

Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotus sisältää esityksen eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön uudistamiseksi kokonaisuudessaan. Samalla kumottaisiin nykyinen vuodelta 1920 oleva johtosääntö, jota on viimeksi tarkistettu 21.12.1994.

Ehdotuksen tavoitteena on tehdä johtosääntöön uuden perustuslain vaatimat muutokset. Lisäksi johtosääntöä täydennettäisiin eräillä laillisuusvalvonnan nykykäytäntöä vastaavilla uusilla säännöksillä, esimerkiksi säätämällä niin sanotusta käsitysten esittämisestä ja kantelun kohteen oikeuksista kuultavana. Myös asioiden ratkaisemisesta esittelystä otettaisiin nimenomainen säännös. Samalla johtosäännön kirjoittamistapaa ja rakennetta nykyaikaistettaisiin.

Johtosääntö käsittäisi kolme pääjaksoa. Yhdessä säänneltäisiin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta, toisessa oikeusasiamiehen kanslian hallinnosta ja kolmannessa kanslian henkilöstön asemasta.

Johtosäännössä ei toistettaisi uuden perustuslain oikeusasiamiestä ja hänen toimivaltaansa koskevia säännöksiä. Muutenkin ehdotettu johtosääntö olisi suhteellisen niukka. Ehdotukseen on otettu tässä vaiheessa vain välttämättöminä pidetyt säännökset.

Ehdotettu johtosääntö on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti perustuslakiuudistuksen kanssa.

SISÄLLYS

	Sivu
EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykyinen johtosääntö	3
3. Esityksen tausta ja tavoitteet	3
4. Eräitä ongelmakohtia	4
4.1 Tietojensaantioikeus, kuuleminen ja kuultavan asema	4
4.2 Oikeusasiamiehen toimenpiteet ja niiden oikeudellinen luonne	4
4.3 Esittelijän vastuu	5
4.4 Hallintomenettelylain soveltaminen	5
4.5 Johtosäännön suhde lainsäädäntöön	6
5. Esityksen suhde vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin	6
6. Asian valmistelu	7
7. Voimaantulo	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
Säädösteksti	20

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Eduskunta on 4.6.1999 hyväksynyt uuden perustuslain. Suomen perustuslaki (731/1999) tulee voimaan 1.3.2000. Uusi perustuslaki sisältää eräitä muutoksia ja täsmennyksiä myös laillisuusvalvontaa koskeviin säännöksiin, joten se edellyttää muutoksia myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön.

Nykyinen johtosääntö ei täysin vastaa myös-
kään voimassa olevan hallitusmuodon oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä. Perusoikeus-
uudistuksen yhteydessä (969/1995) oikeusasiamiehen tehtäviin lisättiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Tämä muutos tuli voimaan jo 1.8.1995. Vuonna 1998 siirryttiin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään (1113—1115/1997). Tämä muutos tuli voimaan 1.1.1998, ja toinen apulaisoikeusasiamies aloitti toimintansa 1.9.1998.

Kun 12.12.1919 hyväksytty johtosääntö on muutenkin vanhentunut ja lisäksi siihen tehtyjen useiden muutosten johdosta myös vaikeaselkoinen, on tarkoituksenmukaista uudistaa johtosääntö kokonaisuudessaan.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleria koskeva vastaava sääntely on tarkistettavana perustuslakiuudistuksen johdosta.

Oikeusministeriön asettama työryhmä luovutti 16.9.1999 oikeusministeriölle mietintönsä, jossa ehdotetaan erityisen valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan lain säätämistä.

2. Nykyinen johtosääntö

Eduskunnan oikeusasiamiehen nykyinen johtosääntö on vuodelta 1920 (10.1.1920/2). Tämän jälkeen sitä on muutettu useaan otteeseen siten, ettei alkuperäisistä pykälistä ole jäljellä enää kuin kolme. Johtosääntöön on tehty sekä pieniä teknisluontoisia korjauksia että muiden säännösten muuttumisesta johtuvia asiallisia muutoksia. Laajimmat muutokset johtosääntöön ovat aiheutuneet apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta vuoden 1972 alusta ja vuonna 1990 toteutetuista hallitusmuodon ja ministeri-

vastuulain (274/1922) muutoksista, joilla laajennettiin oikeusasiamiehen toimivaltaa ja saatettiin myös oikeusasiamies ministerivastuulain alaisuuteen. Samassa yhteydessä johtosääntöön tehtiin muitakin täydennyksiä ja täsmennyksiä. Viimeaikaisista uudistuksista tärkein on vuoden 1996 alusta voimaan tullut muutos, jolla mm. otettiin käyttöön kanteluasioita koskeva vanhentumisaika.

Nykyisessä johtosäännössä ei ole mainittu kaikkia niitä toimenpiteitä, joita oikeusasiamies voi valvottaviinsa kohdistaa. Niistä mainitaan ainoastaan syyte ja huomautus, vaikka käytössä on myös huomautusta lievempänä muotona ns. käsityksen esittäminen. Asian ottamisesta tutkitavaksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta ei ole nykyisessä johtosäännössä mainintaa, vaikka tätä mahdollisuutta onkin käytetty oikeusasiamiehen toiminnan alusta alkaen. Myöskään oikeusasiamiehen oikeudesta tehdä korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle hakemuksia lainvoimaisen tuomion tai päätöksen poistamiseksi tai purkamiseksi ei nykyisessä johtosäännössä mainita, vaikka oikeusasiamiehellä vakiintuneesti katsotaan olevan tällainenkin oikeus.

3. Esityksen tausta ja tavoitteet

Uudistuksen välittömänä tarkoituksena on saattaa johtosääntö vastaamaan uuden perustuslain ja etenkin perusoikeusuudistuksen sekä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymisen vaatimat muutokset. Samalla pyritään lisäämään johtosäännön selkeyttä sekä saattamaan se vastaamaan asioiden käsittelyssä vakiintuneita käytäntöjä.

Johtosäännön havainnollisuuden lisääminen edellyttää johtosäännön uudistamista kokonaisuudessaan. Ymmärrettävyyttä ja sisällöllistä yhtenäisyyttä pyritään lisäämään muun muassa jäsentämällä johtosääntö nykyistä selkeämpiin jaksoihin sekä käyttämällä väliotsikoita. Säännösten havainnollisuutta pyritään lisäämään pykäläkohtaisilla otsikoilla.

4. Eräitä ongelmakohtia

4.1 Tietojensaantioikeus, kuuleminen ja kuultavan asema

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus on nykyisessä johtosäännössä hyvin turvattu. Myös asianosaisten kuulemista koskeva sääntely on pääosin ongelmaton. Ongelmaksi on sen sijaan jossakin määrin koettu se, ettei kantelun johdosta kuultavan virkamiehen oikeudellista asemaa ole säännelty.

Lähtökohdaksi voidaan asettaa, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Viran asianmukaiseen hoitoon kuuluu, että tällaisetkin virkatehtävät hoidetaan viivytyksettä ja että annettavat selvitykset ovat paikkansa pitäviä. Lähtökohtaisesti on kantelunkin kohteena olevan virkamiehen annettava virkavelvollisuutensa velvoittamana totuudenmukaisesti myös kaikki sellainen tieto, joka osoittaa hänen menettellessään virassaan virheellisesti.

Kantelun kohteen asema muistuttaa kuitenkin rikoksesta epäillyn asemaa. Varsinkin vanki- ja poliisikantelujen osalta on voitu kokea kuultavan virkamiehen asema joskus kohtuuttomaksi. Kysymys kuultavan oikeudellisesta asemasta tulee esiin usein myös silloin, kun kuuleminen tapahtuu oikeusasiamiehen kansliassa toimivien tarkastajien toimesta. Tällöin kuuleminen muistuttaa esitutkintaa.

Yleisenä rikosoikeudellisenä periaatteena voidaan pitää sitä, ettei rikoksentehtäjän tarvitse myötävaikuttaa oman rikoksensa selvittämiseen. Periaate on vahvistettu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleis-sopimuksen (KP-sopimuksen) 14 artiklan 3 g kohdassa, jossa se ilmaistaan seuraavasti: "Ketään ei saa pakottaa tunnustamaan syyllisyytään tai todistamaan itseään vastaan." Tämä periaate voidaan johtaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6 artiklasta, erityisesti sen 2. kappaleesta.

Nykyinen tilanne on aiheuttanut käytännössä epätietoisuutta ja paljon kyselyjä. Sen vuoksi ehdotetaan johtosäännössä nimenomaisesti todet-

tavaksi, että virkamies saa kieltäytyä antamasta sellaisia tietoja, jotka saattaisivat hänet syytteen vaaraan. Samalla johtosäännössä kuitenkin muistutettaisiin myös siitä, että virkamies antaa tietoja virkavastuulla ja hänen on niitä antaessaan pysyttävä totuudessa.

4.2 Oikeusasiamiehen toimenpiteet ja niiden oikeudellinen luonne

Nykyisessä johtosäännössä mainitaan oikeusasiamiehen toimenpiteistä mahdollisuus ajaa tai ajattaa syytettyä sekä antaa huomautus. Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on erityisesti viime vuosina kehittynyt yhä enemmän ohjaavaan suuntaan. Varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan tultua osaksi oikeusasiamiehen tehtävää oikeusasiamies yhä useammin esittää käsityksensä siitä, miten jotakin menettelyä olisi arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tai vielä yleisemmin hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista lähtien, vaikka ei pitäisikään menettelyä ainakaan selvästi virheellisenä tai lainvastaisena.

Oikeusasiamiehen käytännössä on käsityksen esittämistä aina pidetty huomautusta lievempänä reaktiomuotona. Viime vuosina käsitykset ovat olleet luokiteltavissa toisaalta moittiviksi käsityksiksi ja toisaalta ohjaaviksi käsityksiksi. Nykyisessä johtosäännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä oikeusasiamiehen esittämistä käsityksistä. Tämä on herättänyt kysymyksen siitä, mihin oikeus esittää tällaisia arvioita perustamiksi merkitys näillä lausumilla on.

Valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös myös huomautusta lievemmästä toimenpiteestä. Ehdotuksen mukaan oikeuskansleri voisi asian laadun niin vaatiessa kiinnittää asianomaisen valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Olisi perusteltua, että ylimpien laillisuusvalvojien — valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen — toimivaltaa koskevat säännökset ovat mahdollisimman pitkälle samansisältöisiä, minkä vuoksi vastaavankaltainen säännös pitäisi ottaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön.

Oikeusasiamiehen huomautus sisällytettiin johtosääntöön vasta vuonna 1990. Huomautusta oli aikaisemminkin käytetty yhtenä reaktiokeinona. Huomautuksen oikeudellinen luonne on ollut ja on edelleenkin selkiytymätön. Huomautuksen käyttöala on suhteellisen laaja. Vakavimmillaan huomautusta on käytetty tapauksissa, joissa yleinen syyttäjä ilmeisesti jo olisi velvollinen nostamaan syytteen. Lievimmillään huomautus on koskenut sellaisia virkavelvollisuuden vastaisia menettelyjä, joita ei edes voisi saattaa rikosoikeudelliseen käsittelyyn, koska rikoslain 40 luvun (792/1989) 10 ja 11 §:n rangaistavuuskynnys ei ylity.

Jos katsotaan, että oikeusasiamies voi antaa huomautuksen silloinkin, kun yleisen syyttäjän tulisi nostaa syyte, oikeusasiamiehen ratkaisulta ulottuu alueelle, joka muutoin kuuluu tuomioistuimelle. Huomautuksella ei ole kuitenkaan samanlaisia oikeudellisia vaikutuksia kuin tuomioistuimen ratkaisulla. Syyttämättäjättämispäätöksen kanssa yhteistä on se, ettei oikeusasiamiehen antama huomautus estä asianomistajaa nostamasta syytettä. Oikeusasiamiehen antamaan huomautukseen säännönmukaisesti liittyvä, usein syyttämättäjättämispäätöstä suurempi, kielteinen julkisuus puoltaa sitä ajatusta, että huomautuksella olisi laaja käyttöala. Kirjallisuudessa huomautuksenanto-oikeus onkin katsottu varsin laajaksi.

Toinen huomautusmenettelyyn liittyvä ongelma koskee mahdollisuutta saattaa huomautuksen perusteena oleva oikeudellinen arvio tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 10 §:n mukaan syyttäjän on jättäessään syytteen nostamatta luvun 7 tai 8 §:ssä säädetyllä perusteella eli niin sanotun seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen kysymyksessä ollessa saatettava ratkaisunsa tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos syyttämättä jätetty sitä vaatii. Oikeusasiamiehen antama huomautus ei sellaisenaan oikeuta tällaiseen mahdollisuuteen. Useimmiten huomautus koskee niin vähäistä menettelyä, ettei sitä koskevasta huomautuksesta koidu huomauteille kovin merkittävää haittaa.

Jos oikeusasiamies on kuitenkin toimituttanut esitutkinnan, asiassa on syytä tehdä nimenomai-

nen syyttämättäjättämispäätös, jos syytekynnys ei ylity. Jos tällöin epäillyn katsotaan syyllistyneen rikokseen, mutta syytteen nostamista ei kuitenkaan pidetä tarpeellisena, kysymys on niin sanotusta seuraamusluontoisesta syyttämättäjättämisestä. Tällöin epäillyllä on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) mukainen oikeus saattaa kysymys syyllisyydestään tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Edellä mainitut huomautuksen oikeudellista luonnetta koskevat kysymykset voitaisiin ratkaista vain laintasoisella sääntelyllä. Tämä ehdotus ei sisällä ehdotuksia huomautuksen oikeudellista luonnetta koskeviksi säännöksiksi.

4.3 Esittelijän vastuu

Valtionhallinnossa päätöksen tekeminen esittelystä on pääsääntö. Tällöin esittelijällä on sekä hallitusmuodon 93 §:n mukainen esittelijän vastuu että valtion virkamieslain (750/1994) mukainen virkavastuu. Voimassa olevassa johtosäännössä ei ole säännöksiä asioiden valmistelusta oikeusasiamiehen kansliassa. Käytäntö on kuitenkin jo pitkään ollut, että asiat ratkaistaan esittelystä. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, mikä on oikeusasiamiehen kansliassa toimivan esittelijän oikeudellinen asema. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että hallitusmuodon 93 §:ssä asetettu esittelijän vastuu ei sovellu oikeusasiamiehen sihteerihin tai muihin esittelijöihin. Uuden perustuslain 118 § vastaa tältä osin aikaisempaa säännöstä.

On perusteltua, että esittelijöiden oikeudellista asemaa selkiytetään. Ehdotetussa johtosäännössä todettaisiin, että päätökset tehdään esittelystä, jollei oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies yksittäistapauksessa toisin päättä.

4.4 Hallintomenettelylain soveltaminen

Hallintomenettelylaki (598/1982) on hallintomenettelyä koskeva yleislaki, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkien hallintoasiain käsittelyyn viranomaisissa. Laki on kuitenkin toissijainen. Jos jonkin menettelyn osalta on säädetty hallintomenettelylaista poikkeavasta menettelytavasta, on sitä noudatettava. Hallintomenettelylakia ei esimerkiksi sovelleta rikosasian esitut-

kintaan. Sen sijaan sitä voidaan soveltaa hallintokantelun käsittelyyn.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rinnastuu huomattavilta osin hallintokantelujen käsittelyyn, mutta siinä on myös esitutkinnallisia piirteitä. Oikeusasiamiehen oma toiminta kantelujen tutkimiseksi ei kuitenkaan ole esitutkintaa, vaikka sekin saattaa johtaa syytteen nostamiseen.

Hallintomenettelylain soveltumista oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan onkin pidetty jossakin määrin kiistanalaisena kysymyksenä. Eduskunta on yleisesti suhtautunut pidättyvästi hallintomenettelylain soveltamiseen eduskunnan sisäiseen hallintoon. Toisaalta kuitenkin hallintomenettelylain esitöissä on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen menettelyä kanteluasioiden tutkimisessa pidetty hallintomenettelynä. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kantelijalle annettu päätös on hallintomenettelyssä annettu hallintopäätös. Sen sijaan päätös syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä suhteessa kantelun kohteena olevaan virkamieheen ei ole tällainen päätös.

Laillisuusvalvonnassa kantelija ei ole asianosainen eikä kanteluun annettava ratkaisu ainaakaan suoranaisesti sisällä päätöstä jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Yhtä vähän omasta aloitteesta esille otetussa asiassa mahdollisesti loukatuksi tulleet ovat käsittelyn asianosaisia, vaikka heitä saatetaankin kuulla asiassa. Ratkaisut eivät ole myöskään valituskelpoisia. Laillisuusvalvonta-asioita ei siis voida pitää ainakaan sellaisina asianosaisasioina, joiden käsittelyyn olisi sovellettava hallintomenettelylain 14—28 §:ää. Sen sijaan ainakin osa hallintomenettelylain 1—13 §:n säännöksistä soveltuu myös laillisuusvalvonnassa noudatettaviksi. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi virkamiehen esteellisyyttä koskevat säännökset tai ainakin niiden ilmentämät periaatteet. Valtaosasta hallintomenettelylain 1—13 §:n sääntelemistä seikoista sisältyy säännöksiä oikeusasiamiehen johtosääntöön. Näiltä osin hallintomenettelylain soveltamiseen ei ole tarvetta. Eräiltä osin, kuten asianosaiskelpoisuuden tai asiamiehen valtuutuksen suhteen, taas ei ole tarvetta noudattaa yhtä tiukkoja rajoja kuin hallintomenettelyssä. Hallinto-

menettelylain sääntelyyn olisi sen sijaan perusteltua nojautua esteellisyyttä koskevien säännösten lisäksi myös asiamiehen, avustajan ja näiden apulaisen salassapitovelvollisuutta koskevien säännösten osalta.

Hallintomenettelylain soveltamisalan täsmenäinen nimenomaisella johtosääntöön otettavalla säännöksellä on ongelmallista sen vuoksi, ettei johtosääntö ole sellainen laintasoinen säännös, jolla hallintomenettelylaista poikkeava sääntely on tarkoitettu tehtäväksi. Sen vuoksi johtosääntöön ei ehdoteta otettavaksi hallintomenettelylain soveltamista koskevia nimenomaisia säännöksiä. Käytännössä kuitenkin edelleen sovellettaisiin edellä kerrottuja periaatteita.

4.5 Johtosäännön suhde lainsäädäntöön

Johtosäännön asema säädöshierarkiassa on ongelmallinen. Perustuslaki määrittää oikeusasiamiehen toimivallan ja vastuun. Johtosääntö voi tältä osin sisältää vain täydentäviä säännöksiä. Vaikka johtosääntöä onkin yleensä käsitelty laintasoisena säädöksenä, asettuu se kuitenkin normihierarkiassa lain alapuolelle. Laista poiketen johtosäännöstä päätetään ainoastaan yhdessä eduskunnan täysistunnossa eikä johtosääntöehdotuksen tekemiseen tai hyväksymiseen tarvita tasavallan presidentin ja valtioneuvoston myötävaikutusta. Johtosäännössä ei lähtökohteisesti tulisikaan säätää mitään sellaista, jolla halutaan poiketa voimassa olevasta lainsäädännöstä.

