

OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA, E-sarja N:o 22

Kirsi Kuusikko

Oikeusasiamiesinstituutio

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Kirsi Kuusikko

ISSN-L 1458-0446

ISSN 1458-0446

ISBN 978-951-855-307-9

Aluksi

Oikeusasiamieheksi kutsutaan kansanedustuslaitoksen valitsemaa henkilöä, joka valvoo julkisen hallinnon toimintaa. Oikeusasiamiesinstituutiota käytetään kuvaamaan toiminnan kokonaisuutta. Oikeusasiamiesinstituutio on tullut 200 vuoden ikään. Ensimmäinen oikeusasiamies aloitti toimintansa Ruotsissa vuoden 1809 hallitusmuodon säätämisen jälkeen. Oikeusasiamiesinstituutio Suomessa täytti 90 vuotta vuonna 2010.

Valmistellessani väitöskirjaani ”Neuvonta hallinnossa” herätti oikeusasiamiesinstituutio mielenkiintoni. Jo tällöin huomasin, että Suomessa oikeusasiamiesinstituutio oli jäänyt omaan rauhaansa. Tällaisilla instituutioilla on myös tapana jähmettyä ja kehitystä muualla ei ole ehkä voitu riittävästi ottaa huomioon. Kulloisetkin eduskunnan oikeusasiamiehet ovat olleet tästä tietoisia. Sen jälkeen, kun itse aloin kirjoittaa tätä teosta loppuvuodesta 2007, yleinen kiinnostus instituutioon ja sen kehittämiseen vaikuttaa lisääntyneen koko ajan.

Oikeusasiamiesinstituutio on osa nykypäivän sekä valtiosääntöoikeudellista että hallinto-oikeudellista ajattelua, ja nähdään myös kansainvälisesti osana näiden oikeudenalojen traditiota. Anglosaksisessa maailmassa oikeusasiamiesinstituutio on nähty heikosti kehittyneen hallinto-oikeuden ilmiönä ja keskeisenä osa-alueena kehittyvää julkis- ja hallinto-oikeutta.

Suomessa on julkaistu kaksi teosta, joissa käsitellään nimenomaan Suomen eduskunnan oikeusasiamiestä. Professori *Mikael Hidén* julkaisi väitöskirjansa ”Eduskunnan oikeusasiamies” vuonna 1970 ja *Pirkko K. Koskinen* apulaisoikeusasiamiehenä toimimisensa jälkeen teoksen ”Oikeusasiamies” vuonna 1997. Kun Hidén julkaisi väitöskirjansa eduskunnan oikeusasiamiehestä, oli organisaatio toiminut Suomessa 50 vuotta. Vuonna 2007 *Kalle Määttä* ja *Anssi Keinänen* tekivät eduskunnan oikeusasiamiesinstituutiosta vaikuttavuustutkimuksen. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiesinstituutiosta on julkaistu artikkelikokoelmia sen juhlavuosina. Viimeisimpänä niistä julkaistiin vuonna 2010 eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan alkamisen 90-vuotis-

juhlan kunniaksi esseetyyppisiä artikkeleita sisältävä juhla kirja ”Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta”.

Tämän teoksen pääpaino on ollut oikeusasiamiesinstituution julkiseen hallintoon kohdistuvan valvontatoiminnan käsittelyssä ja tätä koskevien kehittämisehdotusten tekemisessä. Tämän ohella teoksesta haluttiin tehdä kattava yleisesitys oikeusasiamiesinstituutiosta kokonaisuutena sekä kansainvälisestä että kansallisesta näkökulmasta. Teosta kirjoitettaessa on pyritty siihen, että kuka hyvänsä, joka on kiinnostunut tai tarvitsee tietoja oikeusasiamiesinstituutiosta, pystyisi hyödyntämään kirjaa.

Kirjassa tarkastellaan oikeusasiamiesinstituutiota kokonaisuutena. Käsitteenä oikeusasiamiesinstituutio esiintyy myös muunkielisissä teoksissa. Sen rinnalla käytetään oikeusasiamies-käsitettä yksikössä. Vaikeuksia oikeusasiamies-nimikkeen käyttämisessä aiheuttaa se, että nykyään eri maissa, kuten Suomessakin, ei toimi vain yksi oikeusasiamies, vaan niitä voidaan valita useampia. Oikeusasiamies ei ole samassa merkityksessä viranomainen kuin varsinaiset valtion tai kuntien virkamiehet. Oikeusasiamies on ns. mies-loppuinen sana, josta on myös ehdotettu luovuttavaksi. *Ombudsman* on kuitenkin kansainvälisesti hyvin vakiintunut käsite, ja sen katsotaan jo alkuperämaassaan Ruotsissakin muuttuneen sukupuolineutraaliksi.

