

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan ulottuvuutta koskevia hallitusmuodon säännöksiä muutettavaksi siten, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluisi selkeästi kaiken viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön laillisuuden valvonta.

Edelleen ehdotetaan ylimpien laillisuusvalvojen oikeudellisen aseman ja vastuun saattamista mahdollisimman yhtäläisiksi. Esityksen mukaan oikeusasiamiestä syytettäisiin valtakunnan oikeudessa lainvastaisesta menettelystään virkatoimessa. Päätöksen syytteen nostamisesta voisi tehdä vain eduskunta noudattaen samaa menettelyä kuin päätettäessä valtioneuvoston jäsenen tai oikeuskanslerin syyteeseen asettamisesta.

Lisäksi ehdotetaan, että apulaisoikeuskanslerilla olisi tasavallan presidentin määrääjäksi määräämä varamies, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa tulisi hänen sijaansa ja hoitaisi tälle kuuluvia tehtäviä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista vuonna 1933 annettu laki samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana vuonna annettu laki ehdotetaan korvattavaksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettavalla lailla. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla nykyisen lainsäädännön perusteella oleva siirto-oikeus säilyisi uuden lain mukaan vähäisin tarkistuksin. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voisivat lisäksi keskinäisesti siirtää muunkin asian, jos siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Vastaavin perustein ylimmät laillisuusvalvojat voisivat siirtää asian muullekin viranomaiselle, jolla on asian käsittelyssä vaadittava erityisasiantuntemus.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	1.3. Laki valtakunnanoikeudesta	21
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	1.4. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	21
1.1. Tavoitteet	3	2. Tarkemmat säännökset	24
1.2. Keinot	4	3. Voimaantulo	24
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	4	4. Säättämisjärjestys	24
2.1. Nykyinen tilanne	4	LAKITEKSTIT	25
2.1.1. Lainsäädäntö	4	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	25
2.1.2. Käytäntö ja epäkohdat	8	2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta annetun lain muuttamisesta	26
2.2. Asian valmistelu	11	3. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta	26
2.2.1. Aikaisemmat valmisteluvaiheet	11	4. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	27
2.2.2. Hallituksen esityksen valmistelu ...	13	LIITTEET	28
3. Ehdotetut muutokset	13	Rinnakkaistekstit	28
3.1. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta- ja syytevallan sitominen viranomaisen toimintaan ja julkisen vallan käyttämiseen ..	13	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	28
3.2. Oikeusasiamiehen virkavastuu	15	3. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta	30
3.3. Apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen varamiehet	16	Asetusluonnos	31
3.4. Ylimpien laillisuusvalvojien työnjako ja asioiden siirto muille hallintokanteluja käsitteleville viranomaisille	17	Asetus valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntön muuttamisesta	31
4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset	18		
5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	19		
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	19		
1. Lakiehdotusten perustelut	19		
1.1. Suomen Hallitusmuoto	19		
1.2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta	21		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin mukaan on kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Kansalaisten on voitava edellyttää, että he itseään koskevilla asioissa saavat osakseen lainmukaisen ja asiallisen kohtelun. Hallinnon ja erityisesti virkamiesten toiminnan laillisuutta valvovat ylimpinä viranomaisina valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Molemmilla on oikeus omasta aloitteestaan ryhtyä toimenpiteisiin toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa, mutta käytännössä valtaosa asioista tulee vireille kansalaisten tekemillä kanteluilla. Vuosittain tehdään yhteensä noin 10 000—15 000 hallintokantelua. Niitä käsittelevät oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ohella muun muassa ministeriöt, keskusvirastot ja lääninhallitukset. Hallinnonaloja, joilla kanteluita tehdään runsaasti, ovat muun muassa vankeinhoito sekä poliisihallinto.

Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen tehtävänä on hallitusmuodon säännösten nojalla valvoa viranomaisten ja virkamiesten toimien lainmukaisuutta. Viranomaistoiminnan yleisvalvonnan lisäksi valvonnassa on ennen muuta kysymys julkisen vallan käyttämiseen liittyvän oikeudellisen vastuun toteuttamisesta. Julkista valtaa on voitu uskoa myös sellaisille henkilöille tai organisaatioille, joita ei pidetä virkamiehinä taikka viranomaisina. Julkisen vallan käyttämisen valvonnan kuuluminen kokonaan ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan ei aina ole ollut selvää.

Esityksen tavoitteena on parantaa kansalaisten oikeusturvaa sekä muutoinkin tehostaa koko julkisen hallinnon laillisuuden valvontaa saattamalla nykyistä selkeämmin viranomaisten ja niiden henkilöstön koko toiminta sekä kaikki julkisen vallan käyttö ylimpien laillisuusvalvojien, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen, toimivallan piiriin. Lisäksi työnjako asioiden käsittelyssä tehtäisiin nykyistä joustava-

vammaksi ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten kesken sekä niiden suhteessa muihin hallintoa valvoviin elimiin.

Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kanteluasioissa ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut ovat hyvin perusteltuja ja että ne annetaan joutuisasti. Tavoitteen saavuttamisen turvaamiseksi ylimmiltä laillisuusvalvojilta edellytetään jo hallitusmuodon säännöksissä hyvää asiantuntemusta oikeudellisissa kysymyksissä. Sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle on lisäksi toiminnassa muodostunut aloja, joilla toisella on parempi käytännön asiantuntemus kuin toisella. Laillisuusvalvojat myös valvovat itsenäisesti tiettyjä viranomaisia ja julkishallinnon osia. Ratkaisujen joutuisuutta voidaan puolestaan edistää sillä, että laillisuusvalvojilla on riittävästi valmistelu- ja ratkaisuvoimavaroja.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen lisäksi julkishallintoa valvovat myös eräät muut viranomaiset. Laillisuusvalvonnan kehittämisen kannalta on merkitystä eräiden keskusvirastojen samoin kuin kuluttaja-asiamiehen sekä tasa-arvo- ja tietosuojavaltuutetun toiminnalla. Julkishallinnon kehityksen myötä on yhä keskeisemmäksi tullut toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden valvonta. Tätä valvontatoimintaa hoitavat erityisinä eliminä valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Näiden viranomaisten erityisasiantuntemuksen vuoksi saattaa joskus olla tarkoituksenmukaista siirtää niiden käsiteltäviksi myös ylimmässä laillisuusvalvonnassa vireille tulleita asioita.

Valvonnan perustuminen mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen on tärkeää sekä kantelijan että valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta. Tämän tavoitteen saavuttamisessa on merkitystä myös ylimpien laillisuusvalvojien tarkoituksenmukaisella työnjaolla.

Ylimmässä laillisuusvalvonnassa on yksittäisiin epäkohtiin ja virheellisyyksiin puuttumisen ohella tärkeänä tavoitteena vaikuttaa valvottavan toiminnan kehittämiseen. Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu esittää muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, milloin he pitävät sitä tarpeellise-

na. Tiettyjen asiaryhmien ja oikeusturvakysymysten nykyistä selkeämpi keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle antaisi entistä paremman perustan tarpeellisten esitysten tekemiselle. Laillisuusvalvojen toimintaa voitaisiin tällöin myös paremmin toteuttaa siten, että yksittäistapauksia yleisemmällä tasolla pyrittäisiin ohjaamaan julkishallintoa ottamaan kansalaisten oikeudet kaikessa toiminnassaan huomioon.

Ehdotuksen tavoitteena on myös selkeyttää oikeusasiamiehen virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä. Asia on oikeudellisesti epäselvä ja tavoitteena on, että oikeusasiamiehen virkavastuu ylimpänä laillisuusvalvojana toimiessaan olisi sama kuin oikeuskanslerin.

Ylimpien laillisuusvalvojen tulee kyetä huolehtimaan tehtävistään asianmukaisesti kaikissa tilanteissa. Tämän vuoksi tulisi olla selkeät säännökset siitä, miten oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle kuuluvat tehtävät hoidetaan heidän ollessaan joko pysyvästi tai tilapäisesti estyneinä.

1.2. Keinot

Edellä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan muutettavaksi hallitusmuodossa ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta-säännöksiä. Sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen toimivallan ylimpänä laillisuusvalvojana tulisi perustua kaikilta osiltaan selkeästi hallitusmuodon säännöksiin. Laillisuusvalvonnan tulisi kattaa koko viranomaistoiminta ja kaikki julkisen vallan käyttö.

Julkishallinnon valvontajärjestelmää voidaan kehittää tekemällä asioiden siirto ylimpien laillisuusvalvojen kesken nykyistä joustavammaksi sekä antamalla heille oikeus siirtää asioita muille viranomaisille, joilla on näiden asioiden käsittelyssä tarvittava erityisasiantuntemus. Tästä ehdotetaan säädettäväksi erillisellä lailla.

Oikeusasiamiehen virkavastuuseen liittyvät säännökset edellyttävät hallitusmuodon, eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta annetun lain (274/22; jäljempänä ministerivastuulaki) ja valtakunnanoikeudesta annetun lain (273/22) muuttamista.

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan turvaamiseksi ehdotetaan perustettavaksi apulais-oikeuskanslerille varamiesjärjestelmä. Uudistus

ehdotetaan toteutettaviksi lisäämällä hallitusmuotoon asiaa koskevat säännökset.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Ylimpien laillisuusvalvojen yleinen toimivalta

Hallitusmuodon 46 ja 49 §:n mukaan tulee valtioneuvoston oikeuskanslerin valvoa "viranomaisten ja virkamiesten" ja eduskunnan oikeusasiamiehen "tuomioistuinten ja muiden viranomaisten" toiminnan laillisuutta. Yleensä mainituissa lainkohdissa säädetyn lainvalvojen valvontavallan on käytännössä tulkittu määräytyvän rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen kautta. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ei yleensä ole viranomaisen käsitteelle annettu itsenäistä sisältöä. Kuitenkin on mahdollista myös tulkita lainvalvojen toimivalta kaksijaikoiseksi. Viranomaistoiminnassa voi olla sellaisia oikeudellisesti ongelmallisia tai lainvastaisiksikin tulkittavissa olevia toimia ja käytäntöjä, joista ei kuitenkaan aseteta ketään yksittäistä virkamiestä virkavastuuseen. Voidaan siis sanoa, ettei valvontavallan nykyisinkään tarvitse tulkita määräytyvän pelkästään virkamiehiin kohdistuvan valvonnan kautta, vaan myös itse viranomaisorganinkin toiminnan laillisuutta voidaan valvoa. Itse asiassa tällainen viranomaistoiminnan yleinen valvonta on käynyt koko ajan entistä tärkeämmäksi. Valvontavalta ulottuu myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle: virkavastuulla toimitaan tietyissä tilanteissa myös niin sanotussa välillisessä julkishallinnossa.

Viranomaisten toiminnan valvojina oikeuskansleri ja oikeusasiamies käyttävät yhtä laajaa toimivaltaa. Hallitusmuodossa ilmaistulle viranomaisen käsitteelle ei ole helposti löydettävissä aivan tarkkarajaista, yleispätevää ja ajallisesti kestäväää määrittelyä. Julkishallinnon toimielinten monimuotoinen ja jatkuvasti muuttuva kenttä on vaikeasti systematisoitavissa. Viime kädessä on viranomaisen käsitteen kautta määräytyvän toimivallan ulottuvuus kuitenkin aina tulkinnan varassa. Uutta johtoa

tulkintaan voidaan katsoa saatavan rikoslain 2 luvun 12 §:n systematiikasta.

Rikosoikeudellista virkamieskäsitettä on tarkistettu virkarikoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Rikoslain 2 luvun 12 §:ää on muutettu siten, että nykyistä selkeämmin ilmaistaan virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntiin ja pykälässä mainittuihin muihin itsehallintoyhdyskuntiin sekä itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin olevien rikosoikeudellinen virkamiesasema.

Rikoslain 2 luvun 12 §:n perusteella voidaan toimia kolmen tyyppisessä asemassa virkavastuulla ja siis rikosoikeudellisesti virkamiehinä: 1) julkisyhteisöjen ja eräiden julkisoikeudellisten laitosten virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa, lähinnä siis hallinto-oikeudellisessa mielessä virkamiehenä, 2) luottamushenkilönä ja eräiden julkisyhteisön toimielinten jäsenenä sekä 3) muissa kuin edellä mainituissa julkisyhteisöissä ja laitoksissa tai yksittäisviranomaisena julkista valtaa käyttävänä henkilönä. Sen sijaan julkisyhteisön työntekijä ei voi milloinkaan toimia virkamiehenä, vaikka työsuhteiset rinnastetaankin eräissä rikoksissa virkamiehiin.

Ennen 1. päivänä tammikuuta 1990 voimaan tullutta rikoslain muutosta (792/89) olivat myös ne, ”jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiasta toimittamaan” rikoslain mielessä virkamiehiä. Oikeuskäytännössä on viime aikoina (KKO 1985 II 147) entistä selkeämmin katsottu nimenomaan julkisen vallan käyttämisen perustaneen virkavastuun. Sen sijaan palvelussuhteen muodolla ei ole katsottu olevan olennaista merkitystä. Vallinnut tulkinta merkitsi sitä, että myös oikeusasiamies saattoi valvoa julkisyhteisön työntekijöitä heidän käyttäessään julkista valtaa. Yleisen laillisuusvalvonnan kannalta merkittävien asia rikoslain muutoksessa oli kuitenkin se, että julkisyhteisön työntekijöitä ei enää pidetä rikosoikeudellisesti virkamiehinä silloinkaan, kun he käyttävät julkista valtaa. Tässä suhteessa uusi laki supisti rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen ulottuvuutta. Kuten edellä jo on todettu, tämä merkitsi sitä, että oikeusasiamiehen toimivalta supistui vastaavasti.

Laillisuusvalvojen toimivalta julkisyhteisöjen työsuhteisen henkilöstön valvonnassa ei ole ollut tähänkään asti sama, mutta ero on nykyisin entistä suurempi. Oikeuskanslerilla on, ja on aina ollut, ylimmän syyttäjän ominaisuudessa mahdollisuus puuttua julkista hallintoa

valvoessaan myös muiden kuin virkamiesten osalta kaikkeen rangaistusuhan alaiseen toimintaan. Sen sijaan oikeusasiamies ei yksilötasolla vain virkavastuun toiminnan valvojana voi voimassa olevan rikoslain virkamieskäsitteen puitteissa lainkaan puuttua julkisyhteisöjen työsuhteisten työntekijöiden lainvastaiseen toimintaan, vaikka kyseessä olisi julkisen vallan käyttö.

Välillisen julkishallinnon valvonta

Valtaosa julkisista tehtävistä ja julkisen vallan käytöstä kuuluu valtion viranomaisille sekä kunnille ja muille itsehallinnollisille yhdyskunnille ja niiden palveluksessa oleville henkilöille, joista useimpia pidetään virkamiehinä. Tämän lisäksi on julkishallintoa, joka ei kuulu valtionhallinnon tai itsehallinnollisten yhdyskuntien organisaatioon. Tätä niin kutsuttua välillistä julkishallintoa voivat toteuttaa esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Julkisista tehtävistä voivat huolehtia erityisten säännösten perusteella myös yksityisoikeudelliset organisaatiot tai yksityiset henkilöt. Välilliselle julkishallinnolle ja siinä toimiville on voitu säännöksillä antaa myös kyseisten tehtävien hoitamiseen liittyvää julkista valtaa.

