myös tutkitaan uudelleen. Jos asia otetaan näin uudelleen käsiteltäväksi, on teoriassa mahdollista, että päädytään toiseen lopputulokseen kuin asiaa ensiksi tutkittaessa, varsinkin jos laillisuuskysymys ei ole selvä. Laillisuusvalvojen toistaan poikkeavia kantoja ei ole käytännössä kovinkaan usein esiintynyt.

Koska päällekkäistä työtä ei juurikaan laillisuusvalvojen kesken tehdä, on kahden rinnakkaisen laillisuusvalvojan järjestelmää pikemminkin pidettävä myönteisenä kuin kielteisenä asiana. Se avaa kansalaisille mahdollisuuden valita, kenelle he kantelunsa osoittavat ja sen voidaan siten katsoa lisäävän kansalaisten oikeusturvaa. Laillisuusvalvojen itsensä taholta ei myöskään ole esitetty kritiikkiä laillisuusvalvonnan rinnakkaisjärjestelmää kohtaan.

Eduskunnan oikeusasiamies ja nykyiset erityisasiamiehet

Kuluttaja-asiamiehen virka perustettiin vuonna 1978 (laki kuluttaja-asiamiehestä; 40/1978), tasa-arvovaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun virat vuonna 1987 (laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta; 610/1986 ja laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta; 389/1994) ja ulkomaalaisvaltuutetun virka vuonna 1991 (laki ulkomaalaisvaltuutetusta; 446/1991). Uusimpana erityisasiamiehen virkana perustettiin vuonna 1995 konkurssiasiamiehen virka (laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta; 109/1995).

Erityisasiamiesten tehtäviin kuuluu yksittäistapausten käsittelyn lisäksi neuvontaa, yleistä ohjausta, edistämistoimintaa sekä tiedottamista alan lainsäädännöstä ja siinä säädellyistä oikeuksista ja velvollisuuksista. He myös seuraavat lainsäädännön ja yhteiskunnan kehitystä omalla vastualueellaan. Jotkut asiamiehistä voivat myös toimia avustajina oikeudenkäynneissä.

Kuluttaja-asiamiestä lukuun ottamatta erityisasiamiesten toimivalta rajoittuu usein siihen, että he neuvoin, ohjein, suosituksin ja

lausuntoja antamalla pyrkivät edistämään omaa alansa sääntelevän lainsäädännön päämäärien toteutumista. Tässä tehtävässä julkisuuden hyödyntämisellä on oma merkityksensä. Heidän tehtävänsä edistää tietynlaista linjaa tai käytäntöä koskee myös yksityisten eikä pelkästään viranomaisten toimintaa. Erityisasiamiehen puoleen kääntyneelle kantelijalle voi usein olla tarkoituksenmukaisempaa saada tietty asiantila korjatuksi aikaisessa vaiheessa kuin se, että jälkikäteen annetaan kritiikkiä lainvastaisesta käyttäytymisestä. Erityisasiamiehillä on oman alansa erityisasiantuntemus ja he voivat myös puuttua epäkohtiin riittävän aikaisessa vaiheessa. Erityisasiamiehet pyrkivät neuvotteluihin aktiivisemmin saavuttamaan yksittäistapauksissa sovintoratkaisun. He eivät yleensä yksittäistapauksia käsitellessään tee lopullisia päätöksiä, vaan heidän päätöksensä ovat suositusluontoisia. Erityisasiamiehillä ei myöskään ole oikeusasiamiehen tavoin oikeutta määrätä syytettä nostettavaksi. He kuitenkin näyttävät kokevan toimivaltansa ja tiedonsaanti-oikeutensa riittävinä.

Oikeusasiamiehen edellytetään työssään olevan puolueeton laillisuuden valvoja. Hänen toimivaltansa rajoittuu viranomaisten ja julkisia tehtäviä hoitavien valvontaan. Oikeusasiamiehen käsiteltäviksi asiat tulevat yleensä myöhemmässä vaiheessa eli silloin, kun kaikki muut valitusasteet on käyty läpi. Eduskunnan oikeusasiamiehen työ on usein muodollisempaa kuin erityisasiamiesten työ, koska se on selvästi laillisuusvalvontaa eikä siinä voida ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.

Koska oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että virkamiehet ja viranomaiset noudattavat lakia, hän valvoo myös erityisasiamiesten toiminnan lainmukaisuutta. Tästä ei liene esiintynyt erimielisyyksiä eikä tätä valvontavaltaa yleensä koeta kielteisenä. Kuten muistakin viranomaisista tai virkamiehistä myös erityisasiamiesten toiminnasta kannellaan joskus oikeusasiamiehelle.

Sama asia voi tulla käsiteltäväksi sekä erityisasiamiehelle että oikeusasiamiehelle, jos asia kuuluu molempien toimivaltaan. Jos oikeusasiamies on toimivaltainen käsittelemään asian, hän ei voi kieltäytyä ottamasta tutkittavakseen asioita vain siksi, että niitä varten on olemassa oma asiamies. Asian ollessa samanaikaisesti vireillä sekä erityisasiamiehellä että eduskunnan oikeusasiamiehellä, oikeusasiamies voi kuitenkin har-

kintansa mukaan tehdä päätöksen siitä, ettei hän siinä vaiheessa käsittele asiaa, koska se on jo toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä.

Jos oikeusasiamiehelle kannellaan asiasta, joka kuuluu erityisasiamiehen toimivaltaan, hän yleensä pyytää asiamieheltä lausunnon ennen asian ratkaisemista. Erityisasiamiehet myös pyrkivät seuraamaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä vastaavanlaisissa tapauksissa. Laajempaa järjestelmällistä yhteistyötä ei toistaiseksi ole esiintynyt oikeusasiamiehen ja erityisasiamiesten kesken.

Jos oikeusasiamies erityisasiamiesten tapaan ryhtyisi ajamaan tietyn ryhmän intressejä, oikeusasiamiehen uskottavuus objektiivisena laillisuuden ylimpänä valvojana saattaisi vaarantua.

Ei voida pitää suotavana, että oikeusasiamiehen valvontavalta laajennetaan koskemaan yksityisiä. On kuitenkin todettava, että nykyisen asiamiesjärjestelmän ulkopuolelle jää sellaisia katvealueita, jotka eivät ole kenenkään erityisvalvonnassa.

Lapsiasiamies

Suomessa ei ole valtiollista lapsen oikeuksia valvovan asiamiehen järjestelmää. Mannerheimin lastensuojeluliitolla on vuodesta 1981 ollut lapsiasiamies, joka siis toimii yksityisen järjestön palveluksessa.

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yleiskouksen vuonna 1989 hyväksymä ja Suomessa 1991 voimaan saatettu yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991) on tuonut keskusteluun kysymyksen valtiollisen lapsiasiamiehen perustamisesta Suomeen. Sosiaali- ja terveysministeriön lapsipoliittisen selontekotyöryhmän muistiossa (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:24) on selvitetty muun muassa tätä kysymystä. Hallituksen vuonna 1995 eduskunnalle antamassa lapsipoliittisessa selonteossa (VNS 2/1995 vp) suositeltiin perustettavaksi lapsiasiavaltuutetun virka. Asian valiokuntakäsittelyssä (StVM 3/1996 vp ja SiVM 1/1996 vp) edellytettiin hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin sekä erillisen uskotun miehen järjestelmän luomiseksi että nimenomaan erityisen yleisvalvontaa harjoittavan lapsiasiavaltuutetun viran perustamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt mahdollisuuksia lapsiasiavaltuutetun viran perustamiseen. Lapsiasiavaltuutettu ei

tämän mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tapaan käsittelee lainkaan yksittäisiä kanteita, vaan toimisi yleisellä yhteiskuntapolitiikan tasolla.