Entisen eduskunnan oikeusasiamiehen ja Euroopan oikeusasiamiehen *Jacob Södermanin* mukaan ”(Euroopan) oikeusasiamies ei ole joulupukki, ei Batman eikä Asterix”. Tämän yleisesityksen tarkoituksena on tarjota tietoa siitä, mikä oikeusasiamiesinstituutio on sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Teoksessa esitetään myös näkemyksiä siitä, mihin suuntaan suomalaista eduskunnan oikeusasiamiesinstituutiota voitaisiin edelleen kehittää.

Tutkimus oli valmistumassa jo syksyllä 2009 ja oli valmis keväällä 2010. Samanaikaisesti kuitenkin asetettiin oikeusministeriössä toimikunta valmistelemaan muun muassa oikeusasiamieslain muuttamista. Työryhmän saatua tehtävänsä nopeasti valmiiksi jo alkukesästä 2010, ja kun oli todennäköistä, että hallituksen esitys tultaisiin antamaan (ja annettiinkin) syysistuntokaudella 2010, päätettiin kirjan julkaisemista viivyttaa mahdollisen lainsäädäntömuutoksen jälkeiseen aikaan. Asian käsittely kesti perustuslakivaliokunnassa loppupalveen asti ja eduskunta hyväksyi oikeusasiamieslain muutokset vasta maaliskuussa 2011. Ke-

vään 2010 jälkeen tutkimukseen on otettu kuitenkin vain rajoitetusti muuta aineistoa ja työn rakenne on pidetty pääasiallisesti ennallaan.

Vaikka työn julkaiseminen viivästyikin siitä, mitä oli ajateltu – että se olisi valmistunut juhlistamaan oikeusasiamiesinstituution 200-vuotistaivalta – kirja julkaistaan nyt eräässä Suomen oikeusasiamiesinstituution kehityksen taitekohdassa. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen toiminta alkaa vuonna 2012 ja oikeusasiamiehelle suunnitellaan annettavaksi lisää kansainvälisiin ihmisoikeusoppimuksiin liittyviä valvontatehtäviä erityispiirteineen. Suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehityksessä on Södermanin eduskunnassa 2.3.2011 käyttämän perustuslakivaliokunnan mietinnön esittelypuheenpuoron sanoin kyse historiallisesta askeleesta: ”Tässä mietinnössä, tässä ehdotuksessa otetaan varovainen, mutta selvä askel sen suuntaan, että kansalaisten oikeus päästä oikeuksiinsa on se, jonka pitäisi olla määräävänä periaatteena näitä kanteluita käsiteltäessä.”

Toimitustyöstä, jota tällaisessa kirjahankkeessa tarvitaan paljon, haluan kiittää kustannustoimittaja *Pipsa Kostamoa*.

Kirjan kirjoittamiseen on saatu apuraha materiaalinhankintaan *Jenny ja Antti Wihurin* rahastolta. Kirjan haluan omistaa *Saagalle* ja *Stelalle*.

Rovaniemellä 17.8.2011

Kirsi Kuusikko

Sisällys

Aluksi	7
--------------	---

OSA I OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION KEHITTYMINEN JA LEVIÄMINEN

1	RUOTSIN <i>JUSTITIE OMBUDSMAN</i> – SÄÄTYJEN ASIAMIEHESTÄ MODERNIKSI LAILLISUUSVALVOJAKSI.....	25
1.1	Oikeusasiamiesinstituution alku	25
1.2	Ruotsin nykyinen oikeusasiamiesjärjestelmä	29
2	OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO SUOMEEN.....	35
3	OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION ENSIMMÄISEN LEVIÄMISEN VAIHE	37
3.1	Tanskan oikeusasiamiesinstituutio ja sen merkitys oikeusasiamiesinstituution leviämisessä	37
3.2	Tanskan mallin mukainen oikeusasiamiesinstituutio Norjassa.....	40
3.3	Anglosaksisten maiden ”ombudsmania”.....	42
3.3.1	Yhdistynyt kuningaskunta – oikeusasiamies- organisaation moniportaisuus	47
3.3.2	Irlannin oikeusasiamies	54
3.4	Läntinen Keski- ja Etelä-Eurooppa	56
3.4.1	Ranskan oikeusasiamies (<i>Médiateur</i>) ristiriitojen välittäjänä	56
3.4.2	Iberian niemimaan oikeusasiamiehet – Espanjan (<i>Defensor del Pueblo</i>) ja Portugalin (<i>Provedor de Justiça</i>) – kansalaisten oikeuksien valvojina	59
3.4.3	Alankomaiden oikeusasiamies välittömän menettelyn toteuttajana.....	60
3.4.4	Saksan alueellinen järjestelmä vetoamusvaliokuntineen.....	63
3.4.5	Itävallan oikeusasiamiesinstituutio liittovaltiorakenteineen	64