Välillistä julkishallintoa ei voida yksiselitteisesti rajata, koska ei ole yleisesti hyväksyttyjä periaatteita, joiden mukaisesti tietty toiminta luettaisiin kuuluvaksi välilliseen julkishallintoon. Välillisen julkishallinnon kokonaisuutta on kuitenkin jouduttu määrittelemään varsinkin yleislakeina pidettävien säädösten soveltamisalaa koskevissa pykälissä, kuten esimerkiksi hallintomenettelylain (598/82) 3 §:ssä. Eri säädöksissä on välillisen julkishallinnon muodostama kokonaisuutta hahmotettu eri tavoin. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, että kullakin lainsäädännöllä on omat tavoitteensa suhteessa julkishallintoon. Nyt kysymyksessä olevan lainsäädännön kannalta huomiota tulee kiinnittää siihen, miten välillinen julkishallinto kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan piiriin.

Yhteisömuoto ei ole ratkaiseva peruste arvioitaessa, onko oikeushenkilöä ollut pidettävä julkisena vai yksityisenä. Oikeushenkilön on voitu esimerkiksi katsoa kuuluvan välilliseen

julkishallintoon siksi, että julkisyhteisö on edustettuna oikeushenkilön hallinnossa.

Julkista valtaa on voitu uskoa myös yksityisille oikeushenkilöille. Yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat monia lakisääteisiä eläke- ja vahinkovakuutusjärjestelmiä, ja niiden on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtälailla asianmukaisesti kuin, jos kysymys olisi viranomaisen päätöksenteosta. Esimerkkinä voidaan mainita pakollinen liikennevakuutusjärjestelmä, josta on säädetty liikennevakuutuslailla (279/59) ja -asetuksella (324/59). Voidaan katsoa, että liikennevakuutuksen antamiseen toimiluvan saanut vakuutusyhtiö käyttää päätöksenteossaan julkisena pidettävää valtaa. Samoin työeläkejärjestelmä on järjestetty julkisoikeudellisesti yksityiskohtaisesti. Se, että järjestelmä on säädetty yksityisten eläkelaitosten hoidettavaksi tai että eläke-etuudet ovat aina sinänsä yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen perustuvia, ei merkitse päätöksenteon luonteen muuttumista. Sekä julkisen edun että yksittäisen eläkkeenhakijan kannalta on erittäin tärkeää taata, että eläkejärjestelmä toimii asianmukaisesti. Näin ollen on hyvät perusteet tulkita myös ensi asteen eläkepäätökset julkisen vallan käyttämiseksi, jolloin myös oikeusasiamies voisi niitä valvoa.

Sen sijaan lakisääteisiäkään tehtäviä hoitavia vakuutusyhtiöitä ei voida pitää viranomaisina. Siksi virkavastuu on vain osittaista. Tilanne on vastaava myös muissa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden hoitamisissa lakisääteisissä tehtävissä.

Toimivallan päällekkäisyys ja tehtävänjako

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat Suomessa toisiinsa nähden rinnasteisina viranomaisina harjoittaen kumpikin itsenäisen toimivaltansa perusteella ylintä laillisuusvalvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävät ovat olleet huomattavalta osaltaan päällekkäisiä aina vuodesta 1920 alkaen, jolloin oikeusasiamiesinstituutio tuli voimaan. Kysymys tehtävänjaosta onkin ollut tästä alkaen aika ajoin esillä. Laillisuusvalvojien tehtävänjakoon ei kuitenkaan ole pyritty heidän toimivaltaansa puuttumalla.

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan ulottuvuudessa on viranomaistoiminnan laillisuutta valvottaessa eroja eräiden ylimpien valtiolinten osalta. Eräiden asioiden valvonta on sää-

detty erityisesti vain jommankumman lainvalvojan tehtäväksi.

Tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnan on yleisesti katsottu kuuluvan vain oikeuskanslerille. Hänelle kuuluu myös syytteen ajaminen presidenttiä vastaan korkeimmassa oikeudessa, mikäli eduskunta on päättänyt nostaa syytteen. Molemmat laillisuusvalvojat ovat toimivaltaisia ryhtymään toimenpiteisiin valtioneuvoston ja valtioneuvoston jäsenen menettellessä lainvastaisesti. Heidän tehtävissään on kuitenkin eräitä eroja, jotka pääasiassa johtuvat siitä, että oikeuskansleri toimii hallitusmuodon 37 §:n mukaan valtioneuvostossa. Hänen on vaadittaessa annettava presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja. Oikeuskanslerin on oltava läsnä valtioneuvoston istunnoissa, etenkin kun asioita esitellään tasavallan presidentille, jolleivät muut virkatoimet häntä siitä estä. Oikeuskanslerin tulee tehdä huomautus, jos hän havaitsee valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen menettelleen lainvastaisesti virkatoimissaan, sekä valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein. Oikeusasiamiehellä on oikeus, mutta ei velvollisuutta olla läsnä valtioneuvoston istunnossa ja ryhtyä toimenpiteisiin valtioneuvoston taikka sen jäsenen lainvastaiseksi katsomansa menettelyn johdosta. Hänellä on myös oikeus saada valtioneuvoston pöytäkirjat tiedokseen, mutta käytännössä asioiden seuraaminen tapahtuu valtioneuvoston esittelylistojen välityksellä. Oikeusasiamies on ollut vain poikkeustapauksissa läsnä valtioneuvoston istunnossa.

Sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n mukaan oikeus olla saapuvilla eduskunnan istunnoissa ja ottaa osaa keskusteluun. He saavat tällöin puheenvuoron ennen muita. Tätä mahdollisuutta on käytetty hyvin vähän. Oikeusasiamiehelle on lisäksi säädetty oikeus pyynnöstä saada kaikki eduskunnan toimintaa koskevat tiedot ja asiakirjat. Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n mukaan edustajaa ei saa panna syytteeseen tämän valtiopäivillä lausumien mielipiteiden taikka muun asian käsittelyssä noudattaman menettelyn tähden, ellei eduskunta ole siihen viiden kuudesosan äänten määräänmistöllä suostunut. Oikeuskansleri virallisena syyttäjänä voi nostaa syytteen, jos hän katsoo edustajan muutoin syyllistyneen rangaistavaan tekoon. Molemmat laillisuusvalvojat ovat toi-

mivaltaisia tutkimaan eduskunnan virkamies-
ten toiminnan lainmukaisuutta.

Ylimpänä syyttäväviranomaisena oikeus-
kanslerin tulee erityisesti valvoa virallisia syyt-
täjiä ja hän voi myös antaa näille velvoittavia
määräyksiä. Oikeusasiamiehen tulee itse ajaa
syytettä valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansle-
ria ja korkeimpien oikeuksien presidenttiä ja
jäseniä vastaan. Muutoin hän voi oikeuskans-
lerin lailla valtuuttaa sijaansa toisen henkilön
ajamaan syytettä tai määrätä tehtävään viralli-
sen syyttäjän. Oikeusasiamiehellä on aina toi-
mivalta valvoa syyttäväviranomaisten toimin-
nan lainmukaisuutta.

Tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpa-
non laillisuuden valvonta on nimenomaisesti
säädetty oikeuskanslerin tehtäväksi. Oikeus-
kanslerin tulee tarkastuttaa hänelle lähetettä-
väksi säädetty tuomittuja rangaistuksia ja nii-
den täytäntöönpantavaksi saattamista koskevat
luettelot ja ilmoitukset. Toisaalta myös oikeus-
asiamiehellä on toimivalta käsitellä rangaistus-
ten täytäntöönpanoviranomaisten lainvastaista
menettelyä koskevia asioita. Koska muun
muassa vankien tekemät kantelut säännönmu-
kaisesti tulevat oikeusasiamiehen ratkaistaviksi,
on tällä valvonnalla huomattava merkitys
oikeusasiamiehen työssä.

Oikeuskanslerin erityistehtäväksi on asian-
ajajista annettu laissa (496/58) sekä yleisestä
oikeusaputoiminnasta annetuissa laissa (88/73)
säädetty valvoa asianajolaitoksen ja yleisten
oikeusavustajien toiminnan laillisuutta. Koska
yleiset oikeusavustajat ovat kunnallisia viran-
haltijoita, kuuluu heidän virkatoimiensa valvo-
minen myös oikeusasiamiehen toimivaltaan.
Sen sijaan asianajajien toiminnan laillisuuden
valvonta ei kuulu oikeusasiamiehelle.

Kuten edellä jo mainittiin, ylimmistä lailli-
suusvalvojista vain oikeuskanslerilla on toimi-
valta ryhtyä toimenpiteisiin rikosoikeudellisen
virkamieskäsitteen ulkopuolelle jäävien henki-
löiden tekemien rikosten johdosta. Oikeusasia-
mieskin voi välillisesti puuttua asioihin, joissa
on kysymys yksityishenkilöiden tekemistä ri-
koksista, jos hän havaitsee, että viranomainen,
jonka asiana rikosten tutkiminen tai syyttee-
seen saattaminen on, on laiminlyönyt tai muu-
toin rikkonut virkavelvollisuutensa asiassa.
Tällöinkin oikeusasiamiehen toimenpiteet kui-
tenkin kohdistuvat asianomaiseen viranomai-
seen eivätkä kysymyksessä olevaan yksityishen-
kilöön.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välistä
työnjakoa on yllä selostetun lisäksi järjestetty
perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä
valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan
oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista
annetulla lailla (276/33). Sen mukaan mainitut
laillisuusvalvojat voidaan lailla vapauttaa vel-
vollisuudesta suorittaa tehtäviä, jotka eivät
hallitusmuodon mukaan kuulu kummankaan
yksinomaiseen toimivaltaan. Vapauttamisen
tulee tapahtua kummankaan toimivaltaa supis-
tamatta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin va-
pauttamisesta eräistä tehtävistä annetulla lailla
(275/33) on vuoden 1934 alusta lukien toteutet-
tu oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välinen
työnjako.

Viimeksi mainitulla lailla oikeuskansleri on
vapautettu käsittelemästä laissa mainittuja, ko-
konaisuudessaan myös oikeusasiamiehen toi-
mivaltaan kuuluvia asioita ja oikeutettu siirtä-
mään hänelle tehty kantelut tai anomukset
näissä asioissa oikeusasiamiehelle. Oikeuskans-
leri voi kuitenkin päättää, että tällainenkin asia
ratkaistaan oikeuskanslerinvirastossa.

Laissa on säädetty oikeuskanslerin siirto-
oikeuden piiriin kuuluviksi asiat, jotka koske-
vat:

1) sotatuomioistuimiin, puolustuslaitokseen
ja puolustusministeriöön kuuluvien viran- tai
toimenhaltijain toimintaa;

2) vangittuina tai pidätettyinä tai työlaitok-
sissa olevien henkilöiden kanteluita viran-
omaisten toimenpiteistä ja heidän tällaisten
toimenpiteiden johdosta tekemiään anomuk-
sia; sekä

3) järjestystä rangaistuslaitoksissa, tutkinto-
vankiloissa ja työlaitoksissa sekä näiden laitos-
ten viran- tai toimenhaltijain toimintaa.

Oikeusasiamiehelle siirretään siten säännön-
mukaisesti muun muassa asiat, jotka koskevat
keskeisiä laitostavallan muotoja. Säädetyn työn-
jaon perustana olivat käytännölliset syyt eikä
laillisuusvalvojien toiminnan luonteeseen tavoit-
eltu erilaisuutta. Lakia säädettäessä oikeus-
kanslerin käsiteltävänä olleiden asioiden määrä
oli yli kymmenkertainen verrattuna oikeusasia-
miehen käsiteltävänä olleisiin.

*Oikeusasiamiehen ja hänen kansliansa esitte-
lijöiden virkavastuu*

Oikeusasiamiehen virkavastuusta säädetään
hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa. Sen mu-

kaan oikeusasiamiehellä on oikeus virallisista syyttäjistä annetussa laissa säädettyllä vastuunalaisuudella ajaa tai ajattaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 19 §:n (54/72) mukaan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alaisia syytteistä, joita he ajavat tai ajattavat.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön 29 §:n (416/57) mukaan oikeuskanslerinviraston esittelijää syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden virkavastuusta ei ole erityisiä säännöksiä, joten heidän virkasyytteensä käsitellään yleisessä alioikeudessa.

Apulaisoikeuskansleri, apulaisoikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehen varamies

Hallitusmuodon 37 §:n mukaan oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka tarvittaessa astuu hänen sijaansa. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisestä työnjaosta määrätään oikeuskanslerin vahvistamassa työjärjestyksessä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee hänelle kuuluvat tehtävät itsenäisesti ja samalla toimivallalla kuin oikeuskansleri. Apulaisoikeuskanslerin virka on ollut olemassa koko hallitusmuodon voimassaoloajan. Hänellä ei ole nykyisten säännösten mukaan varamiestä.

Hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi kuin eduskunnan oikeusasiamies valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa astuu hänen sijaansa. Säännös muutettiin näin kuuluvaksi vuoden 1972 alusta voimaan tulleella lailla. Tätä ennen eduskunnassa oli vain oikeusasiamies ja tällä varamies. Samassa yhteydessä varamiesjärjestelmää muutettiin siten, että varamies hoitaa apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa tarpeen mukaan tämän tehtäviä.

2.1.2. Käytäntö ja epäkohdat

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta

Keskeisimpänä toimivaltaongelmana voidaan pitää sitä, ettei virkarikoslainsäädännön uudistamisen jälkeen oikeusasiamies voi lainkaan valvoa julkisyhteisön työntekijöiden toi-

mintaa, koska he eivät enää toimi virkavastuulla. Julkisyhteisöjenkin palveluksessa on kuitenkin melko paljon työsuhteista henkilöstöä, joista osa käyttää myös julkista valtaa. Oikeusasiamiehen on syytä voida valvoa julkisten viranomaisten henkilöstön työtehtävien hoidon laillisuutta riippumatta palvelussuhteen muodosta. Eduskunta edellytti virkarikoksia koskeneen rikoslain osauudistuksen yhteydessä, että eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan ei tulisi sen myötä kaventua. Tämä merkitsee vähintäänkin tarvetta saattaa julkisyhteisöjen työntekijät valvonnan piiriin silloin, kun he käyttävät julkista valtaa. Virkasuhteessa olevien valvontaa ei kuitenkaan koskaan ole sidottu julkisen vallan käyttämiseen, vaan on katsottu kaiken toiminnan olevan syytä olla myös henkilöön asti ulottuvan valvontavallan piirissä. Erotteluun ei ole mitään syytä myöskään työsuhteessa olevien kohdalla. On pidettävä epäkohtana sitä, että oikeusasiamies voi kyllä puuttua valvontansa alaisessa viranomaisessa esimerkiksi kavallukseen, mikäli tekijänä on virkasuhteinen, mutta ei, mikäli teon tekee julkisen työsuhteessa oleva. Onkin perusteltua muuttaa oikeusasiamiehen toimivaltasäännöstä niin, että myös julkisyhteisön työntekijät tulevat kaikkien tehtäviensä puolesta oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin.