Kysymys lapsiasiamiehestä on viime vuosina ollut esillä kansainvälisissä yhteyksissä. YK:n lasten oikeuksia valvova komitea ilmaisi tammikuussa 1996 pidetyssä istunnossaan tyytyväisyytensä Suomessa käytävään keskusteluun erityisen valtiollisen lapsiasiamiehen viran perustamisesta ja edellytti kehityksen jatkuvan tähän suuntaan. Myös Euroopan neuvosto on useammassa eri yhteydessä ottanut kantaa lapsen etua edistävien kansallisten toimielinten, kuten riippumattoman lapsiasiavaltuutetun, asettamiseen.

Ehdotus syrjäntäasiamiehen viran perustamisesta

Ruotsissa on asiamies etnistä syrjäntää vastaan (ombudsmannen mot etnisk diskriminering) eli syrjäntäasiamies ja hän on Ruotsin hallituksen nimittämä virkamies. Hänen tehtäviinsä kuuluvat sekä yksittäisten kantelujen käsittely että yleiset syrjäntää ehkäisevät toimenpiteet. Hänellä ei ole syytevaltaa eikä hänellä ole tutkiessaan tapauksia rajatonta tiedonsaantioikeutta. Sellaisissa tapauksissa, joissa syrjäntäasiamies katsoo edellytysten olevan olemassa syytteen nostamiseksi, hän voi kääntyä valtakunnansyyttäjän puoleen. Valtakunnansyyttäjällä ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, mutta käytännössä erityisasiamiehen näkemyksellä lienee merkityksensä syyteharkintaa tehtäessä.

Ruotsin nykyisen syrjäntäasiamiehen mielestä tärkeätä on se, että tietty taho nimenomaisesti valvoo erityisalueita kuten esimerkiksi etnistä syrjäntää joko asiamiesinstituution muodossa tai jollain muulla tavalla. Hän pitää asennekasvatusta yhtenä tärkeimpänä tehtävänä.

Ruotsissa syrjäntäasiamiehen toimistossa rekisteröidään vuosittain noin 1 000 asiaa. Lukuun kuitenkin sisältyvät erilaiset luennot ja tutustumiskäynnit. Toisaalta laaja puhelinneuvonta ei sisälly tähän asiamäärään.

Suomessa syrjäntäasiamiehen viran perustamista esitettiin vuonna 1990 harkittavaksi oikeusministeriön asettaman kansanryhmän jäsenyyteen perustuvaa syrjäntää selvittäneen työryhmän mietinnössä (Monikulttuuriseen Suomeen. Oikeusministeriön lainvalmiste-

luosaston julkaisu 4/1990). Muistion pohjalta ei ole ryhdytty toimenpiteisiin syrjäntäasiamiehen viran perustamiseksi Suomeen.

YK:n rotusyrjäntäkomiteassa on keväällä 1996 tiedusteltu, kuinka hanke syrjäntäasiamiehen toimen perustamiseksi on edennyt. Komitealle on todettu asian tulleen esille mainitun vuoden aikana.

Lähtökohtaisesti kaikkien viranomaisten tulee huolehtia siitä, ettei niiden toiminnassa esiinny syrjäntää. Asiaan tulisi läpäisyperiaatetta noudattaen kiinnittää huomiota kaikessa hallinto- ja tuomioistuimatoiminnassa ja kaikilla tasoilla.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin erityistehtäväksi on annettu valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Syrjäntämyyden periaatteen noudattamisen seuranta kuuluu tähän valvontaan. Kun oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien toteutumista, hän myös valvoo syrjäntämyyden periaatteen toteutumista. Voidaan olettaa, että viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista valtaa käyttävien toiminnan valvonta tehostuu entisestään tässä suhteessa. Valvonnan ulkopuolelle jää yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen toiminta.

Syrjäntämyyden periaatteella on läheiset kytkennät ulkomaalaisvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun nykyisiin tehtäviin. Näille asiamiehille suunnatuissa kanteluissa esiintyy usein muuhunkin kuin sukupuoleen tai ulkomaalaisuuteen liittyvää syrjäntää. Eräs mahdollisuus saattaa kaikki syrjäntätapaukset jonkun erityisviranomaisen valvontaan olisi laajentaa jommankumman tai kummankin edellä mainitun asiamiehen toimivalta koskemaan syrjäntätapauksia laajemmin kuin nyt.

Hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi toimiva ministerityöryhmä on antanut opetusministeriön keväällä 1996 asettamalle rasismin ehkäisy -työryhmälle tehtäväksi harkita, kuinka syrjäntämyyden periaatteen noudattamisen valvonta tulisi järjestää siltä osin kuin se ei vielä ole järjestettynä. Ministeriryhmä ei pitänyt uuden erityisen syrjäntäasiamiehen viran perustamista tarkoituksenmukaisena. Rasismin ehkäisy -työryhmä on kesällä 1997 päättänyt esittää ministerityöryhmälle, että ulkomaalaisvaltuutetun tehtäväksi annettaisiin nykyisten tehtäviensä lisäksi valvoa syrjäntämyyden periaatteen ja syrjäntän kiellon noudattamista siltä osin kuin tämä valvonta ei ole minkään muun tahon tehtävänä. Samassa yhteydessä tulisi

harkita kysymystä siitä, minkä ministeriön yhteyteen virka tulisi sijoittaa sekä viran nimen muuttamista.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet

Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettujen kantelujen määrä on viime vuosina nousut. On tärkeää, että oikeusasiamiehen mahdollisuus käsitellä kaikki hänelle saapuvat kantelut tasapuolisesti ja perusteellisesti säilyy. Kantelumäärän nousu ei saa johtaa esimerkiksi kantelujen tutkimiskynnyksen nostamiseen tai siihen, että päätösten laadusta jouduttaisiin tinkimään. Kantelujen käsittelyaikojen ei myöskään tulisi antaa pidentyä nykyisestään.

Oikeusasiamiehelle on lisäksi taattava mahdollisuudet riittävästi paneutua oikeudellisesti vaikeisiin rajanvetokysymyksiin, kuten kysymykseen, mitä julkisella tehtävällä tarkoitetaan hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa. Oikeusasiamies määrittelee tällä tulkinnallaan valvontavaltansa rajat.

Lisäksi on tärkeää, että oikeusasiamiehelle jää tarpeeksi aikaa myös tarkastuksille ja omien aloitteiden tekemiseksi sekä kansainvälisten ja muiden yhteyksien hoitamiseksi. Yleensä oikeusasiamiehen omat aloitteet perustuvat tarkastuskohteessa tehtyihin havaintoihin. Oikeusasiamiehen omana aloitteena käsiteltäviksi ottamat asiat ovat useimpina vuosina johtaneet toimenpiteisiin yli 70 %:ssa tapauksissa.

Oikeusasiamiesinstituutiota kehitettäessä tulisi pyrkiä myös lapsen oikeuksien toteuttamisen valvonnan kehittämiseen.

Oikeusasiamiesjärjestelmän kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, ettei oikeusasiamies-instituution nauttima arvostus kärsi ja ettei oikeusasiamiehen asema heikenny.

2.2. Vaihtoehtoiset ratkaisut

Yleistä

Kantelujen määrän pysyvän lisääntymisen johdosta siirtymistä kolmen ratkaisijan malliin eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa voidaan pitää perusteltuna. Kuitenkin on myös eräitä muita mahdollisuuksia oi-

keusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetin tehostamiseksi.

Oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä

Helpoin ja luontevin vaihtoehto toteuttaa kolmen ratkaisijan malli olisi toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustaminen. Tällöin eduskunta valitsisi nykyiseen tapaan yhden oikeusasiamiehen, mutta kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Oikeusasiamiehen vahvistamassa työjärjestyksessä määrättäisiin, kuka apulaisoikeusasiamiehistä hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä.