4	SUOSITUKSET OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION KÄYTTÖÖNOTOSTA JA OIKEUSASIAMIEHEN KANSAINVÄLINEN YHTEISTOIMINTA	66
5	OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION TOISEN LEVIÄMISEN VAIHE	71
5.1	Kolmas maailma	71
5.2	Itäinen Eurooppa.....	72
6	EUROOPAN UNIONIN OIKEUSASIAMIES	78
6.1	Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustaminen	78
6.2	Euroopan oikeusasiamiehen toimivalta.....	83
6.3	Näkökohtia Euroopan oikeusasiamiehen toiminnasta.....	90
7	KANTELUIJEN LISÄÄNTYMINEN JA MUUT ONGELMAT OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIOIDEN TOIMINNASSA.....	97

OSA II

SUOMEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION TOIMINTA PERUSTAMISESTA 2000-LUVULLE

1	VUODEN 1919 HALLITUSMUOTO JA SUOMEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION PERUSTAMINEN.....	105
2	HALLITUSMUODON JA PERUSTUSLAIN SÄÄNNÖKSET OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIOSTA	108
3	SUOMEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION ENSIMMÄISET VUODET, LAKKAUTTAMIS- EHDOTUKSET JA TOIMINNAN KEHITTÄMINEN	112
4	SOTAVUODET JA JÄLLEENRAKENNUKSEN AIKA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASSA.....	122
5	HYVINVOINTIVALTION RAKENTAMISEN AIKA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASSA.....	127
6	TALOUSKRIISI, LAMA, JULKISEN HALLINNON TOIMINTATAPOJEN MUUTOS JA UUDET PERUS- OIKEUDET EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASSA.....	134
7	UUSI PERUSTUSLAKI JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN LAINTASOINEN SÄÄNTELY	140

8 OIKEUSASIAMIEHEN VALINTA JA PERSOONA 153

OSA III

**SUOMEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION
ORGANISOINTI, TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET**

1 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN
TOIMIVALTUUDEN RAJAT 169

1.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston
oikeuskanslerin välinen tehtäväjako 169

1.2 Yksityisoikeudelliset organisaatiot ja oikeusasiamiehen
toimivaltuudet..... 174

1.3 Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja
oikeusasiamiehen toimivaltuudet 182

1.4 Oikeusasiamiehen valvonta ja kunnallinen
itsehallinto 199

1.5 Toimialaltaan rajoitetut valvontaelimet ja
oikeusasiamiehen toimivaltuudet 202

2 OIKEUSASIAMIEHEN ERITYISET VALVONTA- JA
TARKASTUSTEHTÄVÄT 212

2.1 Vankiloiden, suljettujen laitosten sekä
puolustusvoimien valvontatehtävä 213

2.2 Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan erityinen
valvontatehtävä 217