Hallitusmuodossa lainvalvojille on annettu nimenomainen toimivalta valvoa vain viranomaisia ja virkamiehiä. Kuitenkin yleisen syytevaltansa nojalla oikeuskansleri on voinut valvoa kaikkea julkisen vallan käyttöä, ja kun julkisen vallan käyttö on ainakin viime aikoina tulkittu virkatoimeksi, voidaan katsoa periaatteessa myös oikeusasiamiehellä olleen jo tähänkin asti syytevallan myös silloin, kun julkista valtaa on käytetty varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella. Kaiken julkisen vallan käyttämisen valvonnan kuulumisesta lainvalvojien toimivaltaan on kuitenkin syytä säätää nimenomaisesti.

Ylimmässä laillisuusvalvonnassa ryhdytään vain hyvin harvoissa tapauksissa syyte- tai kurinpitotoimenpiteisiin. Huomautus on yleisin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpide tapauksissa, joissa on havaittu menetelyn olleen lainvastaisen. Huomautuksen tarkoituksena on kiinnittää yksittäisen virkamiehen sekä myös yleisemmin kyseisen viranomaisen tai muun julkishallinnon elimen huomiota vastaisen varalle noudatetun menettelyn virheellisyyteen siinä tarkoituksessa, ettei virhettä

toistettaisi. Huomautus voi täten kohdistua vain tiettyyn virheellisesti menetelleeseen henkilöön, mutta ehkä vielä tärkeämpää on, että huomautuksella voidaan pyrkiä yleisemminkin kehittämään hallintoa.

Oikeuskanslerin ohjesäännön 5 §:ssä on säädetty, että silloinkin, kun on käynyt ilmi, että on menetelty vastoin lakia tai muutoin virheellisesti, voi asia jäädä oikeuskanslerin antaman huomautuksen varaan.

Oikeusasiamiehen oikeudesta antaa huomautuksia ei ole olemassa säännöksiä. Oikeusasiamiehen antamien huomautusten on tulkittu perustuvan virkasyytteen nostamismahdollisuuteen, mikäli huomautus jätetään varteen ottamatta. Tämän mukaisesti on katsottu, että huomautuksia tulisi antaa vain sellaisille henkilöille, joiden voidaan katsoa kuuluvan virkavastuun piiriin. Huomautus ei kuitenkaan ole virkarikoksesta annettu rangaistus, siihen ei voi hakea muutosta eikä sitä ole pidetty myöskään varsinaisena kurinpitotoimenpiteenä. Siksi ei huomautusten antamismahdollisuuden sitomista rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ole katsottava oikeusasiamiehen valvontatehtävän kannalta perustelluksi. Asianmukaista olisikin, että eduskunta säätäisi erikseen eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä oikeusasiamiehen oikeudesta antaa huomautuksia kaikesta valvontansa alaisesta toiminnasta.

Työnjako

Kantelut jakautuvat nykyisin määrällisesti varsin tasaisesti ylimpien laillisuusvalvojen kesken. Vuonna 1989 tehtiin oikeusasiamiehelle 1511 ja oikeuskanslerille 1160 kantelua, ilmiantoa tai anomusta. Kaikkiaan oikeuskanslerinvirastossa tuli vuonna 1989 vireille yhteensä 2943 asiaa.

Vuoden 1933 lainmuutosten jälkeenkin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ovat huomattavalta osaltaan päällekkäisiä. Eryteisesti yleisen viranomaisvalvonnan osalta heidän toimivaltansa on käytännöllisesti katsoen sama. Kansalaiset voivat osoittaa viranomaisen lainvastaiseen menettelyyn perustuvat kantelunsa kummalle tahansa tai molemmille, oman valintansa mukaan. Henkilöön ulottuvan syytevallan osaltahan laillisuusvalvojen toimivallat eroavat nykyisin periaatteessa merkittävästikin toisistaan oikeuskanslerin voimessa valvoa koko viranomaisen henkilöstöä oi-

keusasiamiehen valvontaoikeuden rajoituksessa vain virkavastuuseen toimintaan.

Käytännössä kantelut ja anomukset ohjautuvat nykyisin suurimmalta osaltaan jo suoraan edellä mainitun työnjaon mukaisesti. Siltä osin kuin näin ei tapahdu, oikeuskansleri käyttää siirto-oikeuttaan. Vuonna 1989 oli siirrettyjä asioita kaikkiaan 51. Suunnilleen tämän verran on asioita siirretty yleensäkin viime vuosina. 1980-luvulla siirrettiin eniten asioita vuonna 1983, jolloin oikeuskansleri siirsi 100 kantelua tai anomusta oikeusasiamiehelle. Syynä siirtopäätösten suureen määrään oli se, että oikeuskanslerille tehtiin tuona vuonna 2154 yksityisten kantelua tai anomusta.

Asioita, jotka joko ovat samanaikaisesti vireillä molemmilla tai joista jo on toisen laillisuusvalvojan ratkaisu, on vuosittain kanteluista noin 5—10 prosenttia. Pääallekkaisen työn välttämiseksi käsittelee molemmille tehdyn kantelun yleensä se laillisuusvalvoja, jolle se on ensiksi tehty. Asian tullessa yhtä aikaa vireille molemmissa viranomaisissa sen käsittelee se, jolla on parempi työtilanne tai enemmän kyseisessä asiassa tarvittavaa erityisasiantuntemusta, sen mukaisesti kuin asiasta sovitaan. Poikkeuksena tästä ovat asiaryhmät, jotka edellä mainitun valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä annetun lain perusteella säännönmukaisesti siirretään oikeuskanslerilta oikeusasiamiehelle.

Ylimmän laillisuusvalvojan antama ratkaisu ei estä saman asian uutta käsittelyä. Vaikka kantelijalle olisi samassa asiassa jo annettu jommankumman laillisuusvalvojan ratkaisu, kantelussa annetaan aina asiaratkaisu. Aikaisemmasta poikkeava ratkaisu annetaan käytännössä yleensä kuitenkin vain silloin, kun asiaa on tullut esille uutta selvitystä.

Vaikka laillisuusvalvojen työnjakoa koskeva laki perustuukin käytännöllisiin seikkoihin, vaikuttaa sen nojalla siirrettävien asioiden laatu kuitenkin myös valvontatoiminnan sisältöön ja muotoon. Eryteisesti tämä näkyy siinä, että oikeusasiamiehen toiminnassa puolustusvoimien ja suljettujen laitosten tarkastuskäynneillä on keskeinen osa ja että tätä tarkastustoimintaa on pidetty tärkeänä lisätä ja tehostaa. Tarkastuksia tehdään nykyisin vuosittain 100—150.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan ja tehtävien päällekkäisyydestä ei ole todettu olevan periaatteellista haittaa kanteluasioiden käsittelyssä. Päinvastoin voidaan kat-

soa olevan kansalaisen kannalta arvokasta, että hänellä on mahdollisuus valita, kummalle valvontaviranomaisista hän kantelunsa tekee.

Lukuun ottamatta asioita, jotka vakiintuneen työnjaon mukaan siirretään oikeuskanslerilta oikeusasiamiehelle, ylimmät laillisuusvalvojat yleensä ratkaisevat itse heillä vireille tulleet asiat. Näin laillisuusvalvontajärjestelmän vastakin meillä pääsääntöisesti tulee toimia. Keskinäisen asiain siirron tulisi kuitenkin olla mahdollista, jossakin määrin joustavammin kuin tähän asti, etenkin silloin, kun siirrolla voidaan arvioida voitavan nopeuttaa asian käsitelyä.

Ylimpien laillisuusvalvojien suhde eräiden erityisalojen tarpeita varten perustettuihin uudentyyppisiin asiamiehiin (kuten tasa-arvovaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu) ei ole aiheuttanut ongelmia käytännön valvontatoiminnassa. Tarpeen mukaan laillisuusvalvojat voivat tutkia myös näiden viranomaisten toimivaltaan kuuluvia asioita sekä näiden viranomaisten toimien lainmukaisuutta.

Oikeuskansleri on siirtänyt toimivaltaansa kuuluvia kanteluita muille toimivaltaisille viranomaisille. Vuosittain on satakunta asiaa siirretty muille viranomaisille kuin oikeusasiamiehelle. Tällaisissa tapauksissa oikeuskansleri ei ole materiaalisesti tutkinut kantelua. Asioita on siirretty eniten poliisitarkastajille sekä lääkintöhallitukselle. Muita viranomaisia, joille asioita siirretään ovat muun muassa eri ministeriöt, verohallitus, kanneviskaalit, lääninhallitukset ja lääninverovirastot. Asian siirtämisen perusteena ovat olleet käytännölliset syyt, kuten erityisasiantuntemus kantelun kohteena olevassa asiassa sekä se, että kantelun tutkittavakseen saava viranomainen voi oikeuskansleria välittömämmin puuttua mahdolliseen virheelliseen menettelyyn. Oikeuskansleri jättää lisäksi toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta noin sata kantelua. Usein näissä tapauksissa on kysymys yksityisoikeudellisista (esimerkiksi perhe- tai perintöoikeudellisista) riitaasioista.

Oikeusasiamies ei ole siirtänyt kanteluita muille viranomaisille. Oikeusasiamies jättää vuosittain toimivaltaansa kuulumattomina tutkimatta 100—150 kantelua. Eräissä tapauksissa on asia kuitenkin katsottu voitavan saattaa toisen viranomaisen tietoon. Kantelijoita on lisäksi opastettu itse kääntymään asiassa toimivaltaisen viranomaisen puoleen sekä muutoin-

kin neuvottu heitä asian vireillepanoon liittyvissä kysymyksissä.

Oikeusasiamiehen rajoitetumman toimivallan vuoksi on varsinkin hänelle osoitettujen kantelujen osalta pidettävä kansalaisten oikeusturvan kannalta puutteena sitä, että asioiden siirrosta muille viranomaisille ei ole erityisiä säännöksiä. Kanteluja on jouduttu säännösten puuttuessa jättämään tutkimatta. Näiden seikkojen vuoksi olisikin asian siirrosta tarpeen säätää erikseen.

Oikeusasiamiehen virkavastuu

Oikeusasiamiehen vastuusta sellaisista virkatoimista, jotka eivät liity syyttämiseen, ei ole säädetty. Tämän vuoksi on oikeudellisesti epäselvää, rajoittuuko oikeusasiamiehen vastuu hallitusmuodon 49 §:n 2 momentissa säädettyyn vai onko hän muulloinkin kuin syytettä ajaessaan tai ajattaessaan yleisen virkavastuun alainen. Asiasta ei ole oikeuskäytäntöä.

Erityisiä säännöksiä ei ole myöskään siitä, minkä tuomioistuimen kuuluisi käsitellä hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mainitun säännöksen piiriin kuuluvassa asiassa oikeusasiamiestä vastaan nostettu syyte. Säännökset puuttuvat niin ikään siitä, kenellä on oikeus syytteen nostamiseen.

Yleensä on katsottu, että syytettä oikeusasiamiestä vastaan olisi ajettava asianomaisessa yleisessä alioikeudessa. Oikeus syytteen nostamiseen olisi vain asianomistajalla. Virallinen syyttäjä ei sen sijaan voine ajaa syytettä oikeusasiamiestä vastaan. Tätä voidaan perustella sillä, että oikeusasiamies valvoo myös syyttäjien toimintaa, sekä sillä, että ylimpänä syyttäväviranomaisena toimiva oikeuskanslerikaan ei ole katsonut voivansa puuttua oikeusasiamiehen toimintaan tai sitä arvioida. Tämä oikeuskanslerin omaksuma tulkinta perustuu siihen, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat toiminnassaan itsenäisiä ja riippumattomia asemaltaan rinnakkaisia valvontaelimiä. Oikeusasiamies toimii eduskunnan omana elimenä, jonka avulla eduskunnalla on mahdollisuus valvoa hallituksen ja sen alaisten viranomaisten toimintaa. Eduskunnan laillisuusvalvontaelintä ei ole tarkoitettu tasavallan presidentin nimittämän oikeuskanslerin valvonnan alaiseksi.

Laillisuusvalvonnan varamiesjärjestelmä

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ratkaisutoimintaa on tehostettu lähinnä lisäämällä valmistelijaj- ja esittelijätyövoimaa. Vuoden 1989 päättyessä oikeuskanslerinvirastossa oli 38 vakinaista ja 2 tilapäistä (39 päätoimista ja 1 sivutoiminen) ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa 23 vakinaista ja 5 tilapäistä (24 päätoimista ja 4 sivutoimista) virkamiestä.

Vaikka kanteluasioiden käsittelynopeutta yleisesti ottaen voidaankin pitää tyydyttävänä, kestää eräissä tapauksissa vaikeiden ja siksi pitempiaikaista valmistelua edellyttävien asioiden ratkaiseminen asianosaisten kannalta hyvin pitkän ajan. Samoin normaaliin ratkaisukauteen pääseminen kanteluasioiden poikkeuksellisesti lisääntyessä saattaa kestää varsin kauan. Ratkaisuaikoja pidentävät myös laillisuusvalvojen muut tehtävät, jotka vievät aikaa ratkaisutoiminnalta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 16 §:n 2 momentin (54/72) mukaan oikeusasiamies voi tarvittaessa kutsua varamiehen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä. Käytännössä varamies on kutsuttu hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen vuosi- ja sairausloman aikana. Varamies ei voi tulla apulaisoikeusasiamiehensijaan tämän kotimaisten tarkastusmatkojen ajaksi. Varamies on vuosittain hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä puolestatoista kuukaudesta kolmeen kuukauteen.

Apulaisoikeuskanslerilla ei ole apulaisoikeusasiamiehen tapaan varamiestä, joka olisi apulaisoikeuskanslerin esteen ajaksi kutsuttavissa hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeuskansleri joutuu kuitenkin usein omien tehtäviensä ohella hoitamaan oikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä oikeuskanslerin ollessa estynyt tehtäviensä hoidosta. Oikeuskanslerille kuuluu sellaisia lakisääteisiä tehtäviä valtioneuvoston toiminnassa, joiden asianmukainen hoitaminen tulisi olla mahdollista kaikissa tilanteissa. Oikeuskanslerin tehtävänä on myös huolehtia syyttäjistön määräaikaan sidottujen muutoksenhakuasioiden vireillepanosta korkeimmassa oikeudessa.

Käytännössä on menetelty siten, että tasavallan presidentti on määrännyt apulaisoikeuskanslerille viransijaisen, jos tämä on ollut pitkähkön ajan estynyt hoitamasta tehtäviään. Viransijaisen määrääminen on ollut hyvin

poikkeuksellinen menettely ja siihen on turvaututtu ainoastaan, kun este, esimerkiksi sairausloma, kestää vähintään kuukauden. Näin viransijaisia on määrätty lähinnä vain pitkäaikaisten sairauslomien ajaksi. Tasavallan presidenttikään ei aina käytännössä voi kaikissa tilanteissa joustavasti antaa tarpeen vaatimaa viransijaismääräystä.

Oikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerille kuuluvien tehtävien asianmukainen hoitaminen kaikissa olosuhteissa voidaan turvata perustamalla apulaisoikeusasiamiehen varamiestä vastaava apulaisoikeuskanslerin varamiehen virka. Apulaisoikeusasiamiehen varamiehestä saadut kokemukset ovat osoittaneet varamiesjärjestelyn olevan toimiva ja eri tilanteissa riittävän joustava tapa lisätä tarvittaessa ylimmän laillisuusvalvontaelimen ratkaisukapaciteettia.

2.2. Asian valmistelu

2.2.1. Aikaisemmat valmisteluvaiheet

Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta välillisen julkishallinnon alalla

Vuonna 1970 mietintönsä jättänyt oikeusasiamiesinstituution kehittämiskomitea (komiteanmietintö 1970:B 13) kiinnitti huomiota siihen, että oli olemassa yhteisöjä, laitoksia ja muita organisaatioita, jotka eivät ole viranomaisia ja joiden palveluksessa olevat toimihenkilöt eivät ole tehtävissään virkamiehille säädetyn vastuun alaisia, mutta joilla on mahdollisuus asemaansa ja tosiasiallista vaikutusvaltaansa käyttämällä muuttaa kansalaisen oikeusasemaa. Komitea katsoi, että yksityinen henkilö on tällaisissa tapauksissa usein vailla mahdollisuuksia puolustautua ja totesi, että eduskunnan harjoittaman laillisuusvalvonnan tulisi ulottua myös näihin tilanteisiin. Komitea piti tarpeellisenä tutkia, voitaisiinko oikeusasiamiehelle tai jollekin muulle eduskunnan toimielimelle antaa tehtäväksi eduskunnan lukuun valvoa kansalaisten oikeussuojaa tässä suhteessa. Tämän kysymyksen tutkiminen ei kuitenkaan kuulunut komitean toimeksiantoon, minkä vuoksi se ei ryhtynyt tutkimaan asiaa tarkemmin.

Oikeusasiamiehen valvontapiirin laajentaminen oli harkittavana vuonna 1975 mietintönsä jättäneessä oikeusasiamiestoimikunnassa (ko-

miteanmietintö 1975:41). Toimikunnan tuli selvittää, olisiko syytä tarkistaa oikeusasiamiehen toimialaa koskevia säännöksiä siten, että myös muiden kuin virkamiehille säädetyn vastuun alaisina toimivien henkilöiden harjoittama julkisen vallan käyttö kuuluisi nykyistä suuremmassa määrässä oikeusasiamiehen valvontapiiriin. Toimikunta ei tehnyt esitystä toimivallan muuttamiseksi, koska se totesi asian liittyvän läheisesti silloin toimineiden julkishenkilöstön oikeusasemakomitean sekä rikosoikeuskomitean työhön. Toimikunta tyytyi toteamaan, että sen jälkeen kun on käynyt selville, muuttavako suunnitteilla olleet uudistukset oikeusasiamiehen valvontapiiriä, on oikeusasiamiehen toimivallan laajentamiseen liittyvät kysymykset mahdollisesti otettava uudelleen esille. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean työn pohjalta on sittemmin säädetty vuoden 1988 alusta voimaan tullut uusi valtion virkamieslaki (755/86). Myös virkarikosuudistus on toteutettu 1. päivänä tammikuuta 1990 voimaan tulleella rikoslain muutoksella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa lakivaliokunnalle (n:o 4/1988 vp.) hallituksen esityksestä virkarikoslainsäädännön uudistamisesta on käsitelty esityksen vaikutusta oikeusasiamiehen toimivallan laajuuden kannalta. Valiokunta totesi lausunnossaan muun muassa seuraavan: "Saadun selvityksen mukaan ehdotus eroaa vallitsevasta tilanteesta siten, että virkavastuisina henkilöinä pidetään nykytulkinnan mukaan myös julkisyhteisöjen työntekijöitä silloin, kun he hoitavat julkista tehtävää tai toimittavat julkista asiaa. Ehdotuksen mukaan julkisyhteisöjen työntekijää ei sen sijaan pidetä milloinkaan virkamiehenä. Ottamatta kantaa siihen, pitäisikö julkisyhteisöjen työntekijät määritellä rikoslaissa tarkoitetuiksi virkamiehiksi siltä osin kuin he hoitavat julkista tehtävää, valiokunta pitää tärkeänä, ettei oikeusasiamiehen toimivaltaa supisteta nykyisestä. Tämän tavoitteen saavuttamisesta onkin tarvittaessa huolehdittava erityissäännöksin". Vastaavan ponnen on eduskunta sittemmin syyskuussa 1989 liittänyt vastaukseensa hallitukselle hyväksyessään lain rikoslain muuttamisesta.

Työnjako

Ylimpien laillisuusvalvojien keskinäisiä toimivaltasuhteita on arvosteltu varsin vähän.

Tavoitteena oli 1920-luvulla ja 1930-luvun alussa sopivan työnjaon aikaansaaminen kantelujen suurella määrällä kuormitetun oikeuskanslerin ja uuden laillisuusvalvojan, oikeusasiamiehen, välillä. Vähäisen työmäärän vuoksi katsottiin myös, ettei oikeusasiamiehellä ollut riittävää merkitystä, minkä vuoksi harkittiin toimen lakkauttamista. Hallitus antoi asiasta vuonna 1932 eduskunnalle esityksen (hall. es. 72/1932 vp.), joka kuitenkin hylättiin. Tämän esityksen sekä muiden muutoshankkeiden seurauksena vuonna 1933 toteutettiin edellä selostettu lainvalvojien työnjako.

Työnjakoa koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen keskustelu ylimpien laillisuusvalvojien asemasta ja tehtävistä on ollut varsin satunnaista eikä suuria muutoksia olemassa olevaan tilaan ole valmisteltu.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kahdesti, vuosina 1985 ja 1987, kiinnittänyt huomiota oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtäväjakoon ja edellyttänyt, että tehtävien päällekkäisyys on perusteellisesti selvitetävä ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin tilanteen selkiinnyttämiseksi. Tehtävän selvityksen pohjalta oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja tulisi valiokunnan mukaan tarpeen vaatiessa lisätä ja samalla kehittää oikeusasiamiehen asemaa kansalaisten oikeusturvainstituutiona (PeVM 1/1985 vp. ja 6/1987 vp.).

Oikeusasiamiehen ja hänen kansliansa esittelijöiden virkavastuu

Käsitellessään vuoden 1982 valtiopäivillä oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 1981 eduskunta hyväksyi perustuslakivaliokunnan asiasta antaman mietinnön (PeVM 54/1982 vp.). Siinä perustuslakivaliokunta edellytti, että hallitus ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta oikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusasiamiehen ja hänen varamiehensä oikeudellisen vastuun sisältö ja sen toteuttamismenetely järjestetään yhtäläiseksi oikeuskanslerin osalta säädetyn kanssa. Samoin valiokunta edellytti, että myös oikeusasiamiehen kanslian asianomaisten virkamiesten virkavastuun toteuttamisen oikeuspaikka järjestetään vastaamaan oikeuskanslerinviraston esittelijöiden kohdalla voimassa olevaa järjestelyä.

Apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen varamiehet

Perustuslakivaliokunta edellytti vuonna 1974 antamassaan mietinnössä hallituksen selvittävän, tulisiko lakia muuttaa siten, että eduskunta valitsisi kaksi samanarvoista oikeusasiamiestä (PeVM 28/1974 vp.). Oikeusministeriön samana vuonna asettama oikeusasiamiestoimikunta tekikin vuonna 1975 tätä tarkoittavan ehdotuksen (komiteamietintö 1975:41). Ehdotettua lainmuutosta ei kuitenkaan ole toteutettu.

Vuonna 1987 on valtiovarainvaliokunta eduskunnan tilintarkastajien kertomusta vuodelta 1986 käsitellessään ehdottanut, että ratkaisuaikojen lyhentämiseksi olisi oikeusasiamiehen kanslian esittelijähenkilöstön lisäämisen ohella ryhdyttävä toimenpiteisiin toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamiseksi (VaVM 14/1987 vp.).

2.2.2. Hallituksen esityksen valmistelu

Vuonna 1988 on oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laadittu selvitys ylimmän lainvalvonnan tilasta ja kehittämistarpeista (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1988). Selvityksen pohjalta asetettiin 11. päivänä toukokuuta 1988 työryhmä, jossa oli edustus oikeusministeriöstä, oikeuskanslerinvirastosta sekä oikeusasiamiehen kansliasta. Työryhmä laati saamansa toimeksiannon mukaisesti ehdotuksen tarpeellisiksi säädösmuutoksiksi ja luovutti sen mietintönään oikeusministeriölle toukokuussa 1989.

Työryhmä kuuli oikeuskansleria ja apulaisoikeuskansleria sekä oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiestä. Työryhmä kuuli myös kuluttaja-asiamiestä, tasa-arvovaltuutettua sekä tietosuojavaltuutettua erityisesti asioiden siirtoa ylimmiltä laillisuusvalvojilta kyseisille viranomaisille koskevasta sääntelystä.

Oikeusministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausunnon ylimmiltä laillisuusvalvojilta, sisäasiainministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, oikeusministeriön vankeinhoito-osastolta, lääkintöhallitukselta, pankkitarkastusvirastolta, valtiontalouden tarkastusvirastolta sekä Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta. Kaikki mainitut tahot antoivat asiasta lausuntonsa. Niissä suhtauduttiin työryhmän

ehdotuksiin yleisesti myönteisesti. Joitakin muutosehdotuksia tehtiin, pääasiassa ylimpien laillisuusvalvojien lausunnoissa. Hallituksen esitys on laadittu oikeusministeriössä virkatyönä työryhmän mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta.

3. Ehdotetut muutokset

3.1. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta- ja syytevallan sitominen viranomaisen toimintaan ja julkisen vallan käyttöön

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontavalta on jo tähänkin asti kohdistunut hallitusmuodon 49 §:n sanamuodon mukaan ”tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan”. Oikeusasiamiehen toimivalta valvoa viranomaisen toiminnan yleistä laillisuutta ei olekaan sidottu pelkästään yksittäisen henkilön virkavastuuseen. Samoin hän voi kertomuksesaan laajemminkin puuttua lainkäyttöön ja lainsäädännön puutteisiin.

Syytetty oikeusasiamies voi hallitusmuodon mukaan kuitenkin ajaa tai ajattaa vain ”virka-toimissa” tehdystä virheestä tai laiminlyönnistä. Vakiintuneesti on katsottu rikosoikeudellisen virkavastuun määrittävän oikeusasiamiehen syytevallan rajat. Koska hallitusmuodon säätämisen aikaan julkisyhteisöjen vakinaisessa palveluksessa ollut henkilöstö oli käytännöllisesti katsoen kokonaan virkavastuun piirissä, ei syytevallan sitomisella virkavastuuseen ollutkaan tuolloin julkisyhteisön toiminnan kannalta varsinaista merkitystä.

Tilanne on nykyisin kuitenkin toisenlainen. Aina 1960-luvun puolivälistä alkaen ovat julkisyhteisöt ryhtyneet käyttämään myös yksityisoikeudellista työsuhdetta vakinaisen palvelussuhteen muotona. Oikeuskäytännön mukaan oikeusasiamiehellä on ollut heihin nähden syytevalta vain, mikäli työsuhteinen on käyttänyt julkista valtaa. Vuoden 1990 alusta voimaan tulleen rikoslain virkarikossäännösten uudistamisen jälkeen ei oikeusasiamiehellä enää ole tällöinkään syytevaltaa. Tämän uudistuksen eräs keskeinen tavoite on korjata syntynyt tilanne, kuten eduskunta on edellyttänyt.

On kuitenkin pidettävä epätydyttävänä myös sitä, että oikeusasiamiehen oikeus valvoa julkisen edun vuoksi perustetun viranomaisen henkilöstön toimien lainmukaisuutta on mil-

tään osin sidottu palvelussuhteen lajiin. Monissa työpaikoissa samaa työtä tehdään rinnan sekä virka- että työsuhteessa. On perusteltua, että oikeusasiamies voi valvoa yhtäläisesti myös tällaista toimintaa. Oikeusasiamies on voinut aina valvoa julkisen vallan käyttämisen ohella myös virkamiehen niin sanottua tosiasiallista toimintaa. Tuskin on mitään syytä, miksi hän ei voisi valvoa samaa toimintaa silloinkin, kun tehtäviä hoidetaan työsuhteessa. Mahdolliset oikeusseuraamukset sitten ratkeavat sen mukaan, toimitaanko virkamiesasemassa vai ei, itse valvontavallasta ei seuraa mitään sen suhteen.

Alunperin oikeusasiamiehen viran perustamisen tarkoituksena oli luoda monarkkisissa oloissa elin valvomaan oikeudellisesti hallituksen ja sen alaisen hallinnon toimintaa. Kun perustuslakivaliokunta sitten vuoden 1919 valtiopäivillä parlamentaaristakin hallitusmuotoesitystä käsitellessään ehdotti oikeusasiamiehen viran perustamista, ei oikeusasiamiehen tehtäväpiiriä kavennettu, vaan se säilytettiin samana: oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli "lainkäytön sekä hallituksen ja virkakuntain toiminnan" valvominen (PeVM 2/1919 vp.). On selvää, että tarkoituksena oli parlamentaarissakin oloissa saattaa koko viranomaiskoneisto oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Vaikka oikeusasiamiehen toimella ei parlamentaarisessa järjestelmässä olekaan hallitusvallan valvojana sille alun perin kaavailtua osaa, on viran rooli käynyt kansalaisnäkökulmasta sitä tärkeämmäksi.

Jotta oikeusasiamiehen valvontavalta kattaisi nykyisinkin kaiken sen toiminnan, jonka voi katsoa tarkoitetun saatettavaksi hänen valvottavakseen, tulisi valvonta ulottaa koskemaan myös julkisyhteisöjen ja muiden mahdollisesti viranomaisena pidettävien yhteisöjen työntekijöiden toiminta. Oikeusasiamiehen toimivallan tarkistamisessa tällä tavoin ei itse asiassa olisi kysymys toimivallan laajentamisesta, vaan aikanaan tarkoitetun tilan saavuttamisesta nykyisissä oloissa. Näin ollen on katsottava perustelluksi määritellä eduskunnan oikeusasiamiehen syyteoikeus niin, että hän voisi puuttua mihin tahansa viranomaisen toiminnassa havaitsemaansa virheeseen tai laiminlyöntiin pitämäänsä riippumatta mahdollisen vastuullisen palvelussuhteen juridisesta muodosta. Näin oikeusasiamies voisi ryhtyä syytetoimiin myös julkisyhteisön työntekijää vastaan aina, kun on syytä epäillä tämän tehtäviensä hoitamisessa

syyllystyneen laittomuuteen. Oikeusasiamiehen toimivallan tämän kaltaista laajentamista vastaan ei liene mitään toiminnallista tai periaatteellista syytä. Myös eduskunnan oikeusasiamies on eräässä lausunnossaan (1988 vp, kertomus 9, s. 49) esittänyt vastaavan näkemyksen.