5. Esityksen suhde vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin

Valtioneuvoston oikeuskansleria koskeva sääntely on tarkistettavana perustuslakiuudistuksen johdosta. Oikeusministeriön asettama työryhmä (oikeuskanslerityöryhmä) luovutti 16.9.1999 oikeusministeriölle mietintönsä, jossa ehdotetaan erityisen valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan lain säätämistä.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä esittänyt, että kumpaaakin ylintä laillisuusvalvojaa koskevien menettelysäännösten tulisi olla sisällöllisesti mahdollisimman yhtenäisiä. Samoin on uudesta perustuslaista johtuvia lainsäädännön muutostarpeita selvittänyt työryh-

mä muistiossaan lausunut, että tarkistettaessa oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevia säännöksiä tulisi asian jatkovalmistelussa huolehtia ylimpiä laillisuusvalvojia koskevien lainvalmisteluhankkeiden keskinäisestä koordinoinnista.

Oikeuskanslerityöryhmä on puolestaan katsonut, ettei ole ainakaan kiireellistä tarvetta yhdenmukaistaa ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa laillisuusvalvontaa koskevaa sääntelyä, ottaen huomioon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen osaksi erilaiset tehtävät ja painopistealueet.

Tämä johtosääntöesitys ei ole sisältönsä puolesta ristiriidassa oikeuskanslerityöryhmän laatiman lakiehdotuksen kanssa, joskin koordinoitin näkökulmasta jää kuitenkin ongelmaksi eräiden säännösten erilainen jäsentely ja kirjoitustapa.

Ehdotetussa johtosäännössä säädetään nyt osaksi samoista asioista, joista oikeuskanslerityöryhmä on oikeuskanslerin osalta esittänyt laintasoista sääntelyä. Voidaankin asettaa tavoitteeksi, että myös oikeusasiamiehen osalta saadaan vastedes laintasoisia säännöksiä ainakin laillisuusvalvonnan eri toimenpiteistä ja niiden kohteiden oikeusturvasta. Vaihtoehtoisina sääntelymalleina olisivat joko erillinen laki eduskunnan oikeusasiamiehestä taikka sekä oikeuskansleria että oikeusasiamiestä koskeva yhteinen laillisuusvalvontalaki, joka käsittäisi sekä laillisuusvalvonnan sisältöä että laillisuusvalvojien välistä

työnjakoa koskevat säännökset. Uusi laillisuusvalvontalaki voisi tällöin korvata nykyisen ns. tehtävienjakolain.

Tässä vaiheessa on — lähinnä aikataulusyistä — kuitenkin tyydytty ehdottamaan vain oikeusasiamiehen johtosäännön kokonaisuudistusta. Johtosäännön uudistaminen ei kuitenkaan vielä merkitsisi kannanottoa siihen, tarvitaanko oikeusasiamiehestä vastedes perustuslakia täsmen-tävää laintasoista sääntelyä ja miten tämän sääntelyn pitäisi tapahtua.

6. Asian valmistelu

Esitys pohjautuu oikeusasiamiehen asettaman työryhmän mietintöön keväältä 1998. Työryhmässä oli kanslian henkilöstön lisäksi jäsenenä eduskunnan perustuslakivaliokunnan toinen sihteeri ja oikeusministeriön lainvalmisteluosastoa edustava jäsen. Sen jälkeen esitystä on valmisteltu kanslian sisäisenä työnä. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja valtakunnansyyttäjä ovat esittäneet esitysluonnoksesta näkökohtiaan. Esitysluonnoksesta on järjestetty keskustelutilaisuus, johon osallistui valtiosääntö-, prosessi- ja rikosoikeuden asiantuntijoita. Hanke on ollut myös kanslian henkilöstön arvioitavana.

7. Voimaantulo

Ehdotetut säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen perustuslain kanssa 1.3.2000.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Oikeusasiamiehen valvottavat

Oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslain 109 §:ssä. Sen mukaan oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat. Julkista tehtävää hoitava voisi olla paitsi henkilö myös yhteisö, laitos tai säätiö. Kaikkia näitä kutsuttaisiin uudessa johtosäännössä oikeusasiamiehen *valvottaviksi*. Tätä le-

gaalimääritelmää käytettäisiin tarpeettoman toiston välttämiseksi myöhemmissä säännöksissä.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin siitä perustuslain 112 §:ssä säädetään. Näihin valvottaviin kohdistuva laillisuusvalvonta ei ole kuitenkaan samansisältöinen kuin perustuslain 109 §:ssä on tarkoitettu. Sen vuoksi johtosääntöä

noudatettaisiin näiden valvottavien osalta perustuslain 112 § huomioon ottaen vain soveltuvien osin, mikä on myös syytä nimenomaisesti todeta ehdotetun 1 §:n 2 momentissa.

2 §. Kantelu

Oikeusasiamiehen nykyisessä johtosäännössä ei ole nimenomaisesti säädetty oikeudesta kantella oikeusasiamiehelle, joskin kantelumahdollisuus ilmenee esimerkiksi johtosäännön 7 §:stä. Laaja kantelumahdollisuus on oikeusasiamiehen koko toiminnan ajan ollut olemassa. Kantelujen tutkiminen ja ratkaiseminen on aivan alkuvuosia lukuun ottamatta muodostanut laillisuusvalvonnan ytimen.

On tarkoituksenmukaista ulottaa kantelu-oikeus edelleen myös muihin kuin kantelussa kerrotun asian asianosaisiin. Tällä tavalla laillisuusvalvonnan tietoon tulee myös sellaiseen toimintaan kohdistuvaa arvostelua, josta kukaan asianosainen ei ole kannellut, vaan jonka joku ulkopuolinen on kokenut virheelliseksi. Oikeusasiamiehen oma tarkastustoiminta ja lehdistöseuranta eivät riitä luomaan kattavaa valvontaa maan eri puolilla ilmitulleisiin, arvostelua herättäneisiin viranomaisien menettelytapoihin.

Ehdotuksen mukaan kantelu-oikeus todettaisiin nimenomaisesti. Samalla vahvistettaisiin se käytännössä omaksuttu ratkaisu, että kannella voi kuka tahansa, siis sellainenkin henkilö, joka ei ole millään lailla asianosainen kantelussa kerrotussa menettelyssä (ns. kansalaiskantelut).

Pykälässä todettaisiin myös kantelun mahdolliset perusedellytykset. Ne ehdotetaan mahdollisimman väljiksi.

Suullisesta arvostelusta olisi usein vaikea poimia kaikkia niitä seikkoja, joissa kantelija katsoo viranomaisen menettelleen virheellisesti, minkä vuoksi kantelu on tehtävä kirjallisesti (nykyisen johtosäännön 7 §:n 1 momentti). Kanteluasia voi tulla suullisestikin vireille esimerkiksi oikeusasiamiehen tarkastuksilla käymien keskustelujen yhteydessä tai kantelijan käydessä kansliassa henkilökohtaisesti kertomassa asiastaan. Näissäkin tapauksissa kantelija on kuitenkin käytännössä aina ohjattu tekemään kantelunsa kirjallisena valmiille lomakkeille. Jos on ollut ilmeistä, että asianosainen ei kykene laatimaan kirjallista kan-

telua, hänen esittämästään arvostelusta on tarvittaessa laadittu henkilökunnan toimesta muistio.

Nykyinen käytäntö on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ja se ehdotetaan säilytettäväksi. Jos kantelija ei esimerkiksi vammaisuuden vuoksi kykenisi laatimaan kirjallista kantelua, hän voisi kannella suullisesti kansliassa siten, että kantelu kirjataan henkilökunnan toimesta ylös. Perustuslain 17 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti tällaistakin kantelua pidettäisiin kirjallisena kanteluna.

Kantelussa käytettävästä kielestä ei ehdoteta säännöksiä. Kielilainsäädäntöä sovelletaan myös oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamies on kuitenkin aina tutkinut myös muilla kuin kotimaisilla kielillä tehtyjä kanteluita, joiden kääntämisessä on tarvittaessa käytetty käännösapua. Tätä käytäntöä on syytä jatkaa.

Myöskään yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuta kantelun tutkimatta jättämistä. On kuitenkin syytä pyrkiä siihen, että kantelijat yleensä ilmoittaisivat yhteystietonsa. Tämä sekä helpottaa asian käsittelyä että on kantelijan oman oikeusturvan takeena, mikäli asiassa tarvitaan lisäselvitystä. Ratkaisu tavoittaa tällöin varmasti kantelijan eikä ole vaaraa siitä, että ratkaisu tai mahdollinen lisäselvityspyyntö toimitetaan erehdyksessä väärälle henkilölle. Kantelu voitaisiin toimittaa myös telekopiona tai sähköpostina.

Nimettömänä tehtydt ilmiannot viranomaisista eivät ole kanteluita, ja ne onkin säännönmukaisesti jätetty kanteluina tutkimatta. Nimetönkin ilmianto on sen sijaan voinut johtaa omaloitteisiin selvittelyihin. Näin olisi järkevää menetellä edelleenkin.

3 §. Kanteluasian tutkiminen

Kanteluasian tutkimista koskevassa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tutkimiskynnyksestä (1 momentti) ja kantelun jättämisestä tutkimatta kantelun kohteena olevan asian vanhentumisen vuoksi (2 momentti). Ehdotetut 1 ja 2 momentti eivät poikkea asiallisesti nykyisen johtosäännön vastaavista säännöksistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tutkimiskynnyksestä. Oikeusasiamiesinstituutiota on jul-

kisuudessa ja jossakin määrin oikeuskirjallisuudessaakin arvosteltu siitä, että se käsittelee vähäisiä, viranomaistoiminnan kokonaisuuden kannalta epäolennaisia asioita. Yhtenä syynä tähän on se, että nykyinen tutkimiskynnyks ei aseta mitään vaatimuksia asian yleiselle merkittävyydelle. Ainoana kriteerinä on väitety virheen todennäköisyys.

Eräissä maissa on asetettu myös asian laatua koskeva tutkimiskynnyks. Norjassa ja Tanskassa on rajana, että asiassa on riittävä aihe enempiin tutkimuksiin. Tällainen raja antaisi oikeuden jossakin määrin arvioida myös asian yleistä merkittävyyttä tutkimisen käynnistämistä harkittaessa. Ranskassa ja Isossa-Britanniassa taas oikeusasiamiestä ei voi edes lähestyä muuten kuin parlamentin jäsenen välityksellä.