Tämän ehdotuksen mukaan oikeusasiamies johtaisi edelleen oikeusasiamiehen kansliaa. Hän esimerkiksi päättäisi nykyiseen tapaan asiaryhmien jaosta työjärjestyksessä ja hän voisi yksittäistapauksessa ottaa itselleen apulaisoikeusasiamiehen asiaryhmään kuuluvan asian käsiteltäväkseen. Nykyisin oikeusasiamiehelle hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukaan kuuluvat oikeudet sekä toimiminen syyttäjänä hallitusmuodon 59 §:n 2 momentissa säädetyissä tapauksissa kuuluisivat oikeusasiamiehelle. Hän myös päättäisi periaatteellisesti tärkeistä linjanvedoista oikeusasiamiesten toiminnassa.

Tämän ratkaisumallin epäkohtana voidaan pitää sitä, että ratkaisijoiden virkanimikkeet olisivat eriarvoisia heidän itsenäisyydestään huolimatta. Hallitusmuodon 49 §:n sanonta apulaisoikeusasiamiehen avustavasta asemasta ei kaikilta osin vastaa todellista tilannetta. Nykyinen oikeusasiamiesjärjestelmä on kantelujen ja tarkastusten osalta käytännössä kahden itsenäisen ratkaisijan järjestelmä. Oikeusasiamies on itse asiassa luovuttanut osan ratkaisuvallastaan apulaisoikeusasiamiehelle vahvistamalla oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen työnjaon työjärjestyksessä. Vaikka oikeusasiamies yksittäistapauksessa voi ottaa apulaisoikeusasiamiehen hoidettavana olevaan asiaryhmään kuuluvan asian käsiteltäväkseen, näin tapahtuu käytännössä vain harvoin. Apulaisoikeusasiamiehen itsenäistä ratkaisuvalltaa ei juurikaan ole arvosteltu.

Apulaisoikeusasiamiehen nimike on tältä osin harhaanjohtava. Kanteluja tehneet kansalaiset ovat katsoneet tulleen epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi, kun heidän eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamiaan kanteluja ei ole tutkinut oikeusasiamies itse.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksistä on myös kanneltu oikeusasiamiehelle. Tällaista esiintyy siitä huolimatta, että apulaisoikeusasiamiesjärjestelmä on ollut käytössä jo yli kaksi vuosikymmentä.

Hallitusmuodon 49 §:n mukaan varamies hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Kun oikeusasiamiehen kansliassa olisi kolme varsinaista ratkaisijaa, voitaisiin työt heidän kesken järjestää sujuviksi jonkun oikeusasiamiehen estyneenä ollessa, esimerkiksi vuosilomien aikana. Perustettaessa toinen apulaisoikeusasiamiehen virka oikeusasiamiehen kansliaan voitaisiin varamiehestä luopua.

Johtava oikeusasiamies ja kaksi oikeusasiamiestä

Toinen vaihtoehto olisi siirtyminen järjestelmään, joka asetelmaltaan vastaa yhden oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmää, mutta jossa muutettaisiin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten nimikkeitä. Tämä vaihtoehto merkitsisi, että eduskunta valitsisi yhden johtavan oikeusasiamiehen ja kaksi oikeusasiamiestä.

Tässäkin mallissa oikeusasiamiesten nimikkeissä olisi edelleen ero, mutta he olisivat kuitenkin kaikki oikeusasiamiehiä, mikä kuvastaisi kunkin itsenäistä ratkaisuvaltaa.

Vastaavalla linjalla oli aikoinaan oikeusministeriön asettama oikeusasiamiestoimikunta, joka jätti mietintönsä (komiteanmietintö 1975:41) vuonna 1975. Taustana toimikunnan asettamiselle oli perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 28/1974 vp). Arvioidessaan apulaisoikeusasiamiehen ensimmäistä toimintavuotta eduskunnan perustuslakivaliokunta, viitaten kansalaisten reaktioihin, katsoi, että uusilla järjestelyillä ei ollut saavutettu sellaista tehtävien jakoa korkeimmalla tasolla, jota eduskunta aikanaan edellytti. Tämän vuoksi valiokunta edellytti hallituksen selvittävän, tulisiko lakia muuttaa siten, että eduskunta valitsisi kaksi samanarvoista oikeusasiamiestä. Toimikunnan ehdottamaa lainmuutosta ei kuitenkaan toteutettu.

Oikeusasiamiestoimikunnan mietinnössä pohdittiin kahden oikeusasiamiehen vaihtoehtona, että nimikkeet olisivat johtava oikeusasiamies ja oikeusasiamies, vanhempi ja nuorempi oikeusasiamies tai ensimmäinen ja toinen oikeusasiamies. Toimikunta kuitenkin

hylkäsi nämä vaihtoehdot, koska niitä pidettiin varsin muodollisina ja päättyi ehdottamaan kahden oikeusasiamiehen järjestelmää.

Koska johtavan oikeusasiamiehen ja kahden oikeusasiamiehen vaihtoehdossa on kolme ratkaisijaa, myös se mahdollistaisi luopumisen varamiehestä.

Kolme oikeusasiamiestä

Tässä vaihtoehdossa eduskunta valitsisi kolme tasa-arvoista oikeusasiamiestä. Yhden oikeusasiamiehen johtavalla asemalla on merkitystä lähinnä kanslian sisäisen työskentelyn kannalta. Kantelijoille ja esimerkiksi oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvissa suljetuissa laitoksissa oleville yhden oikeusasiamiehen johtavalla asemalla ei olisi merkitystä. Siksi tämän aseman ei välttämättä tarvitsisi näkyä nimikkeestä. Silloin oikeusasiamiehen puoleen kääntyvät kokisivat tulevan tasapuolisesti kohdelluiksi, koska kaikki asiat ratkaisee oikeusasiamies.

Tässä mallissa oikeusasiamiesten välille vahvistettaisiin selkeä tehtävien jako, eikä kukaan oikeusasiamiehistä voisi siirtää itselleen toisen tehtäväalueeseen kuuluvaa asiaa.

Mallin ongelmana on, ettei oikeusasiamiehen kansliassa olisi yhtä selkeää johtajaa, vaan kansliasta muodostuisi kolmen johtajan virasto, joka helposti voisi pirstoutua. Epäyhtenäisen ratkaisukäytännön kehittymisestä on tällaisessa järjestelmässä huomattavasti suurempi vaara kuin muissa esitetyissä malleissa, joissa on kaikissa yksi päällikkö. Ongelmaksi voi myös muodostua se, ettei käsiteltäviä asioita kyetä joustavasti siirtämään työtilanteen mukaisesti toisen vastuualueen oikeusasiamiehelle.

Edellä mainitussa vuoden 1975 mietinnösään oikeusasiamiestoimikunta päätyi ehdotukseen, että valittaisiin kaksi tai useampia samanarvoisia oikeusasiamiehiä. Ehdotettua uudistusta ei kuitenkaan toteutettu.

Varamiehen käytön lisääminen

Hallitusmuodon 49 §:n mukaan varamies hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Tämä merkitsee käytännössä myös tilanteita, jolloin apulaisoikeusasiamies hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Nykyisen järjestelmän puitteissa varamiestä ei voida kutsua tehtävänsä, ellei joko oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies ole estyneenä. Oi-

keusasiames päättää varamiehen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiames tehtäviä. Varamiestä on 1990-luvun aikana käytetty suhteellisen vähän. Vuosittain varamies on hoitanut apulaisoikeusasiames tehtäviä 1–3 kuukauden ajan. Tätä ennen varamiestä on käytetty parin kuukauden ajan vuosittain.