Koska eduskunnan oikeusasiamiesjärjestelmän perustarkoituksena on julkishallinnon valvonta, on perusteltua tulkita hallitusmuodon 49 §:n viranomaisen käsitettä toimivallan viranomaisulottuvuuden määrittäjänä mieluummin laajasti kuin suppeasti. Näin ollen ainakin kaikkia edellä viitatus rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittuja yhteisöjä onkin syytä pitää hallitusmuodon 49 §:n 1 kohdassa tarkoitettuina viranomaisina, joiden koko toiminnan laillisuutta oikeusasiamies voisi valvoa. Lisäksi saattaa tässä yhteydessä olla perusteltua sisällyttää hallitusmuodon viranomaiskäsitteen piiriin myös kaikki selvästi pääasiassa julkista tehtävää varten perustetut julkisoikeudelliset yhteisöt. Tällöin voitaisiin eräänä mahdollisena viranomaisen tunnusmerkkinä pitää esimerkiksi sitä, että yhteisön hallintoelimet ovat julkisyhteisön asettamat. Tätäkään rajaa ei ole pidettävä ehdottomana; esimerkiksi myös julkishallinnon edustajien määräävää asemaa voitaneen pitää viranomaisen tunnusmerkkinä. Sen sijaan pelkän julkisyhteisön edustuksen ei voitane katsoa itsessään riittävän. Viime kädessä viranomaiskäsitteen tulkinta on jätettävä tapauskohtaisen harkinnan varaan. Toiminnan luonteen julkisuutta ja valvonnan tarvetta voinee pitää rajatapauksia koskevan harkinnan keskeisinä lähtökohtina. On kuitenkin syytä huomata, että hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä on lähtökohtien erillaisuuden vuoksi usein syytä antaa samoillekin termeille rikoslaissa omaksuttua laajempi sisältö.

Jotta edellä tarkoitetun viranomaistoiminnan ja siihen mahdollisesti kuuluvan julkisen vallan käyttämisen lisäksi myös kaikki muu julkisen vallan käyttö kuuluisi oikeusasiamiehen valvontavaltaan, ehdotetaan hallitusmuodon 49 §:n 1 momenttiin otettavaksi sitä tarkoittava lisäys. Näin tulisi virkavastuulla tehtävän toiminnan osalta valvonnan piiriin myös se osa välillisestä julkisesta hallinnosta, jota ei lueta varsinaiseksi viranomaistoiminnaksi.

Koska välillinen julkishallinto on sekä hyvin moninainen että rajoiltaankin tulkinnanvarainen, ei ole tarkoituksenmukaista säätää kaikkien julkista valtaa käytettäväkseen saaneiden

yhteisöjen ja ääritapauksessa yksittäisten henkilöidenkin koko toimintaa syytevallan alaiseksi. Tältä osin voitaneen pitää riittävänä katsoa pelkästään rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen virkavastuinen toiminta oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvaksi.

Julkisen vallan käyttämisen ytimenä voidaan vakiintuneesti katsoa pidetyn jonkin julkisoikeudellisen normin valtuuttamaa puuttumista yksityisen oikeusasemaan. Julkista valtaa käytetään esimerkiksi päätettäessä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttämisenä on oikeuskäytännössä myös pidetty tiedon antamista (KKO 18.4.1989, T:1143). Oikeuskirjallisuudessa on myös tulkittu julkisyhteisön korvausvastuun syntyvän jo silloin, kun vahinko on aiheutettu julkisen vallan käyttämiseen liittyvissä toiminna. Samoin voi voimassa olevan rikoslain mukaan virkamies tai julkisyhteisön työntekijä syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen pelkästään vain osallistumalla päätöksenteon valmisteluun.

Koska kysymyksessä on oikeusasiamiesinstituutin valvontavallan rajan määrittäminen, voi laajentavaa tulkintaa pitää ensisijaisena. Joka tapauksessa on oikeusasiamiehen toimivallan kannalta tärkeitä tulkinta julkisen vallan käsitettä niin, että varsinkin kaikki yksityiselle kansalaiselle julkisoikeudellisesti perustettuja etuuksia koskeva päätöksenteko tulisi valvonnan piiriin.

Vaikka oikeusasiamies valvookin välillisen julkisen hallinnon piirissä vain julkisen vallan käyttöä, tulee hänellä kuitenkin olla oikeus ilmoittaa toimivaltaiselle syyttäväviranomaiselle sellaisestakin tapahtuneeksi epäilemästään rikoksesta, joka ei liity julkisen vallan käyttämiseen, vaikka ei voikaan itse ajaa tai ajattaa asiassa syytettyä. Koska oikeusasiamies valvoo myös syyttäjiä, ovat hänen tosiasialliset valvontamahdollisuutensa tältäkin osin sangen hyvät.

Teknisesti muutos ehdotetaan tehtäväksi säätämällä hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin 1 virkkeessä oikeusasiamiehen toimivallaksi valvoa ”— että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät kaikissa tehtävissään samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa” sekä muuttamalla pykälän 2 momentin loppu muotoon ”— ajaa tai ajattaa syytettyä valvontansa alaisessa toiminnassa havaitsemas-

taan virheestä tai laiminlyönnistä”. Toimivaltasta tulisi säätää asiallisesti samansisältöisesti myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:ssä.

Vaikka oikeuskanslerilla ylimpänä syyttäjä onkin valta syyttää kaikesta havaitsemasaan lainvastaisuudesta, ehdotetaan selkeyden vuoksi hallitusmuodon 46 §:ään lisättäväksi maininta julkisen vallan käytön valvomisesta. Samoin ehdotetaan tähänkin pykälään selvytyden vuoksi otettavaksi maininta julkisyhteisön työntekijästä.

3.2. Oikeusasiamiehen virkavastuu

Oikeusasiamiehen asema ylimpänä laillisuusvalvojana on rinnastettavissa oikeuskanslerin asemaan. Virkavastuun sääntelyn kannalta ei voida pitää olennaisena erona sitä, että oikeusasiamiehen valitsee eduskunta kun taas oikeuskanslerin nimittää tasavallan presidentti. Myöskään sillä, että oikeuskanslerin virkaan nimitetään toistaiseksi, mutta oikeusasiamies valitaan määräajaksi, ei ole virkavastuun laajuuden tai toteuttamistavan kannalta merkitystä.

Oikeuskanslerin oikeudellisesta vastuusta on säädetty ministerivastuulaissa. Kun oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimia tulisi virkavastuun kannalta voida arvioida yhtäläisin perustein, oikeusasiamiehen virkavastuun puutteellinen ja tulkinnanvarainen sääntely edellyttää lainsäädännön täydentämistä.

Sekä oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa myös tuomioistuinlaitoksen toimintaa ylimmät oikeusasteet mukaan lukien. Asianmukaista ei siten olisi, että tuomioistuimena oikeusasiamiehen virkasyyteasioissa toimisi yleiseen tuomioistuinlaitokseen kuuluva tuomioistuin.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että oikeusasiamiehen oikeudellista vastuuta ja sen toteuttamistapaa koskevat säännökset erään poikkeuksen yhtenäistettäisiin oikeuskansleria koskevien säännösten kanssa. Syyte oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatuimessa käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan valtakunnan-oikeudessa. Syyte voitaisiin nostaa vain samojen perusteiden mukaan kuin oikeuskansleria vastaan.

Syytteen oikeuskansleria vastaan voi määrätä nostettavaksi tasavallan presidentti hallitusmuodon 47 §:n 1 momentin nojalla ja eduskunta noudattaen ministerivastuulakia.

Ministerivastuulain 7 §:ssä säädetään, millaisesta lainvastaisesta menettelystä eduskunta voi päättää oikeuskanslerin pantavaksi syytteen. Syytteenpanon edellytyksenä on, että oikeuskansleri on virkatoimessaan ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tai sitä edistänyt taikka on maan ilmeiseksi vahingoksi tahallaan käyttänyt väärin virka-asemaansa virkarikokseksi katsottavalla tavalla tai että oikeuskansleri on muuten jossakin virkatoimessaan menellyt selvästi lainvastaisesti.

Näiden samojen seikkojen on katsottu tulevan noudatettaviksi myös, jos tasavallan presidentti määrää syytteen nostettavaksi oikeuskansleria vastaan, vaikka hallitusmuodossa ei olekaan erityisiä säännöksiä syytteen perusteista. Siksi ehdotetaan, että oikeusasiamiestäkin vastaan voitaisiin nostaa syyte vain ministerivastuulain 7 §:ssä säädetystä lainvastaisesta menettelystä.

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ja siten eduskunnan antamaan valtuutukseen toimintansa perustava lainvalvoja. Siksi ehdotetaan, että vain eduskunta voi päättää oikeusasiamiehen syyttämisestä. Tästä eduskunnan tulisi tehdä päätös ministerivastuulain mukaisessa järjestyksessä.

Ehdotettu muutos voidaan toteuttaa joko lisäämällä hallitusmuotoon tarvittavat uudet säännökset tai säätämällä ministerivastuulaisa, että sitä sovelletaan myös oikeusasiamieheen. Hallituksen käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista lisätä tarvittavat säännökset hallitusmuotoon.

Uudistuksen toteuttaminen vaatii myös valtakunnan oikeudesta annetun lain täydentämistä oikeusasiamiestä koskevilla säännöksillä.

Oikeusasiamiehen virkavastuuta koskevat lainmuutokset ehdotetaan kirjoitettaviksi siten, että ne koskevat sekä oikeusasiamiestä että apulaisoikeusasiamiestä ja tämän varamiestä. Koska apulaisoikeusasiamies käsittelee ja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat asiat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies, oikeusasiamiestä koskevia vastuusäännöksiä olisi sovellettava myös häneen. Tämä koskee myös varamiestä, kun hän hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Samassa yhteydessä ehdotetaan johdonmukaisuuden vuoksi lisättäväksi ministerivastuulakiin säännös siitä, että lakiin sisältyviä oikeuskanslerin virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös apulaisoikeuskansleriin ja

tämän varamieheen, josta jäljempänä tehdään ehdotus.

3.3. Apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen varamiehet

Kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että ratkaisut kanteluasioissa voidaan antaa mahdollisimman nopeasti. Kanteluasioiden käsittelynopeutta ei kaikilta osin voida pitää tyydyttävänä. Tätä tilannetta voidaan parantaa lisäämällä ratkaisutoimintaan käytettävissä olevaa henkilöstöä.

Oikeusasiamiesjärjestelmän osalta on aiemmin ollut harkittavana ehdotus, jonka mukaan nykyisen yhden oikeusasiamiehen sijasta olisi kaksi asemaltaan samanarvoista oikeusasiamiestä. Tällaiseen järjestelmään siirtymisen perusteluksi ei kuitenkaan ole esitetty ratkaisutoimintaan käytettävien voimavarojen lisäämistä, vaan tällä tavoin on muun muassa katsottu voitavan lisätä eduskunnan laillisuusvalvonnan arvostusta kansalaisten keskuudessa sekä toteuttaa kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun jokaiseen kanteluun annettaisiin nimenomaan oikeusasiamiehen ratkaisu. Voimavarojen lisäystä ratkaisutoiminnassa tämä vaihtoehto merkitsisi vain siinä tapauksessa, että järjestelmä pysytettäisiin muutoin ennallaan eli säilytettäisiin myös apulaisoikeusasiamies ja tämän varamies. Tällöin kuitenkin menetettäisiin osa niistä eduista, joita kahden oikeusasiamiehen järjestelmällä on edellä mainitun mukaisesti arvioitu voitavan saavuttaa.

Kahden asemaltaan samanarvoisen oikeusasiamiehen järjestelmällä olisi myös eräitä haittapuolia. Tällaisina voidaan mainita muun muassa se, että oikeusasiamiesten keskinäinen työnjako ei ole yhtä joustavasti järjestettävissä kuin yhden oikeusasiamiehen toimiessa viraston päällikkönä. Myös kansalaisten luottamusta oikeusasiamiesjärjestelmään saattaa vähentää epäyhtenäinen ratkaisukäytäntö, jonka mahdollisuus useamman oikeusasiamiehen järjestelmässä saattaisi olla suurempi kuin nykyisessä järjestelmässä.

Ruotsissa on ollut usean asemaltaan samanarvoisen oikeusasiamiehen järjestelmä. Siitä saadut kokemukset eivät puolla tällaiseen järjestelmään siirtymistä. Ruotsissa onkin säännöksiä muutettu siten, että yksi neljästä oikeusasiamiehestä on nykyisin päällikköoikeus-

asiamies, joka toimii hallinnollisena johtajana sekä päättää toiminnan päälinjoista.

Oikeusasiamiehen toimintaa voitaisiin tehostaa myös siten, että yhden apulaisoikeusasiamiehen sijasta apulaisoikeusasiamiehiä olisi kaksi. Tämä vaihtoehto ei periaatteeltaan poikkeaisi nykyisestä yhden oikeusasiamiehen järjestelmästä, joten kysymys olisi lähinnä ratkaisutoiminnan voimavarojen lisäämisestä. Koska tässä vaiheessa riittävään voimavarojen lisäykseen voidaan hallituksen käsityksen mukaan päästä myös varamiehen käyttötilanteita käytännössä lisäämällä, ei toista apulaisoikeusasiamiestä ole katsottu tarpeelliseksi.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoiminnan tehostamiseksi on käytettävissä periaatteessa samat vaihtoehdot kuin oikeusasiamiehen kohdalla. Lähinnä kysymykseen tulevat joko toisen apulaisoikeuskanslerin viran perustaminen tai varamiesjärjestelmän käyttöönotto.

Mahdollisuus käyttää varamiestä apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa on lisännyt merkittävästi ratkaisutoiminnan voimavaroja. Oikeuskanslerilla tällaista mahdollisuutta ei ole ollut. Varamiehen käyttö apulaisoikeusasiamiehen varamiestä vastaavalla tavalla merkitsisi noin kolmen kuukauden työpanoksen lisäystä oikeuskanslerin ratkaisutoiminnassa.

Edellä mainituin perustein ehdotetaan, että hallitusmuodon 37 §:ää muutettaisiin siten, että apulaisoikeuskanslerilla on tasavallan presidentin määräämä varamies, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa tulee hänen sijaansa ja hoitaa tälle kuuluvia tehtäviä.

3.4. Ylimpien laillisuusvalvojen työnjako ja asioiden siirto muille hallintokanteluja käsitteleville viranomaisille

Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta on suurelta osin päällekkäinen, mutta siitä ei ole aiheutunut haittaa kansalaisten oikeusturvan kannalta. Toiminnan kehittämiseen liittyvien ja ennen muuta käytännöllisten syiden vuoksi olisi kuitenkin tarvetta tarkistaa asioiden siirto-oikeutta koskevia säännöksiä. Oikeusasiamiehelle tulisi voida siirtää eräitä hänen muutoin käsittelemiinsä asioihin hyvin yhteensoveltuvia, esimerkiksi kaikkea vapaudenriistoa koskevia asioita. Siirtosäännöksiä voitaisiin muutoinkin joustavoittaa.

Ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa voidaan tehostaa laajentamalla heidän mahdolli-

suuksiaan siirtää asioita sellaisille toimielimille, joilla on parhaat mahdollisuudet käsitellä ja ratkaista ne. Kysymys on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisestä työnjaosta ja näiden laillisuusvalvojen käsiteltäväksi tulneiden asioiden siirtämisestä muille julkishallintoa valvoville viranomaisille. Nykyisessä tehtävänjakoa koskevassa laissa on säädetty vain oikeuskanslerin oikeudesta siirtää tietyt laissa määritellyt asiat oikeusasiamiehelle. Ehdotetut muutokset ovat sen laatuaisia, että nykyinen laki ehdotetaan kumottavaksi ja säädettäväksi uudella lailla laillisuusvalvojen tehtävänjaosta ja asioiden siirrosta. Uudessa laissa on tarkoitus järjestää lainvalvojen tehtävänjakosäännöstö pysyvällä tavalla, joten samalla ehdotetaan, että tässä yhteydessä kumottaisiin myös tehtävänjaon perusteista annettu laki.

Oikeuskanslerilla voimassa olevan lain perusteella olevaa siirto-oikeutta ehdotetaan laajennettavaksi. Nykyisin siirtokelpoiset asiat säilytettäisiin, mutta eräitä voimassa olevassa laissa käytettyjä käsitteitä on tarpeen muuttaa muuttuneita olosuhteita vastaaviksi. Muutoksia säännökseen on aiheutunut siitä, että vuonna 1944 on lailla lakkautettu suojeluskuntajärjestö ja pykälässä mainitut työlaitokset on poistettu. Siirrettävien asioiden joukkoa on ehdotettu uudessa laissa lisättäväksi, jotta kaikki ne asiat, joissa viranomainen on voinut rajoittaa yksilön henkilökohtaista vapautta, voitaisiin siirtää oikeusasiamiehelle.

Asian siirto edellyttäisi, että siirron vastaanottaja on toimivaltainen käsittelemään siirrettävän asian. Oikeusasiamiehelle ei siirrettäisi esimerkiksi yksityisen tekemäksi väitettyä rikosta koskevaa asiaa, vaikka samaan yhteyteen kuuluisi myös virkavastuulla tehtyjä mahdollisesti moitittavia toimia. Oikeuskansleri voisi kuitenkin siirtää asian siltä osin kuin se kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeuskansleri on säännönmukaisesti käyttänyt nykyisen lain mukaista siirto-oikeuttaan, mutta hänellä on oikeus jättää asia siirtämättä niin halutessaan. Myös ehdotetun uuden lain mukaan asian siirtäminen jäisi oikeuskanslerin harkintaan, vaikka pääsäännöksi tulisivin nykyistä käytäntöä vastaava siirtovelvollisuus.

Ylimmässä laillisuusvalvonnassa voitaisiin kenties päästä parhaaseen työnjakoon säätämällä edellä tarkoitetun oikeuskanslerin siirto-oikeuden lisäksi siitä, että ylimmillä laillisuusvalvoilla olisi tietyin edellytyksin muissakin tapauksissa oikeus päättää, että jokin vireillä

oleva asia siirretään toiselle laillisuusvalvojalle. Siirto perustuisi siten aina kussakin tapauksessa tehtävään päätökseen. Tällainen siirto edellyttäisi ylimpien laillisuusvalvojen kiinteää yhteydenpitoa ja tietoa toisella vireillä olevista asioista ja suunnitelluista valvontatoimista. Siirtoa harkittaessa tulisi ottaa erityisesti huomioon asianosaisen oikeusturva. Huomiota tulisi kiinnittää varsinkin siihen, edistääkö siirto asian mahdollisimman nopeaa ratkaisemista.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen asioiden siirron lisäksi ehdotetaan laillisuusvalvontaa tehostettavaksi säätämällä molemmille ylimmille valvojaviranomaisille oikeus siirtää niissä vireille tullut asia joko kokonaan tai osittain jollekin muulle viranomaiselle, jolla olisi asian käsittelyssä tarvittava erityisasiantuntemus. Tämän säännöksen perusteella voitaisiin asioita siirtää esimerkiksi tasa-arvovaltuutetulle, kuluttaja-asiamiehelle, tietosuoja- valtuutetulle ja muille julkishallintoa valvoville viranomaisille. Muita viranomaisia, joille asioita voitaisiin siirtää, olisivat muun muassa lääkintöhallitus ja poliisitarkastajat.

Siirrettäessä asioita ylimmiltä laillisuusvalvoilta muille viranomaisille, tulisi ottaa huomioon samoja seikkoja kuin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisessä asioiden siirrossa. Asianosaisen oikeusturva tulisi ottaa huomioon, paitsi asian käsittelyajan kannalta, myös varmistumalla siitä, ettei siirron vastaanottajalla ole sellaisia yhteyksiä käsiteltävään asiaan, jotka vaarantaisivat asian puolueettoman käsittelyn. Täten ei siirrettäisi esimerkiksi asioita, joissa vastaanottava viranomainen jo on antanut ratkaisunsa. Siirtosääntelystä huolimatta ylimmät laillisuusvalvojat voisivat myös tyytyä pyytämään toiselta viranomaiselta asiasa lausunnon.

Siirto ei edellyttäisi vastaanottavan viranomaisen suostumusta, mutta siirtäjä ei voisi millään tavoin rajoittaa tai pyrkiä ohjaamaan vastaanottavan viranomaisen päätösvaltaa asiassa. Ainoastaan ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus antaa asiassa suoritettujen toimenpiteet sekä tehty päätös siirtäjälle tiedoksi. Siirretty asia tulisi kuitenkin vireille vastaanottavassa viranomaisessa ja sillä olisi tämän vuoksi velvollisuus tehdä asiassa päätös. Toimenpiteiden ja päätöksen tiedoksiannon perusteella asian siirtänyt ylin laillisuusvalvoja voisi todeta, onko asia hoidettu tyydyttävästi vai onko mahdollisesti tarvetta joihinkin lisätoimiin. Asian siirtäminen toiselle viranomaiselle ei rajoittaisi millään tavoin ylimpien laillisuusvalvojen toi-

mivaltaa käsitellä samaa asiaa myöhemmin joko uuden vireillepanon johdosta tai omasta aloitteestaan.

Asian vireillepanotapa ei vaikuttaisi sen siirtokelpoisuuteen. Laillisuusvalvoilla olisi oikeus siirtää yhtälailla asianosaisen toimesta vireille tullut kuin viranomaisaloitteinen tai niiden omasta aloitteesta vireille pantu asia. Kuitenkin ehdotetaan asian siirtäminen yleensä viime kädessä jätettäväksi kantelijan tahdonilmaisun varaan. Kantelijan ei tulisi kuitenkaan voida vastustaa siirtoa silloin, kun on kysymys asioista, jotka oikeuskansleri pääsäännön mukaan on velvollinen siirtämään.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa ehdotetaan hieman laajennettavaksi nykyisestä. Laajennusta voi pitää lähinnä periaatteellisena, siitä tuskin koituu merkittävää lisäresurs-sitarvetta.

Ylimpien laillisuusvalvojen keskinäisen asioiden siirtomahdollisuuden lisääminen tai mahdollisuus siirtää asioita muiden viranomaisten käsiteltäväksi eivät edellytä organisatorisia muutoksia. Siirrettäväksi tulevien asioiden määrän voidaan arvioida jäävän kuitenkin niin vähäiseksi kokonaisuuden kannalta, ettei siirtosäännösten arvioida vähentävän voimavaroja ylimmissä lainvalvojoissa eikä lisäävän sitä muissa viranomaisissa.

Ainoastaan esityksellä apulaisoikeuskanslerin varamiehestä olisi organisatorisia tai taloudellisia vaikutuksia.

Apulaisoikeuskanslerin varamiehille maksettaisiin apulaisoikeusasiamiehen varamiestä koskevaa järjestelyä vastaavasti sama palkka kuin apulaisoikeuskanslerille siltä ajalta, jonka hän hoitaa apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Varamiehestä ei olisi muita kuluja. Tasavallan presidentti nimittäisi apulaisoikeuskanslerin varamiehen ja tämän vuoksi on vaikeaa arvioida varamiehestä käytännössä aiheutuvia kustannuksia. Henkilö, joka toimisi varamiehenä, olisi vapautettu muista tehtävistään sinä aikana, kun hän hoitaa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä. Mikäli varamiehenä toimisi valtion virkamies, esimerkiksi oikeuskanslerin viraston kansliapäällikkö, ei varamiehen käytöstä aiheutuisia merkittäviä lisäkustannuksia.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta supistui virkarikoslainsäädännön uudistuksen tultua vuoden 1990 alusta voimaan. Vastauksensa hallituksen esitykseen asiassa eduskunta

sisällytti lausuman, jonka mukaan se edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevia säännöksiä tarkistetaan virkarikoslainsäädännön voimaantuloon mennessä niin, ettei oikeusasiamiehen toimivalta kaventuisi. Tämä esitys sisältää eduskunnan edellyttämät säännösehdotukset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

37 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi apulaisoikeuskanslerin varamiestä koskeva säännös. Varamiehen määräisi enintään viiden vuoden määräajaksi tasavallan presidentti, joka nimittää myös oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin. Varamies voidaan määrätä myös uudeksi määräajaksi.

Ehdotuksen mukaan varamies voisi hoitaa apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä tämän estyneenä ollessa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä on tarkoitus antaa oikeuskanslerille oikeus kutsua varamies hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Näin ollen hän myös harkitsisi, milloin kutsuminen on tarpeen.

Vaikkei säännöksessä sitä nimenomaisesti mainittaisikaan, apulaisoikeuskanslerin varamiehen kelpoisuudesta olisi vastaavasti voimassa, mitä oikeuskanslerista ja apulaisoikeuskanslerista on säädetty. Hänellä tulisi olla 37 §:n mukaisesti etevät tiedot oikeusoloista. Samoin vastikään muutettu hallitusmuodon 84 § (724/89), jonka mukaan oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, koskisi myös apulaisoikeuskanslerin varamiestä.

Apulaisoikeuskanslerin varamieheksi tasavallan presidentti voisi määrätä kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön joko oikeuskanslerinvirastosta tai sen ulkopuolelta. Sääntely vastaisi tältäkin osin apulaisoikeusasiamiehen varamiestä koskevaa sääntelyä.

Lisäksi pykälän kieliasua on ajanmukaistettu.

46 §. Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeuskanslerin sen mukaan tulisi valvoa, että viranomaisten ja virkamiesten sekä julkisyhteisön työntekijöiden koko toiminnan ohella kaikki niin sanotun välillisen julkishallinnon piirissä osittaisessa virkavastuussa julkista valtaa käyttävät noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillista oikeutta loukata. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää oikeuskanslerin toimivaltaa laillisuusvalvojana kaiken julkisen vallan käytön osalta. Kysymys on ennen muuta välillisen julkisen hallinnon valvonnasta. Valvonta on tarkoitettu kattamaan vähintään rikoslain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua osittaisen virkavastuun alueen, mutta sitomalla toimivalta suoraan julkisen vallan käyttöön eikä virkamieskäsitteeseen avautuu mahdollisuus antaa yhteiskunnallisesti tärkeän valvontaintressin niin vaatiessa julkisen vallan käsitteelle tulkinnassa laajempi sisältö kuin mikä sille olisi mahdollista antaa rikoslain tulkinnassa. Tutkintavallan ulottamisella kaiken julkisen vallan käytön tutkimiseen ei tarkoiteta saattaa eduskuntaa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin.

Lisäksi pykälän loppu on saatettu nykykieliseen asuun.

49 §. Koska yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti halutaan korostaa sitä, että oikeusasiamies voi valvoa kokonaisuudessaan viranomaistoimintaa, ehdotetaan 1 momenttiin myös otettavaksi nimenomainen julkisyhteisön työntekijöitä koskeva maininta. Julkisyhteisön työntekijän käsitteelle on tarkoitettu annettavaksi vähintään sama sisältö kuin mikä sille annetaan rikoslain 2 luvun 12 §:n 2 momentissa, mutta aivan samoin kuin yleisperusteluissa katsottiin olevan laita viranomaisen käsitteen ulottuvuuden osalta, voitaneen tässäkin katsoa

myös laajentavan tulkinnan olevan mahdollisen. Toisin sanoen kaikkien toiminnan yleisen tärkeyden vuoksi viranomaisina pidettävien yhteisöjen ja toimielinten työntekijöitä voitaneen pitää myös julkisyhteisön työntekijöinä.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluisi valvoa lakien noudattamista, paitsi tuomioistuinten ja muiden viranomaisten kaikessa toiminnassa, myös muussa toiminnassa silloin kuin siinä käytetään julkista valtaa. Oikeusasiamiehen valvontavallan laajuus on tarkoitus saattaa vastaamaan mahdollisimman tarkoin oikeuskanslerin valvontavaltaa sikäli, kuin on kysymys viranomaistoiminnasta tai julkisen vallan käyttämisestä.

Keskeisenä tavoitteena on samoin varmistaa, että välillisen julkishallinnon julkisen vallan käyttö kuuluu kokonaisuudessaan myös oikeusasiamiehen toimivaltaan. Uudistuksen ja sen kirjoittamistavan perusteluksi viitataan yllä oikeuskanslerin toimivaltasäännöksen yhteydessä sanottuun. Tämänkään muutoksen tarkoituksena ei ole saattaa eduskunnan toimintaa valvottavaksi. Myöskään sitä vakiintunutta tulkintaa, ettei tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei ole tarkoitus muuttaa.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi oikeusasiamiehen vastuuta virkasyyteasioissa koskeva viittaus virallisista syyttäjistä säädettyyn vastuunalaisuuteen. Tämän kapealaisen vastuusäännöksen poistaminen on aiheellinen, koska pykälän 4 momentiksi ehdotetaan yleistä säännöstä oikeusasiamiehen virkavastuusta. Vastuusäännöksen säilyttäminen 2 momentissa saattaisi aiheuttaa sellaisia tulkintoja, että oikeusasiamiehen vastuu ajamissaan virkasyyteasioissa olisi erilainen kuin muulloin ja että esimerkiksi syytteenpano voisi tapahtua toisin kuin 49 §:n 4 momentin perusteella. Uudistuksen tarkoitus on, että oikeusasiamiehen vastuu kaikista virkatoimistaan määräytyisi samojen perusteiden mukaan.

Pykälän 2 momentin vastuusäännöksen poistamisen takia olisi aiheellista kumota eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 19 §, joka asiasisällöltään on poistettavan vastuusäännöksen kaltainen.