Kanteluasian merkitys viranomaistoiminnan toimivuuden kannalta vaihtelee huomattavasti, mikä puoltaisi voimavarojen keskittämistä yleiseltä kannalta tärkeisiin asioihin. Varsinkin nykyisessä tilanteessa, jossa oikeusasiamiehelle tulee voimavaroihin nähden huomattavan suuri määrä kanteluita, laillisuusvalvonta on vaarassa kuluttaa voimansa kokonaisuuden kannalta vähäisten asioiden selvittelyyn. Oikeuskirjallisuudessa on joskus esitettykin, että asian tutkimiselle pitäisi asettaa sen merkitystä koskeva vähäisyyskynnyks.

Kantelua tekevälle kansalaiselle hänen oma asiansa on kuitenkin aina merkittävä. Suomen oikeusjärjestys on perinteisesti pyrkinyt antamaan kansalaisille ja nykyisin muillekin maassa asuville turvaa viranomaisten virheellistä menettelyä vastaan tarjoamalla mahdollisimman helpon tien oikeuksiin pääsemiselle. Niinpä rikosoikeudellinen virkavastuu on maassamme laaja. Laillisuusvalvonnalla on tärkeä osa tässä toiminnassa. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri täydentävät muuta oikeussuojajärjestelmää ja tehostavat siten osaltaan rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumista.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan, että kanteluiden tutkimiskynnyks säilytetään nykyisellään. Säännöksen sanamuotoa muutenkin tarkistettaisiin vastaamaan uutta perustuslakia.

Pykälän 2 momentissa säädetään tutkimiskynnykselle asetetusta aikarajasta. Nykyiseen

johtosääntöön on vasta vuoden 1996 alusta otettu kanteluasian vanhentumista koskeva sääntö. Sen mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä (7 §:n 1 momentti). Vanhentumisaika on kansainvälisesti melko korkea. Esimerkiksi Ruotsissa vastaava aika on kaksi vuotta sekä Tanskassa, Norjassa ja Islannissa yksi vuosi. Kahden vuoden rajaa ehdotettiin omaksuttavaksi myös nykyiseen säännökseen. Eduskunta kuitenkin katsoi, että ainakin tässä vaiheessa tulisi kerätä kokemuksia viiden vuoden vanhentumisajasta (PeVM 12/1994 vp). Sen vuoksi tähän aikarajaan ei ainakaan vielä tässä vaiheessa ehdoteta muutoksia.

Vanhentumisajan alkamisesta ei ole nykyisin erityistä säännöstä. Ehdotuksen perusteluissa (PNE 2/1994 vp) katsottiin, että vanhentumisaika alkaisi kulua siitä viranomaistoimesta tai viranomaisen ratkaisusta, johon kantelu kohdistuu. Perustuslakivaliokunta katsoi mainitussa mietinnössään, että tapauksesta riippuen tulee näiden tosiasiallisten tapahtumien ohella kiinnittää huomiota myös siihen, milloin kantelija on saanut niistä tiedon. Ehdotuksessa ei ole ehdotettu vanhentumisajan laskemista koskevia uusia säännöksiä. Vanhentumisaika ei ole ehdoton, vaan oikeusasiamiehellä on aina mahdollisuus ottaa kantelu erityisestä syystä tutkittavakseen. Siitäkään syystä ei ole tarpeen asettaa vanhentumisajalle ehdotonta rajaa. Tällöin voidaan noudattaa joustavaa käytäntöä ja ottaa siinä huomioon myös perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat.

4 §. *Oma aloite*

Laillisuusvalvonnan yhtenä toimintatapana on ollut omasta aloitteesta tapahtuva asioiden tutkiminen. Virike jonkin asian selvittämiseen omasta aloitteesta voidaan saada julkisuudessa esillä olleesta tapauksesta tai se voi perustua tarkastuksella tehtyihin havaintoihin. Tämä toimintamuoto on tärkeä osa laillisuusvalvontaa, vaikka se ei määrällisesti olekaan kovin suuri. Omia aloitteita on muutamia kymmeniä vuodessa. Ehdotuksen mukaan johtosäännössä mainittaisiin tästäkin toimintatavasta.

Omasta aloitteesta käynnistettäviin selvityksiin ei ole tarkoituksenmukaista asettaa erityistä tutkimiskynnystä. Omasta aloitteesta tapahtuvassa selvittelyssä tarvitaan usein alustavaa tiedonkeruuta ennen kuin voidaan päättää, antaa-ko asia aihetta perusteellisempaan tutkimiseen.

5 §. Tarkastukset

Tarkastuksia koskevaan pykälään ehdotetaan oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa ohjaavaa 1 momenttia ja tarkastusvaltuuksia toteavaa 2 momenttia.

Tarkastuksia koskevat säännökset ovat nykyisen johtosäännön 10 §:ssä. Pykälä vastaa nykyisiä tarpeita ja siihen ehdotetaan lähinnä vain kielellisiä täsmennyksiä. Ehdotettuun 1 momenttiin lisättäisiin kuitenkin maininta tarkastusten toimittamisesta Suomen rauhanturvajoukoissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetussa laissa (514/1984) tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä koskevia asioita.

Pykälän 2 momentin säännös tarkastusvaltuuksista on tarkoitettu lähinnä selkeyttämään sitä, että oikeusasiamiehellä on perustuslain 111 §:n 1 momentissa määritellyn tietojensaantioikeutensa nojalla oikeus päästä tutustumaan valvontaansa kuuluvan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §. Tietojensaantioikeus

Tietojensaantioikeutta koskevaan säännöksen ehdotetaan otettavaksi yleinen tietojensaantioikeuden rajoja koskeva säännös (1 momentti) ja virkamiehen totuusvelvollisuudesta muistuttava säännös (2 momentti) sekä kuultavan kieltäytymisoikeutta koskeva säännös (3 momentti).

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta

laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Hallitusmuodon 49 §:n 3 momentissa tietojensaantioikeus on kuvattu rajoitetummin. Nykyisen johtosäännön 6 §:n 2 momentissa taas säädetään tietojensaantioikeudesta laajasti. Siinä todetaan nimenomaisesti, ettei salassapitovelvollisuus rajoita tietojensaantioikeutta.

Vaikka perustuslain 111 § tarjoaakin riittävän perustan laillisuusvalvonnassa tarvittavalle tietojensaantioikeudelle, ehdotetaan tietojensaantioikeudesta kuitenkin myös johtosääntöön säännöstä, jossa nimenomaisesti todettaisiin salassapitovelvollisuuden murtuminen.

Nykyiseen johtosääntöön ei sisälly nimenomaisia säännöksiä siitä, mitä velvollisuuksia oikeusasiamiehelle tietoja antavalla virkamiehellä on antaessaan tietoja omasta toiminnastaan. Lähtökohdaksi voidaan asettaa, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Viran asianmukaiseen hoitamiseen taas kuuluu, että tällaisetkin virkatehtävät hoidetaan viivytyksettä ja että annettavat selvitykset ovat paikkansa pitäviä. Oikeusasiamies onkin joskus joutunut kiinnittämään viranomaisen huomiota lausuntojen antamisessa edellytettävään huolellisuuteen (päätos n:o 2821/20.11.1984, DN:o 113/4/84).

Vaikka totuudessa pysymistä tietojen antamisessa voidaan jo muutenkin pitää lain virkamiehelle asettamana yleisenä virkavelvollisuutena, on tästä velvollisuudesta selkeyden vuoksi syytä nimenomaisesti muistuttaa. Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että virkamiehen tulee antaa tarvittavat tiedot virkavastuulla ja hänen on pyytävä totuudessa.

Oikeusasiamiehen tarvitsemista tiedoista huomattava osa koskee sellaisia seikkoja, jotka eivät välittömästi osoita jonkun virkamiehen menettelyn virheellisyyttä. Tarvitaan esimerkiksi tietoja päätöksien lainvoimaisuudesta, muutoksenhakemisesta, vangen sijoittamisesta, sotilaita koskevista ohjesäännöistä ja vastaavista seikoista.

Usein tapahtuu kuitenkin myös niin, että jo alustavaa selvitystä hankittaessa otetaan yhteys juuri siihen virkamieheen, jonka mahdollisesta virheestä kantelussa on kysymys. Vastuussa olevan henkilöllisyyttä ei aina ole etukäteen mah-

dollista tietää tai edes arvata. Varsinaista selvitystä pyydetessä selvityksen antamiseen joutuu usein osallistumaan myös se virkamies, johon mahdollinen arvostelu kohdistuisi. Eräissä tapauksissa selvitystä antava virkamies saattaa tosiasiallisesti olla velvollinen antamaan tietoja, joiden perusteella häneen kohdistetaan moite tai jopa syyte. Jollei kysymys ole esitutkinnasta, virkamiehellä on totuudessapysymisvelvollisuus.

Erityisen vaikea tilanne kuultavalla voi olla silloin, kun kanslian tarkastaja esitutkinnanomaisesti puhuttelee kantelun kohdetta asian kannalta tärkeän tosiseikan selvittämiseksi. Tilanne on joskus asiallisesti esitutkintaan rinnastuva, mutta esitutkintasäännöksiä ei siihen sovelleta.