2.3 Perus- ja ihmisoikeuksien valvontavastuu ja erillisen
ihmisoikeusinstituution perustamiskysymys..... 219

2.4 Ihmisoikeuskeskus 233

3 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNAN
TOTEUTTAMINEN KANTELUASIAN KÄSITTELYSSÄ 242

3.1 Oikeusasiamiehen kanslian käytännön organisointi..... 244

3.2 Kanteluasian tuleminen vireille..... 247

3.3 Kantelujen käsittelykynnys 252

3.3.1 Tutkimis- vai käsittelykynnys?..... 260

3.3.2 Vanhentumissäännös ja sen ongelmallisuus..... 268

3.3.3 Tärkeyspriorisointi kantelujen käsittelyn
joustavoittajana 270

3.3.4 Siirtomenettely ja sen toimivuus..... 277

3.3.5 Tutkimukset omasta aloitteesta 283

3.4 Kanteluasioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen 285

3.4.1 Kanteluasian eteneminen oikeusasiamiehellä
menettelyoikeudellisesti 290

3.4.2 Kantelijan kuuleminen selvityksestä..... 298

3.4.3 Kantelun kohteen kuuleminen..... 299

3.4.4	Syytteen nosto ja vaikenemisoikeus.....	302
3.4.5	Miksi eduskunnan oikeusasiamies ei sovelle hallintolakia?.....	310
4	OIKEUSASIAMIEHEN KÄYTETTÄVISSÄ OLEVA TOIMENPIDEVALIKOIMA	315
4.1	Huomautus, käsitys ja huomion kiinnittäminen	318
4.2	Esitys	323
4.3	Syytteen nostaminen.....	333
4.4	Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttö.....	348
4.5	Oikeusasiamiehen keinovalikoiman kehittäminen.....	350
5	OIKEUSASIAMIEHEN TIEDOTUSTOIMINTA JA VUOSIKERTOMUKSEN LAATIMINEN	366
6	OIKEUSASIAMIES JA LAINVALMISTELUTYÖ	379
7	OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN JA RATKAISUJEN JULKISUUS	385
8	JÄLKIKÄTEISSEURANTA	390
9	OIKEUSASIAMIEHEN PUOLUEETTOMUUS JA RIIPPUMATTOMUUS	393
10	OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUJEN VALITUSKELPOISUUS	397
11	NÄKÖKOHTIA KANTELUASIOIDEN KÄSITTELYN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSISTA	402
12	SUOMEN EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA JA SEN SÄÄNTELY EUROOPAN NEUVOSTON SUOSITUSTEN PERUSTEELLA	408
OSA IV		
OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUJEN MONINAISUUS TYYPPI-TAPAUKSINEEN JA ERIKOISUUKSINEEN		
1	HUOMIOITA KANTELUASIOIDEN JAKAUTUMISESTA	422
2	KANTELUASIOIDEN MÄÄRÄT JA KÄSITTELYNOPEUDET	425

3	OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUJEN RAKENNE JA KIELI.....	427
4	ERÄITÄ KANTELUSASIOITA TYYPPITAPAUKSINEEN JA ERIKOISUUKSINEEN.....	429
4.1	Viranomaisen passiivisuus ja viivyttelytilanteet.....	429
4.2	Vahinkovirheet ja tosiasiallinen toiminta	445
4.3	Sosiaaliset oikeudenmukaisuustapaukset	448
4.4	Yhdenvertaisuuskantelut kanteluiden erityisryhmänä.....	451
4.5	Suomen oikeusasiamies EU-oikeuden toteutumisen valvojana	471
4.6	Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta-, ohjaus- ja edistämistehtävä.....	477
4.7	Virkamiehen käyttäytyminen	490
4.8	Virkamiesoikeudelliset asiat	493
4.9	Sama asia osittain oikeusasiamiehellä ja tuomioistuimessa	496
4.10	Asioiden toistuvuus oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä	506
4.11	Oikeusasiamiehen tekemän ratkaisun saama kritiikki julkisuudessa – tapaus seurakuntalehtien osoitteettomasta jakelusta.....	508

OSA V OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO HYVÄN HALLINNON KEHITTÄJÄNÄ

1	HYVÄ HALLINTO OIKEUSASIAMIESTEN KÄYTTÄMÄNÄ KÄSITTEENÄ	523
1.1	Hyvä hallinto kansallisten oikeusasiamiesten toimivaltakysymyksenä	525
1.2	Euroopan oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä.....	532
2	HYVÄ HALLINTO JA VIRANOMAISTOIMINNAN LAILLISUUS.....	543
3	HYVÄN HALLINNON OIKEUDELLINEN YDIN TUOMIOISTUINTEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	546
4	HYVÄ HALLINTO OIKEUSASIAMIEHEN SATEENVARJOKÄSITTEENÄ SUOMESSA	551
4.1	Hyvän hallinnon lainsäädännöllinen pohja.....	553
4.2	Hyvä hallinto hallintotapana	556
4.3	Hyvä hallinto ja eri hallinnonalat	561

5	HYVÄ HALLINTO JA HYVÄ HALLINTOTAPA TULEVAISUUDESSA.....	562
5.1	Kansainvälinen yhteistoiminta hyvän eurooppalaisen hallinnon kehittämiseksi ja oikeusasiamiesten rooli	564
5.2	Hyvä hallinto ja Euroopan neuvosto	567
5.3	Oikeusasiamiesinstituutio, ihmisoikeudet ja hyvä hallinto	570