Eräs mahdollisuus olisi, että lakia muutettaisiin niin, että varamies voitaisiin kutsua tehtävänsä myös muulloin kuin apulaisoikeusasiames ollessa estyneenä. Tämä koskisi esimerkiksi tilapäisiä työruuhkia. Oikeusasiameshelle osoitettujen kantelujen ruuhka ei kuitenkaan näytä ohimenevältä ilmiöltä, vaan se on pidempään jatkuneen kehityksen tulos.

Samoin kuin apulaisoikeusasiameshien tekemistä ratkaisuista joskus kannellaan oikeusasiameshelle, kannellaan myös apulaisoikeusasiameshien varamiehen allekirjoittamista päätöksistä. Varamiehen nimikettä ei sinänsä voida katsoa harhaanjohtavaksi kuten apulaisoikeusasiameshien nimikettä. Kantelijoiden luottamuksen ja järjestelmän arvostuksen säilyttämiseksi voidaan kuitenkin pitää parempana, että ratkaisut eivät ole varamiehen allekirjoittamia.

Varamiehen käytön lisäämistä ei siten voida pitää tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Esityksessä ehdotetaan luopumista varamiehestä kokonaan. Tämä on mahdollista jos oikeusasiameshien kansliassa olisi kolme varsinaista ratkaisijaa.

Esittelijöiden määrän lisääminen

Kasvavan kantelumäärän hallitsemiseksi on eduskunnan oikeusasiameshien kansliassa varsinaisten esittelijöiden ohella käytetty kanslian tarkastajia ja notaareja myös esittelijöinä sekä sivutoimisia esittelijöitä. Keväällä 1996 oikeusasiameshien kansliassa oli kansliapäällikkö mukaan luettuna 16 varsinaista lakimieskoulutuksen saanutta esittelijää. Notaareja ja tarkastajia oli yhteensä viisi.

Pelkäästään esittelijöiden määrän lisäämisellä ei voida vastata kasvavan kantelumäärän aiheuttamaan tarpeeseen, ellei samalla lisätä ratkaisijoiden määrää. Jos esittelijöiden määrä kasvaa liian suureksi, on vaara, että asioiden ratkaisija joutuu ratkaisemaan asian voimatta riittävästi perehtyä siihen.

Eräiden arvioiden mukaan esittelijöiden enimmäismäärä on noin kymmenen esitteli-

jää ratkaisijaa kohden. Tämä merkitsisi, ettei tämän hetkisen tilanteen vallitessa olisi tarkoituksenmukaista lisätä esittelijöiden määrää, ellei ratkaisijoiden määrä kasva. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Ruotsin oikeusasiameshien kansliassa on 5–7 esittelijää oikeusasiameshien kohden. Jos oikeusasiameshien kansliaan perustetaan yksi uusi ratkaisijan virka, olisi jokaista ratkaisijaa kohden noin kuusi esittelijää kanslian nykyisellä kokoonpanolla. Pelkäästään esittelijöiden lisääminen ei riitä estämään kantelujen ruuhkautumista.

Ratkaisuvallan delegointi

Jollei ratkaisijoiden määrää haluta lisätä, voisi eräs mahdollisuus olla joidenkin kantelujen ratkaisujen delegeoiminen oikeusasiameshien kanslian muulle henkilökunnalle, lähinnä varsinaisille esittelijöille. Pääasiallisuuden osalta ratkaisuvallaa ei ole tähän saakka katsottu voitavan delegoida esittelijöille. Vaikka vastaukset eräisiin yksinkertaisiin asioihin voidaan lähettää esittelijän allekirjoittamana, esitellään kaikki oikeusasiameshien kansliasta lähtevät ratkaisut oikeusasiameshelle tai apulaisoikeusasiameshelle ja tämä ilmenee vastauksesta.

Noin kolmannes kaikista oikeusasiameshelle saapuvista kanteluista koskee asioita, joita ei käsitellä siksi, että ne esimerkiksi ovat vireillä muualla tai eivät kuulu oikeusasiameshien toimivaltaan. Tutkimatta jätettyjen kantelujen luku on vuodesta 1992 kasvanut melkein kolmanneksella. Luonteensa puolesta ne voisivat ensi näkemältä soveltua delegeoitavaksi esittelijöille ratkaisua varten.

Eduskunnan oikeusasiameshien katsontu, ettei oikeusturva kärsisi siitä, että esimerkiksi erilaisten oikeusasiameshien toimivaltaa tai toimintamahdollisuuksia koskevien väärinkäsitysten oikaiseminen delegeoitaisiin kanslian esittelijöille. Hän kuitenkin katsoo asian olevan ongelmallinen yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Jokaisella tulisi niin halutessaan olla oikeus lähestyä oikeusasiameshien.

Ruotsissa oikeusasiameshien ratkaisuvallan delegointia on pohdittu ainakin kahden eri uudistuksen yhteydessä, mutta kummallakaan kerralla ehdotukset eivät toteutuneet. Vuoden 1972 oikeusasiameshien komitea ehdotti päätösvalan delegointia siten, että eräät oikeusasiameshien viraston viranhaltijat olisivat saaneet päättää asian jättämisestä tutkimatta,

mutta valtiopäivät eivät hyväksyneet tätä ehdotusta.

Ruotsin vuoden 1985 oikeusasiamieskomitean mietinnössä hallitusmuotoa ehdotettiin muutettavaksi siten, että neljän sijasta valitaisiin vain yksi oikeusasiamies. Oikeusasiamiehelle ehdotettiin annettavaksi mahdollisuus delegoida päätösvaltaansa tietyissä asioissa. Vähämerkityksisissä kanteluasioissa tai oikeusasiamiehen itsensä vireille panemissa asioissa oikeusasiamies olisi voinut tapauskohtaisesti valtuuttaa kansliapäällikön (rättschef) ratkaisemaan asian. Vastaavan valtuutuksen nojalla kansliapäälliköllä olisi ollut mahdollisuus antaa suoritettuun tarkastukseen liittyen huomautus tai muu lausunto vähämerkityksisessä asiassa. Oikeusasiamies olisi myös yksittäistapauksissa voinut valtuuttaa osastopäällikön tekemään päätöksen asian jättämisestä tutkimatta tai sen hylkäämisestä.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että oikeusasiamiehen olisi tullut saada tieto kaikista vireille tulleista asioista, ja asiaa ei olisi saanut muu virkamies ratkaista ennen kuin oikeusasiamies olisi tehnyt delegoinnista päätöksen. Komitea katsoi, ettei ratkaisuvaltaa periaatteellisesti tai muulla perusteella tärkeissä asioissa tulisi delegoida, eikä delegoinnin tulisi koskea asioita, joissa virkamiehiin kohdistetaan kritiikkiä. Muutoin oikeusasiamiehen perinteinen asema muuttuisi ratkaisevasti ja kansalaisten oikeusturva vaarantuisi. Nimenomaan oikeusasiamiehellä oleva huomautuksenantovalta tulisi pidättää, vähämerkityksisiä asioita lukuun ottamatta, ainoastaan valtiopäivien valitsemille henkilöille.

Komitean ehdotuksen mukaan delegointimahdollisuuden toteuttamisen kanssa samanaikaisesti oikeusasiamiehen virasto olisi jaettu kolmeen osastoon. Kunkin osaston työskentelyä olisi johtanut oikeusasiamiehen alaisena kansliapäällikkö ja lisäksi osastoilla olisi ollut osastopäälliköt.