Vaikka oikeusasiamiehen pyytäessä selvityksiä viranomaisilta ketään virkamiestä ei yleensä voidakaan pitää virkarikokseen syylliseksi epäiltynä, voi nykyinen käytäntö oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa kuitenkin johtaa siihen, että virkamies kokee olevansa velvollinen todistamaan itseään vastaan. Käytännössä ei tosin liene useinkaan kohdistettu virkamieheen edes moitetta siitä, että hän olisi tietoja laillisuusvalvontaa varten antaessaan rikkonut virkavelvollisuutensa laiminlyömällä kertoa omista virheistään totuudenmukaisesti. Mahdollinen asioiden esittäminen subjektiivisesti värittyneesti on ymmärretty. Sen sijaan on arvosteltu esimerkiksi viivyttelyä selvityksen antamisessa. Tapauksia, joissa kuultava on jättänyt olennaisen seikan kertomatta, ei liene tutkittu tarkemmin virkavelvollisuuden näkökulmasta, vaan on pyritty saamaan tarvittavat tiedot muuta kautta.

Tilanne ei ole kuitenkaan periaatteellisesti tyydyttävä ja on aiheuttanut käytännössä epätietoisuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien Saunders-tapauksessa (17.12.1996) katsonut muun muassa, ettei oikeutta olla edistämättä oman syyllisyyden selvittämistä voitu kohtuudella rajoittaa vain rikollisen teon tunnustamiseen tai syyllisyyttä suoranaisesti osoittaviin lausumiin. Olennaista oli vain se, miten pakolla saatua todistelua käytettiin tuomioistuimessa. Kuultavan asemaan liittyviä periaatteellisia ongelmia on käsitelty myös edellä 4.1 jaksossa.

Oikeusasiamiehen tiedonhankinta vaikeutuisi olennaisesti, jos selvityksiä antavat virkamiehet voisivat kaikkea arvostelua välttääkseen jättää selvityksen joiltakin osin puutteelliseksi ilman mitään rajoituksia. Oikeusasiamiehelle muodostuisi tällöin helposti harhaanjohtava tai suorastaan väärä kuva tutkittavasta asiasta. Toisaalta edellä kerrotut periaatteet rajoittavat mahdollisuutta vaatia virkamiestä tunnustamaan vakavia virheitään. Sen vuoksi johtosäännössä ehdotetaan nimenomaisesti todettavaksi, että virkamies voi kieltäytyä selvityksen antamisesta siltä osin kuin hän katsoo, ettei hän voi antaa selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan. Tällöin tarvittava selvitys voidaan hankkia muulla tavoin. Kieltäytymisen syy olisi kuitenkin aina erikseen ilmoitettava oikeusasiamiehelle.

7 §. *Virka-apu*

Virka-apua koskeva 7 § vastaa asiallisesti nykyisen johtosäännön 6 §:n 2 momenttia. Säännöksessä todetaan kuitenkin nimenomaisesti, ettei oikeusasiamies ole velvollinen suorittamaan maksuja saamastaan virka-avusta tai saamistaan jäljennöksistä. Eräissä tapauksissa viranomaiset ovat olleet epätietoisia siitä, onko niillä oikeutta antaa oikeusasiamiehelle asiakirjoja maksutta.

8 §. *Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen*

Oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa on käytetty yhtenä menettelytapana esitutkinnan toimittamista. Esitutkinnan on suorittanut oikeusasiamiehen pyynnöstä joko poliisi, yleensä keskusrikospoliisi, tai pääesikunnan tutkimustoimisto. Oikeusasiamies ei itse ole esitutkintaviranomainen. Tutkinnan aikana hänellä on syyttäjän asema.

Oikeusasiamiehen oikeudesta määrätä esitutkinnan käynnistämisestä ei ole nimenomaisesti säädetty. Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain 2 §:n 1 momentin mukaan toimitettava esitutkinta, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty. Oikeusasiamiehen esitutkintapyynnöt on tehty ainoastaan silloin, kun oikeusasiamies on katsonut esitutkintakynnyksen ylittyneen. Esitutkintaviranomaisella ei ole tällaisessa tapauksessa tarvetta harkita sitä, onko

esitutkinta toimitettava. Olisikin selkeintä, että oikeusasiamiehen oikeus määrätä esitutkinnan toimittamisesta todettaisiin johtosäännössä.

Poliisilain (493/1995) uudistamisen yhteydessä lakiin otettiin säännökset poliisitutkinnasta. Poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin esitutkintaa. Poliisitutkinta voidaan toimittaa esimerkiksi katoamistapauksen tai kuolemansyyn selvittämiseksi silloin, kun asiassa ei ole ilmennyt syytä epäillä rikosta. Myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin poliisilta virka-apuna pyytämiä selvityksiä on joissakin tapauksissa suoritettu poliisitutkinnan luonteisina.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tarvitaan joskus poliisin toimittamia tutkimuksia tilanteessa, jossa esitutkintakynnys ei ole ylittynyt. Poliisitutkinta mm. antaa mahdollisuuden velvoittaa henkilö saapumaan poliisin kuultavaksi. Poliisilaissa määritetään kuultavan velvollisuudet, kuten totuudessapysymisvelvollisuus. Oikeusasiamiehen tiedonhankinnan vuoksi voidaan esimerkiksi tarvita kuulusteluja, joissa kuultavalla on totuudessapysymisvelvollisuus, vaikka hän ei olekaan virkamies. Johtosääntöön ehdotetaan otettavaksi nimenomainen maininta myös siitä, että oikeusasiamies voi määrätä poliisitutkinnan suorittamisesta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §. Asianosaisten kuuleminen

Johtosäännössä on nykyisin kaksi kantelun kohteena olevan kuulemista koskevaa säännöstä. Johtosäännön 7 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, jos hän epäilee valvontavaltaansa kuuluvan henkilön tai yhteisön menettelleen sillä tavoin lainvastaisesti tai virheellisesti, että oikeusasiamiehen tulee puuttua asiaan. Johtosäännön 6 §:n 1 momentin mukaan tulee taas sen, jota vastaan syytetä on ajettava, saada tilaisuus määrääjän kuluessa antaa asiassa selvitystä, jos hän katsoo itsellään siihen aihetta olevan.

Kuulemisperiaate on syytä kirjata johtosääntöön, vaikka kuulemisvelvollisuus seuraa jo yleis-

sistä hyvän hallinnon periaatteista. Pääsääntö kuulemisessa on ollut, että selvitystä pyydetään ensisijaisesti asianomaisen viranomaisen tai kantelun kohteen esimiehen kautta. Tämä käytäntö on tarkoitus pysyttää sellaisenaan. Vähempiarvoisissa asioissa voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista pyytää selvitystä myös suoraan ja ainoastaan virkamieheltä itseltään. Kuuleminen voi tapahtua joustavasti esimerkiksi puhelimitse, faxilla tai sähköpostitse, mikäli tämä katsotaan riittäväksi. Tarkoituksenmukaista on jättää kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen harkittavaksi, mitä kautta selvitystä pyydetään ja pyydetäänkö samalla lausunto myös asianomaiselta viranomaiselta tai kantelun kohteen esimieheltä.

Oikeusasiamiehen tiedonhankinnassa ei ole vastaavankaltaista loppulausunnon antamismahdollisuutta kuin esitutkinnassa. Asian vakavuus ei välttämättä aina ole edeltä käsin pääteltävissä. Tämän vuoksi kuultavat eivät selvityksiä antaessaan aina kykene arvioimaan, kuinka vakavasta epäilystä heitä kohtaan on kysymys. Tästä syystä selvitys saattaa jäädä ylimalkaiseksi. Käytännössä virkamiestä onkin kuultu uudelleen, jos selvityksen perusteella harkitaan huomautuksen antamista hänelle tai syytteen nostamista häntä vastaan.

Myös määräys esitutkinnan suorittamisesta asiassa voi merkittävästi vaikuttaa virkamiehen asemaan. Esitutkintamääräys voi esimerkiksi herättää kysymyksen asianomaisen virantoimituksesta pidättämisestä. Ennen esitutkintamääräystä voi olla kohtuullista vielä harkita virkamiehen uudelleen kuulemista esiin tulleiden uusien seikkojen vuoksi. Esitutkinnallisista syistä tämä ei kuitenkaan ole aina tarkoituksenmukaista.

Vastaisuudessaakin on syytä noudattaa ainakin nykyisen käytännön mukaista kuulemismenettelyä. Kuulemiskynnystä ehdotetaan kuitenkin madallettavaksi siten, että kuulemisvelvollisuuden laukaisee jo vaara arvostelun kohteeksi joutumisesta.

Sen sijaan ei näytä tarpeelliselta säätää erikseen kuulemisesta ennen syytteen nostamista. Syytteeseen johtaneissa asioissa on viime vuosina säännönmukaisesti toimitettu esitutkinta, jossa virkarikoksesta epäiltyä joka tapauksessa kuul-

laan. Sen vuoksi uuteen johtosääntöön ehdotetaan otettavaksi vain nykyisen johtosäännön 7 §:n 2 momenttia vastaava säännös.

10 §. Huomautus ja käsitys

Ehdotettu huomautusta koskeva säännös asiallisesti vastaa nykyisen johtosäännön 7 §:n 3 momentin huomautusta koskevaa kohtaa. Nykyisinkin on katsottu, ettei oikeusasiamies voi antaa huomautusta, ellei hänen valvontavaltaansa kuuluva henkilö ole menetellyt lainvastaisesti. Syytemahdollisuudesta ei ole tarpeen säätää erikseen johtosäännössä, koska asiasta on säädetty jo perustuslain 110 §:ssä.

Pykälän 2 momentiksi ehdotettu säännös on tarkoitettu osoittamaan, että oikeusasiamies voi muussakin tapauksessa, jos aihetta on, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Oikeusasiamiehen käytännössä tämänkaltaisten oikeusasiamiehen ns. käsitysten ilmaiseminen on yleisin toimenpide. Oikeusasiamiehen ilmaisemissa käsityksissä on muotoutunut eri tyyppitapoja sen mukaan, missä määrin käsitys sisältää moitetta. Ehdotettua säännöstä pääosin vastaava säännös on nykyisessä oikeuskanslerin ohjesäännössä ja sellainen ehdotetaan otettavaksi myös valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaan lakiin. Oikeusasiamiehen osalta halutaan mainita myös mahdollisuus kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta edistäviin näkökohtiin, koska näillä on ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa viime vuosina huomattava merkitys.