Pykälän 2 momentin loppu ehdotetaan muutettavaksi niin, että oikeusasiamiehelle säädettäisiin oikeus ajaa tai ajattaa syytettä kaikessa valvontansa alaisessa toiminnassa havaitsemistaan virheistä ja laiminlyönneistä sitomatta sitä

nykyiseen tapaan virkavastuuseen. Syytevallan irrottaminen virkatoimen käsitteestä antaisi oikeusasiamiehelle yhtäläiset mahdollisuudet valvoa palvelussuhteen laajasta riippumatta kaikkien viranomaistoimintaan osallistuvien toimien laillisuutta. Samoin kaikki varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolinen julkisen vallan käyttö tulisi syytevallan piiriin.

Lisäksi pykälän 1 ja 2 momentin kieliasua ehdotetaan eräin osin nykyaikaistettavaksi.

Pykälään ehdotetun uuden 4 momentin mukaan eduskunta päättää oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja tämän varamiehen syytteenpanosta, jos hän on menetellyt lainvastaisesti virkatoimissaan. Tästä päättäessään eduskunnan olisi noudatettava, mitä ministerivastuulaissa on säädetty.

Viittaus ministerivastuulakiin merkitsee sitä, että aloitteen oikeusasiamiehen vastuunalaisuuskysymyksen vireille panemiseksi voi tehdä perustuslakivaliokunta, jokin muu eduskunnan valiokunta tai vähintään viisi kansanedustajaa. Sen sijaan ministerivastuulaissa mainittu oikeuskanslerin ilmoitus ei voi koskea oikeusasiamiehen virkatoimia, koska se tulee kyseeseen vain hallitusmuodon 47 §:n 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston tai sen jäsenen toiminnan laillisuusvalvonnan yhteydessä.

Lisäksi viittaus kyseiseen lakiin merkitsee sitä, että menettelymuodot ja päätöksenteko oikeusasiamiehen vastuunalaisuuskysymyksessä määräytyvät tuossa laissa säädetyllä tavalla. Samoin ministerivastuulain 7 §:n säännökset määrittäisivät sen, millaisesta lainvastaisesta menettelystä oikeusasiamies voidaan panna syytteeseen.

Apulaisoikeusasiamieheen ja tämän varamieheen sovellettaisiin vastuunalaisuuden toteuttamisessa samaa menettelyä kuin oikeusasiamieheen.

59 §. Pykälän 1 momenttiin on lisättävä maininta siitä, että syytteen oikeusasiamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsittelee valtakunnanoikeus. Samoin ehdotetaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeuspaikan ohella nimenomaisesti säädettäväksi myös apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeusasiamiehen sekä näiden varamiesten oikeuspaikaksi valtakunnanoikeus.

Nykyisessä muodossaan pykälän 2 momentissa säädetään, että oikeusasiamies ajaa valtakunnanoikeudessa syytettä, jonka nostamisesta eduskunta on päättänyt. Koska ehdotuksen mukaan eduskunta päättää oikeusasiamiehen

sekä apulaisoikeusasiamiehen ja tämän varamiehen syytteenpanosta, on välttämätöntä säätää, että tällöin syytetä ajaa eduskunnan määräämä henkilö. Jos presidentti määrää nostettavaksi syytteen oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria ja tämän varamiestä vastaan, sitä ajaa 47 §:n 1 momentin mukaan vastavasti presidentin määräämä henkilö. Tehtävän lisäyksen vuoksi on aiheellista kirjoittaa momentin alkuosa nykyistä yksilöidymmin. Koska eduskunta voi ministerivastuulain perusteella päättää syytteen nostettavaksi pelkästään valtioneuvoston jäsentä ja oikeuskansleria vastaan, ehdotetaan momentissa nimenomaisesti mainittavan nämä tapaukset tilanteina, jolloin oikeusasiamies ajaa syytetä.

1.2. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta.

1 §. Koska hallitusmuodon 49 §:n 4 momentissa säädetäisiin, paitsi oikeusasiamiehen, myös apulaisoikeusasiamiehen ja tämän varamiehen virkavastuun toteuttamisesta, olisi asianmukaista, että myös apulaisoikeuskanslerin ja tämän varamiehen virkavastuun toteuttamisesta olisi nimenomainen säännös. Se sisällytettäisiin ehdotuksen mukaan nyt käsiteltävänä olevaan pykälään.

1.3. Laki valtakunnanoikeudesta

1 §. Pykälän 1 momenttiin on lisättävä, paitsi maininta siitä, että valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiestä ja tämän varamiestä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa, selvyiden vuoksi myös maininta siitä, että apulaisoikeuskanslerin ja tämän varamiehenkin oikeuspaikka virkasyyteasiassa on valtakunnanoikeus.

2 §. Pykälän 1 momenttiin on lisättävä siihen jo sisältyvien hallitusmuodon 47 ja 59 §:ään kohdistuvien viittausten lisäksi viittaus hallitusmuodon 49 §:ään, johon ehdotuksen mukaan perustuu syyte oikeusasiamiestä vastaan. Samoin on lisättävä maininta siitä, että syytetä valtakunnanoikeudessa voi ajaa momentissa aiemmin mainittujen lisäksi eduskunnan määräämä henkilö.

1.4. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

1 §. Oikeuskanslerin siirto-oikeus. Pykälän 1 momentin nojalla oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta käsitellä siinä määriteltyjä asioita.

Oikeuskanslerin siirto-oikeuden piiriin kuuluvat ensinnäkin kaikki puolustusministeriötä ja sotilastehtävissä palvelevia koskevat asiat. Tästä ovat säännökset pykälän 1 momentin 1 kohdassa.

Koska oikeuskanslerin siirto-oikeutta ei ole haluttu supistaa nykyisestä, on säännöksessä siirtokelpoisina mainittu asiat, jotka koskevat puolustusministeriötä. Nämä asiat voivat liittyä sotilaisiin tai asevelvollisiin, mutta saattavat olla laadultaan myös tavallisia hallintoasioita. Kaikki puolustusvoimia koskevat asiat voidaan siis yhä siirtää riippumatta siitä, koskevatko ne sotilaita.

Sotilaita koskevan sääntelyn perustana on heidän lainsäädännöllinen erityisasemansa. Rikoslain 45 luvussa on säädetty sotilasrikoksista. Luvun 1 §:ssä on määritelty, että sotilaita ovat puolustusvoimien sotilasviroissa tai -toimissa palvelevat, julkisoikeudellisen palvelusopimuksen perusteella puolustusvoimissa palvelevat, aseellisina tai aseettomina asevelvollisuuttaan suorittavat sekä sotilasopetuslaitoksessa sotilasvirkaan tai -toimeen koulutettavat oppilaat. Lisäksi saman pykälän mukaan sotilaita koskevia säännöksiä sovelletaan rajavartiolaitoksessa sotilastehtävissä palveleviin sekä suomalaisesta valvontajoukosta annetussa laissa (276/64) palveluksessa oleviin niin kuin siitä on laissa erikseen säädetty. Viimeksi mainittu säädös on kumottu ja korvattu Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annetulla lailla (514/84), joka tuli voimaan vuoden 1985 alusta. Sotilasrikoksia koskevien rangaistussäännösten soveltamisesta annetulla asetuksella (963/83) on säädetty, mistä hetkestä alkaen henkilö kuuluu sotilasrangaistussäännösten alaisuuteen.

Sotilasoikeudenkäyntilain (326/83) 2 §:n mukaan sotilasoikeudenkäyntiasioita ovat sotilasrikoksia koskevat asiat. Pykälässä on myös säädetty sotilasoikeudenkäyntiasioina käsiteltäviksi eräät rikoslain mukaan rangaistavat teot. Edellytyksenä on tällöin, että teko on kohdistunut puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen. Sotilaskurinpitolain (331/83) perusteella voi-

daan sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitetusta rikoksesta tuomita rikoslain 45 luvun alaiselle henkilölle oikeudenkäynnissä kurinpitorangastus tai kurinpitomenettelyssä määrätä kurinpitoseuraamuksena kurinpitorangastus tai -ojennus.

Säännöksen perusteella ehdotetaan siirrettäväksi oikeusasiamiehelle sotilasoikeudenkäyntiasiat ja puolustusvoimia koskevan säännöksen perusteella pääsääntöisesti kaikki muut sotilaita ja asevelvollisia koskevat asiat. Oikeuskanslerilla on aina yksittäistapauksessa mahdollisuus harkita, onko erityisiä syitä ratkaista asia itse.

Poikkeuksena asevelvollisia koskevien asioiden säännönmukaisesta siirtämisestä ovat siviilipalvelusmiehet. Aseettomasta palvelusta ja siviilipalveluksesta annetun lain (132/69) 1 §:n (muutettu väliaikaisesti 647/85) mukaan asevelvollisen, joka on vapautettu aseellisesta palveluksesta on suoritettava aseetonta palvelusta tai siviilipalvelusta. Aseetonta palvelusta suoritetaan puolustusvoimissa, mutta siviilipalvelusmiesten sijoittaminen ja heidän palveluksensa järjestämisen yleinen johto ja valvonta kuuluu työministeriölle.

Rajavartiolaitoksesta annetun lain (5/75) 2 §:n mukaan rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Lain 4 §:ssä on säädetty niistä sotilasviroista, joita rajavartiolaitoksessa voi olla. Lain 9 §:n mukaan nämä henkilöt ovat rikoslain 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia. Tästä voidaan kuitenkin säätää asetuksella poikkeuksia. Lain 8 §:n perusteella asevelvollisia voidaan määrätä koulutettaviksi rajavartiolaitoksessa. Heidän palveluksessaan noudatetaan soveltuvin kohdin, mitä asevelvollisten palveluksesta puolustusvoimissa on säädetty. Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön alainen, joten siirrettäväksi voi tulla sisäasiainministeriötä koskevia rajavartiolaitokseen liittyviä asioita.

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) rauhanturvaamistoimintaan osallistuvat ovat operatiivisesti YK:n johtamia, mutta hallinnollisesti puolustusministeriön alaisia. Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annetun lain 2 luvussa on säädetty rauhanturvaamishenkilöstöstä. Lain 7 §:n mukaan rauhanturvaamishenkilöstöllä tarkoitetaan rauhanturvaamisorganisaation kokoonpanoihin kuuluvia henkilöitä sekä vaihtohenkilöstöä. Lain 14 §:n mukaan rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluvat ja tähän tehtä-

vään koulutettavat ovat rikoslain 45 luvun sotilaita koskevien säännösten alaisia ja heille voidaan määrätä kaikkia sotilaskurinpitolaissa tarkoitettuja seuraamuksia. Näiden henkilöiden asema vastaa siten suurelta osin sotilaiden asemaa ja siksi oikeuskanslerin tulee voida siirtää heitä koskevat asiat oikeusasiamiehelle. Koska rauhanturvaamishenkilöstö on puolustusministeriön alaista ja heidän koulutuksensa voidaan antaa puolustusvoimien tehtäväksi, voitaisiin valtaosa heitä koskevista asioista siirtää 1 kohdan säännöksen perusteella muutenkin. Rauhanturvaamistehtävien erityisaseman sekä selkeyden vuoksi ehdotetaan kuitenkin siirto-oikeudesta säädettäväksi nimenomaisesti.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa mainittuja pakkokeinolain (450/87) mukaisia toimenpiteitä ovat kiinniottaminen, pidättäminen, vangitseminen, matkustuskielto, hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko, takavarikko, etsintä, joka voi olla paikkaan tai henkilöön kohdistuvaa, ja lisäksi poistumisen estäminen, tutkimuspaikan eristäminen, koe nautitun alkoholin tai muun huumaaavan aineen toteamiseksi ja henkilötuntomerkin ottaminen. Säännöksen muu vapaudenriisto tarkoittaa mitä hyvänsä muuhun lainsäädäntöön perustuvaa henkilön henkilökohdaiseen vapauteen liittyvää viranomaisen toimenpidettä. Tällaisia ovat esimerkiksi poliisilain (84/66) 20 §:ssä säädetty päihtyneen henkilön poistaminen ja säilössä pitäminen ja ulkomaalaislain (400/83) 23 §:ssä säädetty säilönnöto.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja vankiloita ovat vankeinhoitolaitoksesta annetussa asetuksessa (134/86) tarkoitettut keskus-, läänin-, nuoriso- ja varavankilat sekä työsiirtolat samoin kuin pakkolaitokset ja vankimielisairaala. Sellaisia muita tässä kohdassa tarkoitettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, voivat olla esimerkiksi erilaiset huoltolaitokset ja sairaalat sekä poliisivankilat ja koulukodit. Säännös on tarkoitettu koskemaan myös sellaisia laitoksia, joista poistuminen ei ole vapaata tai joissa yksilön vapautta muuten siihen verrattavasti rajoitetaan. Tässä kohdassa tarkoitettuja laitoksia ei ole tarpeen pyrkiä tyhjentävästi luettelemaan, koska henkilökohtaisen vapauden rajoittaminen on määräävä siirtoeruste.

Nykyisen lain perusteella on katsottu, että esimerkiksi kaikki vankeja koskevat asiat siirretään oikeusasiamiehelle. Pykälän 2 momentin perusteella oikeuskanslerilla on oikeus siir-

tää oikeusasiamiehelle myös kaikki asiat, joita vapaudeltaan rajoitetut henkilöt panevat oikeuskanslerinvirastossa vireille. Siirto-oikeuteen ei vaikuta se, liittyykö asia vapautta rajoittaneeseen viranomaiseen. Täten voidaan siirtää muun muassa vankien tekemät hakeukset ja anomukset.

Muissa paitsi pykälän toisessa momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asia voidaan siirtää, vaikka olosuhteet olisivatkin muuttuneet esimerkiksi siten, että kantelija ei ole enää sotilasvirassa tai vapaudenriisto on jo päättynyt.

Mikäli oikeusasiamies katsoo, että oikeuskansleri on siirtänyt 1 §:n perusteella asian, joka hänen käsityksensä mukaan ei ole siirto-kelpoinen, hän voi palauttaa asian oikeuskanslerille.

2 §. Oikeuskanslerin siirtovelvollisuus. Oikeuskansleri on tähänkin asti siirtänyt käytännössä kaikki nyt voimassa olevan eräistä tehtävistä vapauttamista koskevan lain mahdollistamat asiat. Koska tavoitteena on nimenomaan päästä tiettyyn työnjakoon, on perusteltua selkeästi säätää oikeuskanslerille velvollisuus siirtää ne asiat oikeusasiamiehelle, joiden käsittelevelvollisuudesta hänet on vapautettu. Siirtamisvelvoite ei kuitenkaan olisi ehdoton, vaan oikeuskansleri voisi eräin edellytyksin ratkaista asian itse.

3 §. Keskinäinen siirto-oikeus. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voisivat kumpikin pykälässä mainituin edellytyksin siirtää toisilleen tietyn vireillä olevan asian.

Pykälässä tarkoitettun asian käsittelemisen kannalta tarkoituksenmukainen siirto voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun toisella valvontaviranomaisella on kokemusta tai erityisasiantuntemusta tietyn tyyppisistä asioista. Siirto voisi perustua myös työtilanteeseen tai siihen, että toisen valvontaviranomaisen tarkoituksena on tutkia erityisesti tiettyä toimintaa.