Jos Suomessa ratkaisijatarve tyydytettäisiin nostamalla esittelijöiden määrää ja delegoimalla heille päätösvaltaa, voisi tämä johtaa uusiin järjestelyihin oikeusasiamiehen kansliassa. Nykyisin oikeusasiamiehen kanslian esittelijät, tarkastajat ja notaarit ovat muodostaneet oikeusasiamiehen ohjeiden mukaan neljä jaostoa, joiden tehtävänä on kokoontua esittelijäneuvosten johdolla keskustelemaan ajankohtaisista työhön ja kanslian toimintaan liittyvistä asioista. Jaostoilla ei kuitenkaan

ole päätösvaltaa. Jos ratkaisuvallan delegointi toteutettaisiin, on mahdollista, että kansliasta tulisi nykyistä hierarkkisempi ja järjestelmä muuttuisi raskaammaksi.

On tärkeää, että kantelija, joka osoittaa kirjeensä oikeusasiamiehelle, myös saa tältä vastauksen. Ratkaisuvallan delegoiminen esittelijöille merkitsisi sitä, että eduskunnan valitseman oikeusasiamiehen sijaan tämän palkkaamat virkamiehet ratkaisisivat asioita. Sen, joka eduskunnan puolesta valvoo lakien noudattamista, tulisi olla eduskunnan valtuutuksen saanut.

Kuten edellä on todettu, apulaisoikeusasiamiehen ja tämän varamiehen ratkaisuista on kanneltu oikeusasiamiehelle. On hyvin todennäköistä, että vastaavia tilanteita esiintyisi jopa entistä useammin, jos kantelijat saisivat esimerkiksi esittelijäneuvoksen tai muun esittelijän allekirjoittamia päätöksiä.

2.3. Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamista. Oikeusasiamies-instituution perinteiden säilymistä on pidetty tärkeänä. Tähän liittyy oikeusasiamies-instituution henkilöityminen eli se, että virka voidaan selvästi yhdistää tiettyyn henkilöön. Tässä on perinteisesti ollut ero Suomen ja Ruotsin välillä. Ruotsissa itse oikeusasiamies-instituutio on muodostunut keskeiseksi.

Oikeusasiamiehen kansliaan on tarpeen perustaa kolmannen ratkaisijan virka. Kun kolmen ratkaisijan järjestelmä toteutetaan, tulisi huolehtia siitä, että yksi oikeusasiamiehistä on johtavassa asemassa. Hänellä olisi hallinnollinen vastuu ja johtovastuu. Johtovastuun omaavalla olisi nykyiselle oikeusasiamiehelle kuuluvat oikeudet, kuten valta tehdä huomautus valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta ja ajaa syytettä valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria sekä korkeimpien oikeuksien presidenttejä vastaan. Siirryttäessä yhden oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään tämä toteutuisi.

Esityksessä ehdotetaan myös, että hallitusmuodon 49 §:ssä säädettäisiin myös apulaisoikeusasiamiesten kelpoisuusehdoista. Apulaisoikeusasiamiehellä olisi samat kelpoisuusehdot kuin oikeusasiamiehellä.

Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä ehdotetaan luovutta-

vaksi varamiesjärjestelmästä. Kun oikeusasiamiehen kansliassa on kolme varsinaista ratkaisijaa, voidaan työt heidän kesken joka tapauksessa järjestää sujuvasti.

Oikeusasiamiesten välinen työnjako ehdotetaan määrättäväksi kuten nykyisin oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Tarkoituksena on, että erityisesti lapsen oikeuksia koskevat asiat määrättäisiin työjärjestyksessä uutena asiaryhmänä jommankumman apulaisoikeusasiamiehen tehtäväksi. Oikeusasiamiehen vahvistamassa työjärjestyksessä määrättäisiin myös siitä, kuka apulaisoikeusasiamiehistä hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä.

Tarvetta lisätä esittelijöiden määrää tulisi arvioida sen jälkeen, kun toinen apulaisoikeusasiamies on ryhtynyt hoitamaan virkansa.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian laatiman laskelman mukaan apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta johtuvat palkkakustannukset olisivat vuositasolla noin 600 000 markkaa ja muut kulut noin 60 000 markkaa. Tällöin on kuitenkin otettava kustannussäästönä huomioon, että kolmen päätoimisen ratkaisijan järjestelmään siirryttäessä voidaan samalla luopua nykyisestä varamiesjärjestelmästä. Kun varamiehenä on viime vuosina toiminut oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikkö, tämä pienentää kustannuksia ainoastaan varamiehen ja kansliapäällikön palkkojen erotuksen verran. Se on 2–4 kuukaudelta noin 20 000–40 000 markkaa vuodessa.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Oikeusasiamies johtaa oikeusasiamiehen kanslian toimintaa. Apunaan hänellä on hallintoasioissa kansliapäällikkö, joka huolehtii kanslian sisäisestä toiminnasta ja valmistee kanslian henkilökuntaa ja taloutta koskevat asiat. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies voivat määrätä kansliapäällikölle myös kanteluiden valmistelu- ja esittelytehtäviä.

Ratkaisijoiden, siis oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen työnjako on määrätty kanslian työjärjestyksessä. Oikeusasiamiehelle

ja apulaisoikeusasiamiehelle ei ole omia esittelijöitä, vaan esittelijä määrätään asiaryhmän ja asian laadun perusteella.

Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisella ei ole suoraan seurannaisvaikutusta oikeusasiamiehen kanslian organisaatioon ja muuhun henkilöstöön. Tässä yhteydessä voidaan tosin harkita sitä, olisiko tarkoituksenmukaista muuttaa organisaatiota Ruotsin esimerkin mukaisesti siten, että kukin esittelijä esittelee asioita pääasiassa yhdelle oikeusasiamiehelle.

3.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Perustamalla toinen apulaisoikeusasiamiehen virka eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetti lisääntyy. Tällä varmistetaan oikeusasiamiehen mahdollisuutta käsitellä kaikki hänelle saapuvat kantelut nopeasti, perusteellisesti ja tasapuolisesti ilman, että kantelujen tutkimiskynnystä joudutaan nostamaan. Uudistus jättäisi enemmän aikaa myös tärkeinä pidettäville tarkastuksille ja oma-aloitteiselle toiminnalle.

4. Asian valmistelu

Perustuslakivaliokunta totesi oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 1993 antamassaan mietinnössä (PeVM 21/1994 vp), että on tarpeellista selvittää mahdollisuus siirtyä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään. Valiokunta perusteli mietintöään oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulleiden kanteluasioiden määrän tuntuvalta nousulla. Valiokunta piti määrää korkeana ja arvioi nousun olevan pysyväisluonteista.

Oikeusministeriö asetti 22 päivänä toukokuuta 1995 oikeusasiamiestyöryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää tarve ja mahdollisuudet siirtyä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään sekä arvioida muutoinkin eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä ottaen huomioon äskettäin toteutetut ja vireillä olevat laillisuusvalvontaan liittyvät uudistukset.

Oikeusasiamiestyöryhmä antoi 21 päivänä elokuuta 1995 osamietinnön toimeksiannon ensimmäisestä kohdasta vuoden 1996 talousarviota silmälläpitäen. Osamietinnössään työryhmä totesi, että oikeusasiamiehen kansliassa tarvitaan kolmas ratkaisija ja että yksi mahdollisuus olisi kolmen oikeusasiamiehen

malli. Tiukan aikataulun vuoksi työryhmä totesi, että sillä ei ollut mahdollisuutta perehtyä riittävästi kysymykseen, miten kolmannen ratkaisijan malli tulisi toteuttaa. Oikeusasiamiestyöryhmä varasikin itselleen mahdollisuuden perehtyä tähän kysymykseen perusteellisemmin jatkotyönsä yhteydessä.