11 §. Esitys

Esitystä koskeva säännös sisältää virheen oikaisemista tai epäkohdan korjaamista koskevan säännöksen (1 momentti) ja säännösten tai määräysten puutteiden poistamista koskevaa esitystä tarkoittavan säännöksen (2 momentti).

Ehdotettu 1 momentti pohjautuu oikeusasiamiehen vakiintuneeseen käytäntöön. Oikeusasiamies on tehnyt toimivaltaisille viranomaisille esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai

epäkohdan korjaamiseksi. Kysymys on voinut olla purkuhakemuksesta ylimmille tuomioistuimille tai toimivaltaiselle viranomaiselle osoitusta esityksestä ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi silloin, kun virheellinen päätös on viranomaisen itsensä oikaistavissa. Joskus oikeusasiamies on myös esittänyt korvauksen tai muun etuuden suorittamista virheestä kärsineelle. Oikeusasiamies on saattanut myös esittää jonkin asian uudelleen käsiteltäväksi ottamista tai tapahtuneen virheen hyvittämistä. Vaikka viranomaisella ei olekaan velvollisuutta toimia tällaisen esityksen mukaisesti, esityksen tekeminen on usein johtanut virheen oikaisemiseen tai epäkohdan korjaamiseen nopeasti ja kantelijalle vaivattomalla tavalla. Samalla on ehkä voitu välttää kallis ja hankala oikeudenkäynti.

Ehdotettu 2 momentti vastaa nykyisen johtosäännön useita hajallaan olevia säännöksiä. Nykyisen johtosäännön 8 §:n 1 momentin ja 8 a §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu tehdä ehdotuksia säädöksissä olevien ristiriitaisuuksien ja puutteellisuuksien poistamiseksi. Ehdotuksia tulee tehdä toimintakertomuksessa ja lisäksi niitä voi tehdä suoraan valtioneuvostolle. Johtosäännön 9 §:n mukaan oikeusasiamiehen taas on tehtävä valtioneuvostolle ilmoitus, kun hän havaitsee, että jollakin hänen valvottavanaan olevalla alalla tarvitaan sellaisia uusia tai muutettuja säännöksiä, joita tasavallan presidentillä tai valtioneuvostolla on hallitusmuodon 28 §:n mukaan oikeus antaa.

Oikeusasiamiehen käytännössä tavallisimpia ovat erilliset valtioneuvostolle tehdyt esitykset lainsäädännön tai muiden säädösten kehittämiseksi. Lisäksi on saatettu tiedottaa eduskunnan valiokunnille oikeusasiamiehen ratkaisusta, joilla on yhtymäkohtia eduskunnassa vireillä oleviin lakiesityksiin. Esitykset on mainittu oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa, joskaan tämä kertomus ei ole yleensä muuten sisältänyt erillisiä eduskunnalle tarkoitettuja lainsäädännön tarkistamishdotuksia. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat tosin kertomukseen sisältyvissä puheenvuoroissaan voineet ottaa esiin ongelmia, jotka osoittavat puut-

teita lainsäädännössä tai lakien täytäntöönpanossa.

Nykyiset säännökset eivät selvästi osoita sitä, voiko oikeusasiamies tehdä ehdotuksia myös Ahvenanmaan maakuntahallitukselle tai kirkon päätöksentekoolimille, esimerkiksi kirkkohallitukselle. Oikeuskirjallisuudessa on nykysäännöksiä pidetty myös sikäli puutteellisinä, ettei niistä ilmene, koskeeko ehdotusenteko-oikeus myös oikeutta tehdä lakia tai asetuksia alemmantasoisia säännöksiä tai määräyksiä koskevia ehdotuksia.

Ehdotetussa pykälässä ei enää nykyisen johtosäännön tavoin mainittaisi erikseen ehdotuksia, huomautuksia ja ilmoituksia, vaan puhuttaisiin vain esityksistä, mitä sanaa oikeusasiamies on jo pitkään ja vakiintuneesti tässä yhteydessä käyttänyt.

Ehdotettu säännös koskisi kaikkia lainsäädäntöä ja sitä alemmanasteisiakin säännöksiä koskevia esityksiä. Esityksiä voitaisiin tehdä muillekin julkisyhteisöjen päätöksentekoolimille kuin valtioneuvostolle. Nykykäytännön mukaisesti esitykset suunnattaisiin kuitenkin ensisijaisesti säännöksiä valmisteleville viranomaisille.

12 §. Kertomus

Hallitusmuodon 49 §:n 4 momentissa oikeusasiamiehelle on asetettu velvollisuus antaa eduskunnalle vuosittain kertomus toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Vastaava säännös on uuden perustuslain 109 §:n 2 momentissa. Nykyisen johtosäännön 8 §:ään sisältyy kertomusta koskeva, kertomuksen sisältöä jonkin verran hallitusmuotoa tarkemmin ohjaava säännös.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehelle asetettiin nimenomainen velvollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp) edellytti, että eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytetään jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Oikeusasiamiehen kertomuksiin onkin vuodesta 1995 alkaen sisällytetty tällainen erillinen jakso. Käytännössä siitä on tullut toi-

mintakertomuksen ehkä keskeisin osa. Nykyisessä johtosäännössä ei ole mainittu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta mitään.

Oikeusasiamiehen toimintakertomus ja sen käsittely eduskunnassa on olennainen osa eduskunnan ja oikeusasiamiehen yhteydenpitoa. Ehdotetussa pykälässä täsmennetään kertomuksen sisältökuvausta. Samalla ehdotetaan nimenomaan todettavaksi, että kertomuksessa oikeusasiamiehen tulee esittää erityinen katsaus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta koskevista havainnoistaan.

Nykyisen johtosäännön 8 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi antaa myös erillisen kertomuksen. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi (PNE 1/1999 vp) ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusasiamies antaa eduskunnalle tarvittaessa erilliskertomuksia (11 §). Erilliskertomusta koskeva 2 momentti on yhteneväinen uuden työjärjestyksen säännöksen kanssa. Erilliskertomus antaa vuosittaista kertomusta nopeamman ja yksityiskohtaisemman mahdollisuuden tuoda eduskunnan keskusteltavaksi laillisuusvalvonnassa havaittuja erityisiä ongelmia. Toistaiseksi tällainen kertomus on annettu vain kerran.

Toimintakertomuksen sisältöä koskeva 3 momentti toteaisi edelleenkin mahdollisuuden tehdä kertomuksessa ehdotuksia havaittujen puutteiden poistamiseksi. Lisäksi ehdotetaan mainittavaksi, että jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen elimen tietoon. Joissakin tapauksissa oikeusasiamies on saattanut havaintonsa eduskunnan tietoon toimittamalla jäljennöksen ratkaisustaan suoraan valiokunnalle, joka on ollut käsittelemässä ongelmakysymykseen liittyvää asiaa.

13 §. Tiedottaminen

Oikeusasiamiehen toiminnasta tiedottaminen on viime aikoina saanut yhä suuremman merkityksen. Oikeusasiamies on yhä useammin omaloitteisesti tuonut tärkeimpiä ratkaisujaan julkisuuteen. On pidetty tärkeänä antaa tietoa siitä,

minkä laatuista menettelyä on pidettävä virheelisenä tai muutoin moitittavana. Tällä on katsottava olevan viranomaisten toimintaa ohjaavaa yleistä vaikutusta. Oikeusasiamiehen tiedottaminen on viime aikoina tapahtunut sekä eri tiedotusvälineiden kautta että Finlexin ratkaisurekisterin ja eduskunnan kotisivun avulla. Tiedottamisesta on säännös nykyisen johtosäännön 8 §:n 3 momentissa. Uuteen johtosääntöön ehdotetaan otettavaksi erityinen tiedottamista koskeva pykälä.

Oikeusasiamiehen harkintaan jäisi se, millä tavoin tiedottaminen kussakin yksittäistapauksessa tapahtuu ja mitkä ovat ne ratkaisut, joissa tiedottaminen on tarpeen. Yleiseksi periaatteeksi ehdotetaan, että oikeusasiamiehen tulee tiedottaa tärkeimmistä päätöksistään ja kannanotoistaan erityisesti silloin, kun ratkaisulla on yleistä merkitystä.

Oikeusasiamiehen ratkaisuista tiedottamisen lisäksi on tärkeää antaa kansalaisille tietoa mahdollisuudesta kääntyä oikeusasiamiehen puoleen. Tämän vuoksi ehdotetaan lisäksi, että oikeusasiamiehen on tiedotettava toimintatavoistaan ja siitä, missä asioissa ja millä tavoin oikeusasiamiehen puoleen voi kääntyä.

14 §. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Päätösvaltaa koskevat säännökset ovat nykyisen johtosäännön 11—13 §:ssä. Nykysäännöksiä asiallisesti vastaavat säännökset ehdotetaan otettavaksi uuden johtosäännön 14 §:ään.

Nykyisen johtosäännön 11 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa hänen toimialaansa kuuluvissa asioissa. Johtosäännön 12 §:n mukaan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen kesken. Työjärjestyksen vahvistaa oikeusasiamies apulaisoikeusasiamiestä kuultuaan.