Siirron edellytyksenä tulisi aina olla joko arvio siitä, että siirrolla voidaan nopeuttaa asian käsittelyä tai muu, esimerkiksi edellä kuvatus kaltainen erityinen syy.

4 §. Siirto muulle viranomaiselle. Pykälässä säädettäisiin oikeudesta siirtää asia ylimmiltä laillisuusvalvojilta muille viranomaisille. Siirto olisi mahdollinen, jos siirtämisellä voitaisiin arvioida voitavan nopeuttaa asian käsittelyä tai jos siirtoon muutoin erityisestä syystä olisi perusteita. Kysymykseen tulisivat asiat, joiden käsittely vaatii sellaista erityisasiantuntemus-

ta, joka erityisesti on kertynyt siirron vastaanottavalle viranomaiselle. Tämän viranomaisen tulisi aina antaa asiassa suoritettujen toimenpiteiden ja tekemänsä päätökset tiedoksi asian siirtänelle laillisuusvalvojalle. Näin siirtäjä voi seurata, miten asiassa on menetelty, ja päättää, onko mahdollisesti tarvetta joihinkin lisätoimiin. Asian siirtäminen toiselle viranomaiselle ei rajoita millään lailla ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa käsitellä samaa asiaa joko uuden vireillepanon johdosta tai omasta aloitteestaan.

5 § Siirrosta ilmoittaminen. Hallinnon yleisenä tavoitteena on ratkaista vireille saatetut asiat mahdollisimman nopeasti ja asiantuntevasti. Siirtomahdollisuuksien lisääminen silloin, kun samassa asiassa on yhtä useampia toimivaltaisia viranomaisia, tähtää näiden tavoitteiden parempaan saavuttamiseen. Kantelun käsittely itse asiaratkaisun kannalta tarkoituksenmukaisimmassa viranomaisessa vain parantaa kantelijan oikeusturvaa varsinkin, koska se ehdotuksen mukaan tapahtuu asian siirtäneen laillisuusvalvojan valvonnassa.

Kansalaisten mahdollisuutta valita, kumman lainvalvojan puoleen kääntyä, on kuitenkin pidettävä itsessään tärkeänä asiana. Kysymyksessä voi kantelijan kannalta myös olla luottamuskysymys. Näin ollen ehdotetaan, että kansalaiselle säädettäisiin mahdollisuus olla hyväksymättä siirtoa. Siirtoa ei tulisi kuitenkaan voida vastustaa silloin, kun on kysymyksessä 1 §:ssä tarkoitettun asian siirto.

On luultavaa, että useimmissa tapauksissa kantelijan tarve saada päätös nopeasti on suurempi kuin sen saaminen nimenomaisesti jomaltakummalta lainvalvojalta. Koska siirtojärjestelmän kehittäminen on hallinnon tehostamisen yleistavoitteiden mukaista, on hallinnon toimivuuden turvaamiseksi perusteltua edellyttää, että siirron epäminen vaatisi erillistä harkintaa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että siirron raukeaminen säädettäisiin jäämään kantelijan toimenpiteen varaan.

Kantelijan ei tarvitse esittää mitään perusteluja siirtopäätöksen vastustamiselleen, pelkkä ilmoitus riittää. Samoin ei kanteluinstiututin yleisen luonteen vuoksi ole syytä asettaa erityisiä muotomääräyksiä kielteisen kannan ilmoittamiselle, kunhan siitä vain ilmoitetaan asetetussa määräajassa. Kieltoilmoituksen vastaanottamisessa voitaneen seurata samoja periaatteita kuin itse kanteluasian vireille tulemisessäkin. Pääsääntönä voitaneen tällöin pitää allekirjoitettua kirjallista ilmoitusta, mutta

lainvalvojan suostumuksella voitaneen myös allekirjoittamaton tai suullinenkin ilmoitus ottaa vastaan.

Siirrosta ilmoittamisvelvollisuus koskee vain kanteluasioita. Viranomaisaloitteisissa sekä valvontaviranomaisten itsensä vireille panemis-
sa asioissa ei olisi ilmoittamisvelvollisuutta. Myös näissä tapauksissa voidaan siirrosta ilmoittaa, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi.

Kantelijalle varattava määräaika määräytyisi siirtävän viranomaisen harkinnan mukaan ottaen huomioon mahdolliset määräajan pituuteen vaikuttavat erityiset syyt. Pääsääntöisesti määräaika voisi olla noin kaksi viikkoa.

6 §. Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Sitä sovellettaisiin voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin.

2. Tarkemmat säännökset

Apulaisoikeuskanslerin varamiehen viran perustaminen edellyttää muutoksia valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntöön. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan laajentaminen edellyttää puolestaan eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön tarkistamista. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden virkavastuu on tarkoitus saattaa vastaamaan oikeuskanslerinviraston esittelijöiden virkavastuuta. Tästäkin, samoin kuin oikeusasiamiehen oikeudesta antaa huomautuksia, säädettäisiin

eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä. Oikeuskanslerin ohjesääntö on asetuskentasoinen ja oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamisesta päättää eduskunta puhemiesneuvoston esityksestä. Hallituksen esityksen liitteenä on luonnos ehdotukseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön muuttamisesta.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

4. Säättämisyjärjestys

Koska esitykseen sisältyvät ehdotukset Suomen Hallitusmuodon, ministerivastuulain ja valtakunnanoikeudesta annetun lain muuttamisesta tarkoittavat perustuslakien muuttamista, on kyseiset lakiehdotukset käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Samoin merkitsee ehdotus laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta poikkeusta hallitusmuodon säännöksistä. Tämän vuoksi katsotaan, että myös se on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 37 §, 46 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti sekä 59 §,

sellaisina kuin niistä ovat 49 §:n 1 momentti 15 päivänä tammikuuta 1971 annetussa laissa (19/71) ja 49 §:n 2 momentti 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetussa laissa (176/57), sekä *lisätään* 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 26 päivänä huhtikuuta 1957 ja 15 päivänä tammikuuta 1971 annetuilla laeilla, uusi 4 momentti seuraavasti:

37 §

Valtioneuvostossa on oikeuskansleri, jolla tulee olla etevät tiedot oikeusoloista. Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka tarvittaessa hoitaa hänen tehtäviään. Apulaisoikeuskanslerilla on varamies, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Tasavallan presidentti määrää varamiehen enintään viiden vuoden määräajaksi.

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät kaikissa tehtävissään samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata.

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valittava eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan eduskunnan hänelle laatiman johtosääntönsä mukaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät kaikissa tehtävissään samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden

oikeusasiamiehen. 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.

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa, saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten pöytäkirjoista sekä ajaa tai ajattaa syytettä valvontansa alaisessa toiminnassa havaitsemastaan virheestä tai laiminlyönnistä.

Jos oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamies tai tämän varamies on menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti, voi eduskunta päättää hänet pantavaksi syytteeseen noudattaen, mitä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta annetussa laissa (274/22) on oikeuskanslerista säädetty.

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, apulaisoi-

keusasiamiestä tai tämän varamiestä vastaan ajaa eduskunnan määräämä henkilö.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 19 .

2.

Laki

eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta annetun lain muuttamisesta

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

lisätään 25 päivänä marraskuuta 1922 eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta annetun lain (274/22) 1 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

1 §

— — — — —
Mitä tässä laissa on säädetty oikeuskanslerista, sovelletaan myös apulaisoikeuskansleriin ja tämän varamieheen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 19 .

3.

Laki

valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

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

muutetaan valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain (273/22) 1 §:n 1 momentti ja 2 §:n 1 momentti,

näistä 1 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on 21 päivänä lokakuuta 1955 annetussa laissa (421/55), seuraavasti:

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.

59 §:n mukaan ajamaan syytettä valtakunnan-oikeudessa tulee oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen taikka tasavallan presidentin tai eduskunnan siihen määräämän henkilön valtakunnanoikeuden puheenjohtajalta pyytää, että syytteeseen pantava kutsutaan asiasta vastaamaan. Puheenjohtajan tulee sen jälkeen ryhtyä toimiin, jotta valtakunnanoikeus kokoontuu asiaa laillisessa järjestyksessä käsittelemään.

2 §

Ryhtyessään hallitusmuodon 47, 49 tai

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 19 .

4.

Laki

valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta

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

1 §

Oikeuskanslerin siirto-oikeus

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/84) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilas-oikeudenkäyntiä;

2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin siirtovelvollisuus

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Keskinäinen siirto-oikeus

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan

arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua.

4 §

Siirto muulle viranomaiselle

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat siirtää toimivaltansa kuuluvan asian 3 §:ssä mainituilla perusteilla joko kokonaan tai osittain muullekin viranomaiselle, jolla on asian käsittelyssä vaadittava erityisasiantuntemus.

Siirtopäätöksessä, joka tehdään 1 momentin mukaan, tulee vastaanottava viranomainen velvoittaa antamaan asiassa suoritettujen toimenpiteiden sekä tehty päätös siirtäjälle tiedoksi.

5 §

Siirrosta ilmoittaminen

Kanteluasioissa tulee asian siirtämisestä ilmoittaa kantelijalle. Mikäli kantelija hänelle varatussa kohtuullisessa määräajassa ilmoittaa vastustavansa 3 tai 4 §:ssä tarkoitettua asian siirtoa, siirtämisestä ei saa panna toimeen.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/33) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/33).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1990

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri Tarja Halonen

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

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

muutetaan Suomen Hallitusmuodon 37 §, 46 §:n 1 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti sekä 59 §,

sellaisina kuin niistä ovat 49 §:n 1 momentti 15 päivänä tammikuuta 1971 annetussa laissa (19/71) ja 49 §:n 2 momentti 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetussa laissa (176/57), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 26 päivänä huhtikuuta 1957 ja 15 päivänä tammikuuta 1971 annetuilla laeilla, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

37 §

Valtioneuvostossa on *oleva* oikeuskansleri, jolla tulee olla etevät tiedot oikeusoloista. Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka tarvittaessa astuu hänen sijaansa.

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa, niin ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta.

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valittava eteväksi laintuntijaksi tietty henkilö eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan, eduskunnan hänelle laatiman johtosääntönsä mukaan, lakien noudattamista tuomiois-

Ehdotus

37 §

Valtioneuvostossa on oikeuskansleri, jolla tulee olla etevät tiedot oikeusoloista. Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri, joka tarvittaessa *hoitaa* hänen tehtäviään. *Apulaisoikeuskanslerilla on varamies, joka apulaisoikeuskanslerin estyneenä ollessa hoitaa hänen tehtäviään. Tasavallan presidentti määrää varamiehen enintään viiden vuoden määräajaksi.*

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset *sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät* kaikissa tehtävissään *samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään* noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei *kenenkään* laillisia oikeuksia loukautu.

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valittava eteväksi laintuntijaksi *tiedetty* henkilö eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan eduskunnan hänelle laatiman johtosääntönsä mukaan, *että tuomioistuimet ja muut*

Voimassa oleva laki

tuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa astuu hänen sijaansa, sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa tarpeen mukaan hoitaa hänen tehtäviään.

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa, saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten pöytäkirjoista sekä, *laissa virallisista syyttäjistä säädettyllä vastuunalaisuudella*, ajaa tai ajattaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä *virkatöissä*.

59 §

Jos syyte lainvastasesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä taikka oikeuskansleria vastaan, käsittelee asian erityinen tuomioistuin, jota nimitetään valtakunnanoikeudeksi ja josta on voimassa erityiset perustuslainsäädännökset.

Jos eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi, ajaa sitä eduskunnan oikeusasiamies.

Ehdotus

viranomaiset sekä virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät kaikissa tehtävissään samoin kuin kaikki muutkin julkista valtaa käyttäessään noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa *hoitaa* hänen *tehtäviään*, sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa *tämän tehtäviä*.

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa, saada tieto valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ja muiden viranomaisten pöytäkirjoista sekä ajaa tai ajattaa syytettä *valvontansa alaisessa toiminnassa havaitsemastaan virheestä tai laiminlyönnistä*.

Jos oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamies tai tämän varamies on menetellyt virkatöissään lainvastasesti, voi eduskunta päättää hänet pantavaksi syytteeseen noudattaen, mitä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta annetussa laissa (274/22) on oikeuskanslerista säädetty.

59 §

Jos syyte lainvastasesta 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

3.

Laki**valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta**

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

muutetaan valtakunnanoikeudesta 25 päivänä marraskuuta 1922 annetun lain (273/22) 1 §:n 1 momentti ja 2 §:n 1 momentti,

näistä 1 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on 21 päivänä lokakuuta 1955 annetussa laissa (421/55), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria tai korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

2 §

Ryhtyessään hallitusmuodon 47 ja 59 §:n mukaan ajamaan syytettä valtakunnanoikeudessa tulee oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen tai tasavallan presidentin siihen määräämän henkilön valtakunnanoikeuden puheenjohtajalta pyytää, että syytteeseen pantava kutsutaan asiasta vastaamaan. Puheenjohtajan tulee sen jälkeen ryhtyä toimiin, että valtakunnanoikeus kokoontuu asiaa laillisessa järjestyksessä käsittelemään.

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.

2 §

Ryhtyessään hallitusmuodon 47, 49 tai 59 §:n mukaan ajamaan syytettä valtakunnanoikeudessa tulee oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen *taikka* tasavallan presidentin *tai eduskunnan* siihen määräämän henkilön valtakunnanoikeuden puheenjohtajalta pyytää, että syytteeseen pantava kutsutaan asiasta vastaamaan. Puheenjohtajan tulee sen jälkeen ryhtyä toimiin, *jotta* valtakunnanoikeus kokoontuu asiaa laillisessa järjestyksessä käsittelemään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 19 .

Asetus

valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön muuttamisesta

Oikeusministerin esittelystä

muutetaan 12 päivänä joulukuuta 1957 annetun valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (416/57) 1 § ja

lisätään ohjesääntöön uusi 14 a § seuraavasti:

1 §

Oikeuskanslerin asiana on valvoa, että lakia noudatetaan. Kaikkien viranomaisten sekä virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden samoin kuin kaikkien muidenkin julkista valtaa käyttäessään on annettava hänelle siihen tarvittavaa virka-apua.

14 a §

Oikeuskansleri voi kutsua varamiehen hoitamaan apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä.

Varamiehen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä, on hänestä vastaavasti voimassa, mitä tässä ohjesäännössä säädetään apulaisoikeuskanslerista. Apulaisoikeuskanslerin varamie-

helle maksetaan tänä aikana palkkaus samoin perustein kuin apulaisoikeuskanslerille.

Jos varamieheksi määrätty on nimitettynä tai siirrettynä valtion virkaan, hän on virkapaana tästä virasta sen ajan, jonka hän hoitaa apulaisoikeuskanslerille kuuluvia tehtäviä. Milloin varamieheksi valitun vakinaisen viran kiinteä palkkaus ylittää apulaisoikeuskanslerin viran kiinteän palkkauksen, hänelle maksetaan se osa vakinaisen viran kiinteästä palkkauksesta, joka ylittää apulaisoikeuskanslerin viran kiinteän palkkauksen.

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 19 .