Osamietinnöstä annetuista lausunnoista ilmeni, ettei kolmen oikeusasiamiehen malli saanut varauksetonta tukea. Joissakin lausunnoissa epäiltiin usean ratkaisijan järjestelmän toimivuutta.

Lopullisen mietintönsä työryhmä luovutti oikeusministeriölle 18 päivänä kesäkuuta 1996 (Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö, Oikeusministeriö). Mietinnössä ehdotettiin, että oikeusasiamiehen kansliaan perustettaisiin kolmannen ratkaisijan virka.

Mietinnöstä pyydettiin lausunnot eduskuntaryhmiltä, valtioneuvoston kanslialta ja ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä sekä valtiollisilta erityisasiamiehiltä. Saaduissa lausunnoissa suhtauduttiin lähes poikkeuksetta myönteisesti ehdotukseen kolmannen ratkaisijan viran perustamiseen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Suurin osa lausunnonantajista tukivat nimenomaan toisen

apulaisoikeusasiamiehen viran perustamista tai jättivät ottamatta kantaa siihen, millainen kolmen ratkaisijan järjestelmä tulisi olla.

5. Muita ehdotukseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Parhaillaan on meneillään perustuslakien uudistamiseen tähtäävä laaja hanke. Valtioneuvosto asetti 18 päivänä tammikuuta 1996 komitean (Perustuslaki 2000 -komitea) laatimaan ehdotusta uudeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi. Komitea luovutti mietintönsä (komiteanmietintö 1997:13) oikeusministerille 27 päivänä kesäkuuta 1997. Mietinnössä ehdotetaan, että nykyiset neljä perustuslakia korvattaisiin uudella Suomen Hallitusmuodolla, johon koottaisiin kaikki Suomen perustuslain tasoiset säännökset. Hallitusmuodossa ehdotetaan luotavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmä. Hallituksen esitys asiassa annettaneen alkuvuodesta 1998. Uuden perustuslain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

49 §. Ehdotuksen mukaan eduskunta valitsisi oikeusasiamiehen neljän vuoden toimikaudeksi. Nykyisen hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen kuollessa tai erotessa toimestaan kesken toimikauden valitaan uusi oikeusasiamies ainoastaan toimikauden jäljellä olevaksi ajaksi. Ehdotuksen mukaan näissäkin tapauksissa uuden oikeusasiamiehen toimikausi kestäisi neljä vuotta. Oikeusasiamiehen toimikausi ei nykyisinkään ole sidottu eduskunnan vaaliin huolimatta siitä, että sen pituus vastaa eduskunnan toimikautta. Oikeusasiamiehen tehtävän hoitamisen riittävän jatkuvuuden sekä oikeusasiamiehen riippumattomuuden turvaaminen edellyttävät kaikissa tilanteissa oikeusasiamiehen riittävänä pitkä yhtenäistä toimikautta. Siten ei enää ole olemassa riittäviä perusteita määrätä oikeusasiamiehen toimikautta lyhyemmäksi niissä tapauksissa, joissa tehtävä joudutaan täyttämään enneaikaisesti edellisen oikeusasiamiehen kuoleman tai tehtävästä eroamisen vuoksi.

Oikeusasiamiehen tulisi olla etevä laintuntija. Oikeusasiamiehen kelpoisuusvaatimuksen säilyisivät siten asiallisesti ennallaan.

Pykälässä säädettäisiin nykyiseen tapaan siitä, että oikeusasiamiehen vaali toimitetaan samassa järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaali. Valtiopäiväjärjestyksen 25 § sisältää puhemiehen valintaa koskevat säännökset.

Oikeusasiamiehen lisäksi eduskunta valitsisi vastaisuudessa kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen johdosta ei enää ole tarvetta eikä perusteita apulaisoikeusasiamiehen varamiehen valitsemiselle, joten pykälään ei enää otettaisi tätä tarkoittavia säännöksiä.

Apulaisoikeusasiamiehetkin valittaisiin neljän vuoden toimikausiksi ja vaali toimitettaisiin samassa järjestyksessä kuin oikeusasiamiehen vaali. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi apulaisoikeusasiamiesten kelpoisuusvaatimuksista. Ne olisivat samat kuin oikeusasiamiehellä. Ehdotus vastaa asiallisesti nykytilannetta.

Apulaisoikeusasiamiehet avustaisivat oi-

keusasiamiestä ja tarvittaessa hoitaisivat hänen tehtäviään. Oikeusasiamiehen vahvistamisessa työjärjestyksessä määrättäisiin, kuka apulaisoikeusasiamiehistä hoitaisi oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Nykyiseen tapaan oikeusasiamies päättäisi työjärjestyksessä asiaryhmien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välillä.

59 §. Pykälästä poistettaisiin maininta apulaisoikeusasiamiehen varamiehestä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Tarkoituksena on, että uudistus tulisi voimaan mahdollisimman pian. Jotta työskentely eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa jatkuisi mahdollisimman sujuvasti, siirtymäsäännöksessä ehdotetaan, että oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään ennen lain voimaantuloa valitut henkilöt jatkavat tehtävissään toimikautensa loppuun. Toisen apulaisoikeusasiamiehen toimikausi ehdotetaan alkavaksi 1 päivänä syyskuuta 1998. Tällöin lain voimaantulon jälkeen jäisi aikaa suorittaa toisen apulaisoikeusasiamiehen vaali. Apulaisoikeusasiamiehen varamies jatkaisi tehtävässään, kunnes eduskunta on valinnut toisen apulaisoikeusasiamiehen ja tämän toimikausi alkanut.

1.2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointien lainmukaisuutta

1 §. Pykälästä poistettaisiin maininta apulaisoikeusasiamiehen varamiehestä ja muutettaisiin maininta apulaisoikeusasiamiehestä monikkoon.

1.3. Laki valtakunnanoikeudesta

1 §. Pykälästä poistettaisiin maininta apulaisoikeusasiamiehen varamiehestä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotuksen johdosta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä on tarkistettava. Ehdotetun lain tultua voimaan eduskunnan oikeusasiamiehen on vahvistettava uusi työjärjestys.

3. Voimaantulo

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

4. Säättämisjärjestys

Ehdotetut muutokset Suomen Hallitusmuo-

toon, ministerivastuulakiin ja valtakunnanoikeudesta annettuun lakiin tarkoittavat perustuslain muuttamista. Siksi kyseiset lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 49 §:n 1 momentti ja 59 §, sellaisina kuin niistä ovat, 49 §:n 1 momentti laissa 969/1995 ja 59 § laissa 1221/1990, seuraavasti:

49 §

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen, jonka tulee olla etevä laintuntija. Vaali toimitetaan eduskunnan puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi toimikaudeksi valitaan myös kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee täyttää vastaavat kelpoisuusvaatimukset. Apulaisoikeusasiamiehet avustavat oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitavat hänen tehtäviään.

59 §

Jos syyte lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä taikka oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria tai tämän varamiestä taikka eduskunnan oikeusasiamiestä tai apulaisoikeusasiamiestä vastaan, käsittelee asian erityinen tuomioistuin, valtakunnanoi-

keus, josta säädetään erikseen perustuslailla.

Jos eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria taikka tämän varamiestä vastaan, ajaa sitä eduskunnan oikeusasiamies. Syytettä oikeusasiamiestä tai apulaisoikeusasiamiestä vastaan ajaa eduskunnan määräämä henkilö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Ennen lain voimaantuloa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään valitut henkilöt jatkavat kuitenkin tehtävissään toimikautensa loppuun.

Tässä laissa tarkoitettu toinen apulaisoikeusasiamies valitaan ensi kerran toimikaudeksi, joka alkaa 1 päivänä syyskuuta 1998. Apulaisoikeusasiamiehen varamies jatkaa tehtävässään, kunnes eduskunta on tämän lain mukaisesti valinnut toisen apulaisoikeusasiamiehen ja tämän toimikausi alkanut.