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä edelleenkin olisi yksinään päätösvalta kaikissa hänen toimialaansa kuuluvissa asioissa. Tehtävien jaosta päättäisi edelleenkin oikeusasiamies, mutta tehtävien jakoa ei enää

määrättäisi suoraan työjärjestyksessä, vaan oikeusasiamies määräisi työnjaosta erikseen työjärjestyksen mukaista menettelyä noudattaen. Joustavuuden lisäämiseksi tehtävien jakoa on voitava myös tarkistaa itse työjärjestystä joka kerran erikseen muuttamatta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin apulaisoikeusasiamiesten toimivallasta. Laillisuusvalvonta-asioissa oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat toisistaan riippumattomia ja kukin heistä on vastuussa toimistaan ainoastaan eduskunnalle. Myös apulaisoikeusasiamiehillä on yksin päätösvalta niissä asioissa, jotka heidän ratkaistavikseen on työjärjestyksen mukaan määrätty tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Apulaisoikeusasiamiehen toimivaltaa on nykyisen johtosäännön 4, 5, 6 ja 13 §:ssä rajoitettu siten, ettei apulaisoikeusasiamiehelle saa antaa tehtävää, johon kuuluu huomautuksen antaminen valtioneuvostolle tai valtioneuvoston jäsenelle, eikä apulaisoikeusasiamiestä voida määrätä ajamaan syytettä valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan.

Uuden perustuslain mukaan syytteen ajaminen valtioneuvoston jäsentä ja oikeuskansleria vastaan valtakunnanoikeudessa kuuluu aina valtakunnansyyttäjälle. Perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä kuitenkin säilyy, oikeuskanslerin ohella, valta tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin valtioneuvoston tai ministerin päätöksen tai toimenpiteen johdosta. Uudessa perustuslaissa tämä valvontavalta on oikeusasiamiehen osalta ulotettu myös tasavallan presidenttiin.

Yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Tämä koskee myös korkeimpien oikeuksien presidenttejä ja jäseniä, joita vastaan syytettä on ajettava valtakunnanoikeudessa.

On tarkoituksenmukaista, että ylimpiin valtioelimiin kohdistuvat huomautukset ja muut valvontatoimenpiteet edelleenkin keskitetään

oikeusasiamiehelle itselleen. Jos siis ilmenee, että apulaisoikeusasiamiehen käsiteltävänä olevassa asiassa olisi aihetta esittää huomautus valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte tai määrätä syyte nostettavaksi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, olisi perusteltua siirtää tällainen asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Kun tämä rajoittaisi oikeusasiamiehen valtaa päättää apulaisoikeusasiamiehelle osoitettavista asioista, asiasta on syytä erikseen säätää johtosäännössä. Tämän sisältöinen säännös ehdotetaan otettavaksi 14 §:n 3 momentiksi.

15 §. Asioiden ratkaiseminen esittelystä

Voimassa olevassa johtosäännössä ei ole säännöksiä asioiden valmistelusta oikeusasiamiehen kansliassa. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, mikä on oikeusasiamiehen kansliassa toimivan esittelijän oikeudellinen asema. Käytäntö on jo pitkään ollut, että asiat ratkaistaan esittelystä.

Valtionhallinnossa päätöksen tekeminen esittelystä on pääsääntö. Tällöin esittelijällä on sekä hallitusmuodon 93 §:n mukainen esittelijän vastuu että virkamieslain mukainen virkavastuu. Hallitusmuodon 93 §:ää asiallisesti vastaava säännös sisältyy uuden perustuslain 118 §:ään. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, että hallitusmuodon 93 §:ssä asetettu esittelijän vastuu ei sovellu oikeusasiamiehen sihtereihin tai muihin esittelijöihin. Vaikka tätä näkemystä voidaan arvostella, kysymys oikeusasiamiehen kanslian esittelijän vastuusta on epäselvä. Esittelijöillä on joka tapauksessa virkamieslain mukainen virkavastuu.

On perusteltua, että esittelijöiden oikeudellinen asema selkiytetään ja että vakiintuneelle käytännölle luodaan säädöspohja. Johtosäännössä on syytä selvästi todeta, että päätökset tehdään yleensä esittelystä. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä. Esittelijänä toimivalla virkamiehellä olisi siten perustuslain 118 §:n mukainen esittelijänvastuu.

16 §. Kanslian työjärjestys

Nykyisen johtosäännön 12 §:n 1 momentin mukaan tarkemmat määräykset tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen kesken annetaan kanslian työjärjestyksessä. Johtosäännössä on eräitä muitakin viittauksia työjärjestykseen. Pykälän 2 momentin mukaan työjärjestyksen vahvistaa oikeusasiamies kuultuaan asiasta apulaisoikeusasiamiestä.

Kanslian työjärjestys uudistettiin kokonaisuudessaan 1.9.1998 lukien kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirryttyessä. Uudessa työjärjestyksessä on määräyksiä mm. tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä virkamiesten esittelyvelvollisuudesta ja kanslian henkilöstön muista tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Työjärjestystä koskevassa 16 §:ssä kuvattaisiin työjärjestykseen sisältyvät tärkeimmät määräykset aikaisempaa laajemmin.

Työjärjestyksen vahvistamista koskeva säännös ehdotetaan säilytettäväksi asiallisesti ennallaan.

17 §. Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamiesjärjestelmän luotettavuuden kannalta on tärkeää, että oikeusasiamiehen puolueettomuus on kiistaton. Sen vuoksi on tarpeen rajoittaa oikeusasiamiehen oikeutta hoitaa toimikautensa kestäessä sellaisia tehtäviä, jotka kuuluvat hänen suorittamansa laillisuusvalvonnan piiriin. Nykyisin myös julkisen tehtävän hoitaminen silloinkin, kun tehtävä on joko kokonaan tai yksittäistapauksissa siirtynyt yksityiselle yhteisölle, kuuluu oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin. Toisaalta myös jokin yksityinen tehtävä saattaa vaarantaa luottamusta oikeusasiamiehen tasapuolisuuteen. Näistä syistä ehdotetaan muita tehtäviä koskevaan säännökseen lisättäväksi, etteivät oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa eikä heillä saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen taikka muutoin haitata

oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitun tulisi näin ollen luopua myös sellaisista tehtävänsä asianmukaista hoitamista haittaavista julkisista tai yksityisistä tehtävistä, joista ei maksettaisi taloudellista tai muutaakaan korvausta. Jossakin tapauksessa esimerkiksi merkittävä tehtävä jossakin yhdistyksessä, jonka toiminta liittyy oikeusasiamiehen valvontavallan alaiseen toimintaan, voisi olla säännöksessä tarkoitettu tehtävä. Samoin tällainen tehtävä voisi olla sellaisen yhtiön hallituksen tai muun johtaelimen jäsenyys, johon liittyy mainittu uhka, vaikka tehtävästä ei edes maksettaisi palkkiota. Olennaisempaa kuin tehtävästä mahdollisesti maksettava palkkio olisi se, vaarantaako tehtävä luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen taikka haittaako se muutoin laillisuusvalvonnan asianmukaista hoitamista.

Nykyisen johtosäännön 14 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu henkilö, joka on valtion virassa, vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä ei ole sellainen valtion virkamieslaisa tarkoitettu määräaikainen tehtävä, johon valittu on suoraan lain nojalla virkavapaana muusta julkisesta virasta tuona aikana. Ei voida kuitenkaan pitää asianmukaisena sitä, että oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitun mahdollisuus ottaa tehtävä vastaan jäisi hänelle vakinaisesta toimesta virkavapautta myöntävän viranomaisen harkintaan. Tämän vuoksi johtosääntöön ehdotetaan edelleen otettavaksi säännös siitä, että jos oikeusasiamiehellä tai apulaisoikeusasiamiehellä on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §. Sijaisuudet

Voimassa olevan johtosäännön 15 §:n mukaan oikeusasiamiehen kuollessa tai erotessa toimitaan hoitaa hänen virkaansa apulaisoikeusasiamies. Apulaisoikeusasiamies hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä myös tämän ollessa muutoin es-

tyneenä. Kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmässä on tarpeen määritellä, kumpi apulaisoikeusasiamiehistä ensisijaisesti hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa estyneenä ja kuka hoitaa estyneenä olevan apulaisoikeusasiamiehen tehtävät.

Apulaisoikeusasiamiehet on tarkoitettu asetettavaksi keskenään tasavertaiseen asemaan. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista perustaa sijaisuusjärjestys tekniseen virkaikäjärjestykseen. Ehdotuksen mukaan oikeusasiamiehen ensimmäisenä sijaisena toimisi se apulaisoikeusasiamies, joka on virassaan vanhempi. Virassaan vanhempi olisi se apulaisoikeusasiamies, joka on tullut tehtäväänsä aikaisemmin tai, jos apulaisoikeusasiamiehet ovat tulleet tehtäväänsä yhtä aikaa, se apulaisoikeusasiamies, joka on heistä vanhempi. Jos peräkkäisiä toimikausia on useita, virkaikä laskettaisiin ensimmäisen toimikauden alusta.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamaan, hänen tehtäviään hoitaisi oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies. Kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirryttäessä luovuttiin varamiesjärjestelmästä.

Tarkempi työnjako sijaisuustilanteissa on kuitenkin syytä jättää työjärjestyksessä säänneltäväksi.

19 §. Palkkiot

Oikeusasiamiehen palkkaus on ollut sidottu oikeuskanslerin palkkaukseen ja apulaisoikeusasiamiehen palkkaus vastaavasti apulaisoikeuskanslerin palkkaukseen. Tähän ei ehdoteta muutosta.

Nykyisen johtosäännön 17 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen, joka on valtion virassa, tulee luopua siihen kuuluvista palkkaeduista taikka hänelle oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä tulevaa palkkiota vastaavasta palkkaetujen osasta. Sama koskee vastaavasti varamiestä hänen hoitaessaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Myös tätä vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi uuteen johtosääntöön kuitenkin siten muutettuna, ettei oikeutta lisäpalkkaetuihin säilytetäisi ja että palkkaeduista luopuminen koskisi

paitsi valtion virkaa myös muuta julkista tai yksityistä palvelussuhdetta.