2.

Laki**eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain (274/1922) 1 §, sellaisena kuin se on laissa 1222/1990, seuraavasti:

1 §

Eduskunnalla on oikeus tämän lain mukaan tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin apulaisoikeuskanslerin ja tämän varamiehen sekä apulaisoikeusasiamiesten virkatointien lainmukaisuutta sekä tehdä päätöksiä, jotka tarkastamisesta aiheutuvat.

Mitä tämän lain 2 §:n 1–3 momentissa ja 3–7 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenes-

tä ja oikeuskanslerista, koskee vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiestä samoin kuin apulaisoikeuskansleria ja tämän varamiestä sekä apulaisoikeusasiamiehiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Apulaisoikeusasiamiehen varamieheen sovelletaan kuitenkin edelleen tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki**valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain (273/1922) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1223/1990, seuraavasti:

1 §

Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria, apulaisoikeuskanslerin varamiestä tai eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Apulaisoikeusasiamiehen varamieheen sovelletaan kuitenkin edelleen tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Kari Häkämies*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 49 §:n 1 momentti ja 59 §, sellaisina kuin ne ovat, 49 §:n 1 momentti laissa 969/1995 ja 59 § laissa 1221/1990, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä valitaan eduskunnan oikeusasiamies neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Valittavan tulee olla eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö. Vaali toimitetaan eduskunnan puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitaa hänen tehtäviään, *sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen.*

59 §

Jos syyte lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä taikka oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria tai tämän varamiestä taikka eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä *tai tämän varamiestä* vastaan, käsittelee asian erityinen tuomioistuin, valtakunnanoikeus, josta säädetään erikseen perustuslailla.

Jos eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria taikka tämän varamiestä vastaan, ajaa sitä eduskunnan oikeusasiamies. Syytettä oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä *tai tämän varamiestä* vastaan ajaa eduskunnan määräämä henkilö.

Ehdotus

49 §

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen, jonka tulee olla etevä laintuntija. Vaali toimitetaan eduskunnan puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi toimikaudeksi valitaan myös kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee täyttää vastaavat kelpoisuusvaatimukset. Apulaisoikeusasiamiehet avustavat oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitavat hänen tehtäviään.

59 §

Jos syyte lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä taikka oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria tai tämän varamiestä taikka eduskunnan oikeusasiamiestä *tai* apulaisoikeusasiamiestä vastaan, käsittelee asian erityinen tuomioistuin, valtakunnanoikeus, josta säädetään erikseen perustuslailla.

Jos eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria taikka tämän varamiestä vastaan, ajaa sitä eduskunnan oikeusasiamies. Syytettä oikeusasiamiestä *tai* apulaisoikeusasiamiestä vastaan ajaa eduskunnan määräämä henkilö.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Ennen lain voimaantuloa oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään valitut henkilöt jatkavat kuitenkin tehtävissään toimikautensa loppuun.

Tässä laissa tarkoitettu toinen apulaisoikeusasiamies valitaan ensi kerran toimikaudeksi, joka alkaa 1 päivänä syyskuuta 1998. Apulaisoikeusasiamiehen varamies jatkaa tehtävässään, kunnes eduskunta on tämän lain mukaisesti valinnut toisen apulaisoikeusasiamiehen ja tämän toimikausi alkanut.

2.

Laki

eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain (274/1922) 1 §, sellaisena kuin se on laissa 1222/1990, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Eduskunnalla on oikeus tämän lain mukaan tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin apulaisoikeuskanslerin ja *apulaisoikeusasiamiehen* sekä näiden *varamiesten* virkatointen lainmukaisuutta sekä tehdä päätöksiä, jotka tarkastamisesta aiheutuvat.

Mitä tämän lain 2 §:n 1–3 momentissa ja 3–7 §:ssä on säädetty valtioneuvoston jäsenestä ja oikeuskanslerista, koskee vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiestä samoin kuin apulaisoikeuskansleria ja apulaisoikeusasiamiestä sekä näiden varamiestä.

1 §

Eduskunnalla on oikeus tämän lain mukaan tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin apulaisoikeuskanslerin ja *tämän varamiehen* sekä *apulaisoikeusasiamiesten* virkatointen lainmukaisuutta sekä tehdä päätöksiä, jotka tarkastamisesta aiheutuvat.

Mitä tämän lain 2 §:n 1–3 momentissa ja 3–7 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenestä ja oikeuskanslerista, koskee vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiestä samoin kuin apulaisoikeuskansleria ja *tämän varamiestä* sekä *apulaisoikeusasiamiehiä*.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Oikeusasiamiehen varamieheen sovelletaan kuitenkin edelleen tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki**valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain (273/1922) 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1223/1990, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

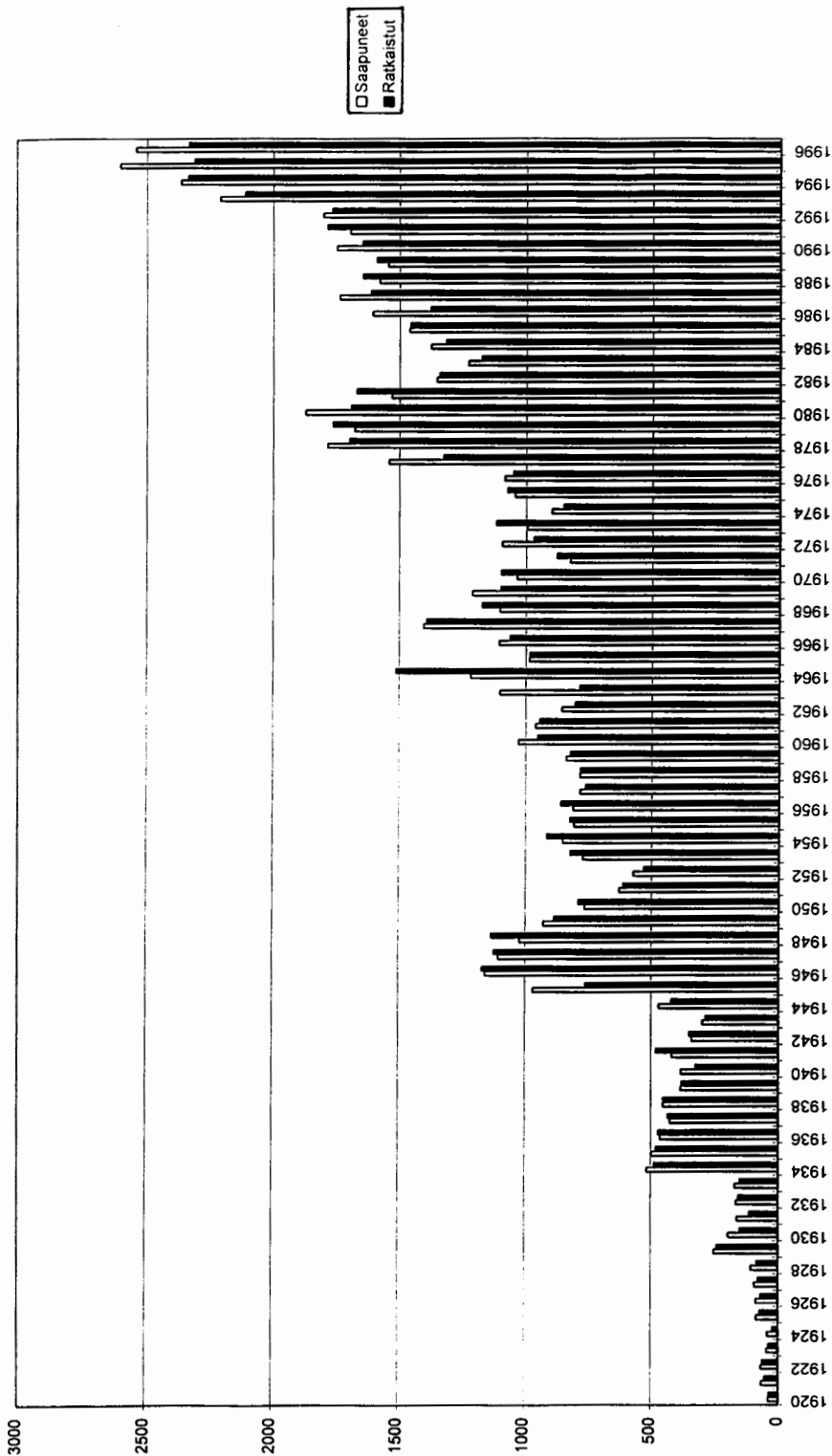
Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria, apulaisoikeuskanslerin varamiestä tai eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä, *apulaisoikeusasiamiehen varamiestä* taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

1 §

Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria, apulaisoikeuskanslerin varamiestä tai eduskunnan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta . Apulaisoikeusasiamiehen varamiehen sovelletaan kuitenkin edelleen tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

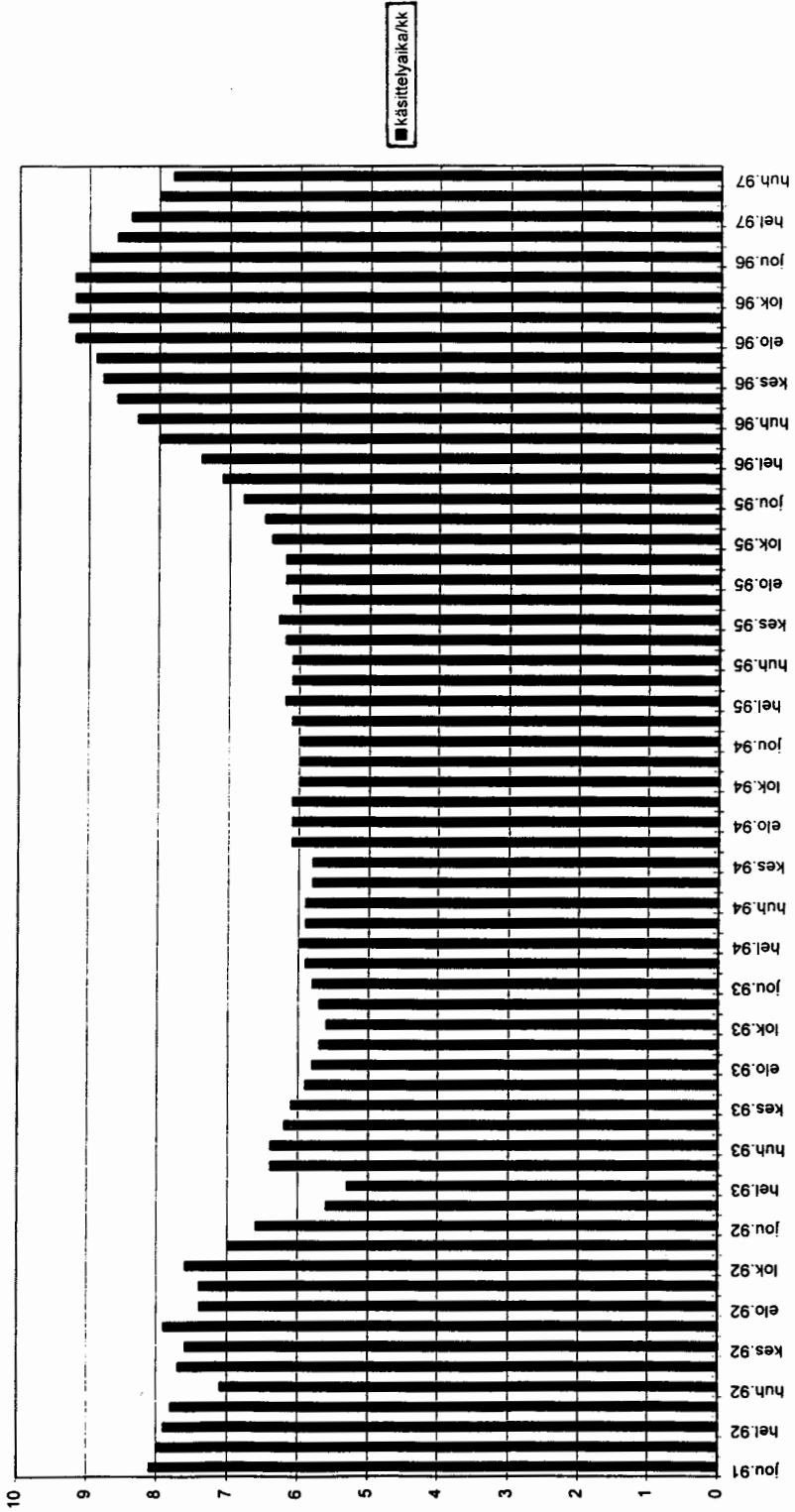
EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE
 SAAPUNEET JA RATKAISTUT KANTELUT 1920 - 1996



TIETOJA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHENKANSLIAN TOIMINNASTA VUOSILTA 1986 -1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Käsiteltäväksi tulleet	1.647	1.757	1.614	1.575	1.792	1.727	1.833	2.254	2.398	2.645	2.578
Ratkaistiin	1.423	1.642	1.669	1.614	1.685	1.829	1.808	2.146	2.370	2.352	2.364
<u>Ratkaistujen asioiden tulos</u>											
- ei tutkittu	24% 334	28% 457	22% 375	22% 355	20% 345	22% 396	22% 400	28% 608	29% 690	31% 739	27% 627
- ei todennäköisiä syitä	19% 275	24% 388	30% 500	25% 405	27% 456	29% 526	27% 496	31% 664	26% 624	29% 673	46% 1095
- ei virhettä	44% 632	39% 647	39% 645	42% 685	40% 668	37% 686	35% 624	27% 570	32% 750	28% 667	17% 398
- toimenpiteitä: syyte, kurinpito, huomautus, käsitys, esitys	7% 98	6% 98	5% 87	6% 88	8% 132	8% 147	11% 205	11% 242	11% 257	9% 211	8% 184
- muut	6% 84	3% 52	4% 62	5% 81	5% 84	4% 74	5% 83	3% 62	2% 49	3% 62	2% 60

Kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa
joulukuuta 1991 - huhtikuuta 1997



Liite 5

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA**TIETOJA VUODELTA 1996**

Ratkaistut asiat yhteensä	2 364
Kantelut	2 322
Omat aloitteet	28
Lausunnot	14

Ratkaistujen asioiden suurimmat asiaryhmät:

sosiaaliviranomaiset	367	15 %
poliisiviranomaiset	320	14 %
tuomioistuimet	312	13 %
vankeinhoitoviranomaiset	192	8 %
terveysviranomaiset	145	6 %
kunnalliset viranomaiset	139	6 %
ympäristöviranomaiset	80	3 %
veroviranomaiset	78	3 %

Tarkastukset

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies tekivät vuonna 1996 tarkastuksia 58 kohteeseen (vuonna 1995 kohteita oli 60).

Tarkastuskohteet jakautuivat seuraavasti:

puolustusvoimat/rajavartiolaitos	19
vankeinhoito	12
sosiaalitoimi	12
poliisihallinto	7
terveydenhuolto	5
muut tarkastuskohteet	3