Uutena vaatimuksena edellytettäisiin myös sitä, että oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu luopuu toimikautensa ajaksi muistakin sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen. Kysymykseen tulisivat siis muutkin kuin taloudelliset etuudet ja rajoitus koskisi niin julkiselta kuin yksityiseltäkin taholta saatavia etuuksia. Tällainen etuus voisi olla esimerkiksi yhtiömuotoisen asianajotoimiston osakkuudesta saatava osinko tai oikeus käyttää jonkin yhtiön tai yhdistyksen tiloja tai palveluita korvauksetta. Olennaista olisi se, ettei etuuden vastaanottaminen saa vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

20 §. Vuosiloma

Vuosilomaa koskeva nykyisen johtosäännön 18 §:ssä oleva säännös ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan.

21 §. Henkilöstö

Voimassa olevan johtosäännön 20 § sisältää yksityiskohtaisen virkatyyppiluettelon. On edelleen tarkoituksenmukaista, että kanslian vakinaiset virat mainitaan johtosäännössä. Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia nykyiseen virkarakenteeseen, mutta nuoremman oikeusasiamiehensihteerin virkanimestä ehdotetaan poistettavaksi sana nuorempi ja tiedotussihteerin uudeksi virkanimikkeeksi ehdotetaan tiedottaja.

Nuoremmat oikeusasiamiehensihteerit ovat nykyisin jo kokeneita virkamiehiä ja usein fyysiseltä iältäänkin varttuneita. Uusi virkanimi kuvaisi nykyistä paremmin nuorempien oikeusasiamiehensihteerien tehtävää ja ammattikokemusta. Vastaava muutos on toteutettu mm. korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteerien virkanimikkeissä. Tiedottaja-virkanimike taas kuvaa tiedotussihteerinimikettä paremmin virkaan kuuluvia tehtäviä ja on nykyisin yleisemmin käytössä virkanimikkeenä.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain mukaan tietyin edellytyksin on mahdollista palkata henkilöstöä myös määräaikaisiin virkasuhteisiin.

Tätä on käytetty paitsi niin sanotuissa viransijaisuuksissa myös palkattaessa talousarvion puitteissa lisätyövoimaa. Tämä mahdollisuus ehdotetaan selvyiden vuoksi todettavaksi myös johtosäännössä.

22 §. Henkilöstön erityiset kelpoisuusvaatimukset

Voimassa olevissa säännöksissä ei ole asetettu oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnalle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Esittelijän tehtävissä toimivat ovat kuitenkin käytännössä olleet lakimieskoulutuksen saaneita. Esittelijöille ei ole ilmeisesti vastaisuudessaakaan järkevää asettaa kovin tarkkarajaisia kelpoisuusvaatimuksia. On tärkeää, että esittelijäkunta on sekä koulutukseltaan että kokemustaalaltaan riittävän monipuolista. Sen sijaan lieenee perusteltua säännellä korkeimpien virkojen yleisestä koulutustasovaatimuksesta ja näissä tehtävissä vaadittavasta kokemuksesta.

Ehdotuksen mukaan pelkästään esittelytehtävissä työskenteleviltä eli kansliapäälliköiltä, esittelijäneuvokselta, vanhemmalta oikeusasiamiehensihteeriltä ja oikeusasiamiehensihteeriltä vaadittaisiin oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä. Muissa tehtävissä toimivilta vaadittaisiin tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus.

23 §. Virkamiesten nimittäminen

Ehdotuksen mukaan oikeusasiamies edelleen nimittäisi kanslian virkamiehet. Myös mahdollisuus tehdä virkamiehen kanssa kirjallinen sopimus palvelussuhteesta noudatettavista ehdoista ehdotetaan säilytettäväksi. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi siten, että erillisen sopimuksen tekemiseen on oltava erityinen syy ja sopimus voi koskea ainoastaan määräaikaisen palvelussuhteen ehtoja. Tarve erillisen sopimuksen tekemiseen voi ilmetä esimerkiksi silloin, jos jotakin erityistä asiaa valmistelevaan tarvitaan henkilö, jonka rekrytointi ei ole mahdollista tavanomaisin ehdoin. Käytännön koke-
musta tällaisista sopimuksista ei ole.

24 §. *Virkamiesten virkavapaudet*

Oikeusasiamies myöntäisi edelleen virkavapaudet.

25 §. *Virkamiesten virkasyytepaikka*

Nykyisen johtosäännön 20 §:n 4 momentin mukaan oikeusasiamiehen kanslian esittelijää syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa. Kanslian esittelijän virkasyytefoorumiin ei tässä vaiheessa ehdoteta muita muutoksia kuin että säännöksessä mainittaisiin nimeltä ne virat, joiden virkasyytetuomioistuin olisi edelleen Helsingin hovioikeus. Muutosehdotuksen tarkoituksena on välttää mahdollisia tulkintaongelmia. Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä näet tarkoitetaan esittelijöillä kaikkia niitä, jotka esittelevät asioita oikeusasiamiehelle tai apulaisoikeusasiamiehille. Esittelijää käytetään myös ylimääräisten esittelijöiden virkanimenä. Nykyisin myös kanslian notaareilla ja tarkastajilla on joissakin asioissa esittelytehtäviä. He ovat näissä asioissa esittelijöitä, mutta eivät niissä asioissa, joissa he tekevät pelkästään valmistelu-tehtäviä. Heitä syytetään virkarikoksesta aina käräjäoikeudessa. Hovioikeus olisi ainoastaan kanslian lakimiesesittelijöiden virkasyytepaikka.

Virkasyytefoorumien uudistamistyöryhmä on 15.12.1997 oikeusministerille jättämässään mietinnössä ehdottanut yleensä luovuttavaksi hovioikeudesta ensimmäisenä oikeusasteena virka-

syyteasioissa. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijää syytetään nykyisen johtosäännön 20 §:n 4 momentin mukaan virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa. Ilmeisesti myös oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden virkasyytepaikassa olisi perusteltua noudattaa yhdenmukaista käytäntöä valtionhallinnon kanssa. Esityksessä on kuitenkin toistaiseksi pitäydytty nykyisessä järjestelmässä. Näin on menetelty myös oikeuskansleria koskevassa lakiehdotuksessa.

26 §. *Voimaantulo*

Johtosäännön voimaan saattaminen ei vaadi muiden säännösten tai määräysten muuttamista eikä erityistä koulutusta. Oikeusasiamiehen työjärjestys on jo muutettu kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymisen edellyttämällä tavalla.

Johtosäännön voimaan tullessa nuoremman oikeusasiamiehensihteerin virkoihin vakinaisesti nimitetyt henkilöt tulisi siirtää vastaaviin ilman eri toimenpiteitä perustettaviin oikeusasiamiehensihteerin virkoihin. Samoin tiedotussihteerin virkaan vakinaisesti nimitetty tulisi siirtää vastaavin menettelyin tiedottajan virkaan.

Edellä sanotun perusteella puhemiesneuvosto hallitusmuodon 49 §:n nojalla kunnioittaen ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö

Eduskunta on hallitusmuodon 49 §:n nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

1 §

Oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä johtosäännössä tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia sen mukaan kuin perustuslain 109 §:ssä säädetään.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, ministereitä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelun tarkoittamasta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on perusteita epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan laistosten ja virastojen tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehellä on salassapitomääräysten estämättä oikeus saada valvottaviltaan laillisuusvalvontaa varten tarvitsemansa tiedot.

Virkamiehen tulee antaa tarvittavat tiedot virkavastuulla ja hänen on pysyttävä totuudessa.

Jos valvontavaltaan kuuluva henkilö häntä kuultaessa katsoo, ettei hän voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, hän voi ilmoittaa kieltäytyvänsä selvityksen antamisesta tältä osin.

7 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

8 §

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Asianosaisten kuuleminen

Jos oikeusasiamies epäilee valvottavan menettelyn sillä tavoin virheellisesti, että hänellä on aihetta tätä arvostella, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava asianomaiselle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa asianomaiselle huomautuksen.

Muulloinkin oikeusasiamies voi, jos aihetta on, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävään näkökohtiin.

11 §

Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viran-

omaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

12 §

Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen elimen tietoon.

13 §

Tiedottaminen

Oikeusasiamies tiedottaa ratkaisuihistaan ja kannanotoistaan erityisesti silloin, kun asialla on yleistä merkitystä.

Oikeusasiamiehen on tiedotettava myös toimintatavoistaan ja siitä, missä asioissa ja millä tavoin oikeusasiamiehen puoleen voi kääntyä.

Oikeusasiamiehen kanslian hallinto

14 §

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuulu-

vissa asioissa. Oikeusasiamies päättää, apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan, myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on heidän ratkaistavikseen työjärjestyksen mukaan määrännyt tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte tai määrätä syyte nostettavaksi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §

Asioiden ratkaiseminen esittelystä

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättää.

16 §

Kanslian työjärjestys

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä virkamiesten esittelyvelvollisuudesta ja kanslian henkilöstön muista tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi

vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §

Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävänsä hoitamasta siten kuin siitä työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävänsä hoitamasta hänen tehtäviään hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

19 §

Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

20 §

Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

Oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

21 §

Henkilöstö

Oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistinhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Oikeusasiamiehen kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Kansliaan voidaan tulo- ja menoarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

22 §

Henkilöstön erityiset kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

23 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet. Oikeusasiamies voi erityisestä syystä tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen määräaikaaisessa palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista.

24 §

Virkamiesten virkavapaudet

Virkavapautta oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

25 §

Virkamiesten virkasyytepaikka

Oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikköä, esittelijäneuvosta, vanhempaa oikeusasiamiehensihteerä ja oikeusasiamiehensihteerä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

26 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Tällä johtosäännöllä kumotaan 12.12.1919 hyväksytty ja 10.1.1920 julkaistu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Tämän johtosäännön voimaan tullessa nuoremmat oikeusasiamiehensihteerit muuttuvat virkanimeltään oikeusasiamiehensihteereiksi ja tiedotussihteerit virkanimeltään tiedottajaksi.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1999

Eduskunnan puhemies Riitta Uosukainen

Eduskunnan pääsihteerit Seppo Tiitinen