**OSA VI
NÄKÖKOHTIA SUOMALAISEN OIKEUSASIAMIES-
JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISESTÄ JA TULEVAISUUDESTA**

1	VOISIKO JA MITÄ OIKEUSASIAMIES TEHDÄ ENEMMÄN – SUOMALAISIA <i>EX GRATIA</i> KORVAUKSIAKO?	580
2	SOVITTELUMAHDOLLISUUKSIEN KEHITTÄMINEN	584
3	TARVITSISIKO SUOMI ALUEELLISTA OIKEUSASIAMIESORGANISAATIOTA?	589
4	SYYYTTÄMISTOIMIVALTUUDET JA SUHDE TUOMIOISTUIMIIN	594
5	IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA JA PERINTEINEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO	595
6	OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION TULEVAISUUS.....	597
	LÄHTEET	601
	LYHENTEET	648
	LIITTEET	649
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	655
	ASIAHAKEMISTO.....	658

OSA I

OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION KEHITTYMINEN JA LEVIÄMINEN

.....

Euroopan unionin ensimmäinen oikeusasiamies *Jacob Söderman* on todennut oikeusasiamiesinstituutiosta seuraavasti: *It symbolizes the rule of law and the respect of fundamental freedoms and human rights in the modern state.*¹ Oikeusasiamiesinstituution ruotsalainen alkuperä liittää sen kiinteästi pohjoismaisen valtiomallin ideaan. Oikeusasiamies suojelee kansalaisia hallintovallan väärinkäytöltä ja muilta huonon hallinnon muodoilta.² Oikeusasiamiesinstituution maailmanlaajuinen käyttöönotto on liitetty julkisen hallinnon toimintatapojen muutokseen.³ Instituution omaksumiseen on katsottu vaikuttaneen toisen maailmansodan kokemukset, jotka korostivat ihmisoikeuksien merkitystä.⁴ Oikeusasiamiehen tehtäväksi on katsottu kansalaisten oikeuksien puolustaminen valtiota ja hallintokoneistoa vastaan.⁵ Oikeusasiamiesinstituution yhteydessä on alettu puhua jopa ”neljänestä vallasta” (*the Fourth Power*).⁶

Oikeusasiamiesinstituution käyttöönotto liittyy Länsi-Euroopassa käytyyn keskusteluun tarpeista ja keinoista parantaa yksittäisten henkilöiden asemaa suhteessa julkista valtaa käyttäviin viranomaisiin. Tämän kanssa samanaikaisesti hallinto paisui julkisen vallan tarjoamien palvelujen lisääntyessä. Hallinto kasvoi sääntelyltään ja organisaatiomuodoiltaan. Hallinto-oikeudelliset suhteet muuttuivat sekä määrällisesti että laadullisesti. Vanhat keinot hallintovallan kontrolloimiseksi tuntuivat uudessa tilanteessa riittämättömiltä. Oikeusasiamiesinstituutio omaksuttiin paljolti tutkimaan tilanteita, joissa lainvastaisuutta on vaikea näyttää toteen, mutta joissa hallintotoiminta on ollut muuten epäreilua tai kohtuutonta.⁷ Oikeusasiamies on nähty ihmisoikeuksien ja vapauksien suojelijana, joka näyttää, kuinka lakisidonnaisuuden periaatetta täytyy soveltaa. Oikeusasiamies valvoo ihmisten oikeuksia viran-

¹ 25th Anniversary Le Médiateur de la République Paris, 5 February 1998. Contribution by the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman.

² *Holm* 1995, s. 13.

³ Esim. *Busck* 1995, s. 23.

⁴ *al-Wahab* 1979, s. 138–140; *Jörundsson* 1995, s. 80–81; *Rosas* 1995, s. 72. Ihmisoikeuksien suojeleminen liitettiin oikeusasiamiesinstituutioon erityisesti 1980-luvulta lähtien. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 14.

⁵ *Koskinen* 1997, s. 158.

⁶ *Addinki* 2005, s. 269–302.

⁷ *Holm* 1995, s. 14–15.

omaisten virheitä ja väärinkäytöksiä vastaan.⁸ Oikeusasiamiehen tehtävä on tältä osin kahtalainen: toisaalta tehtävänä on valvoa laillisuutta, mutta myös ottaa kantaa sellaisen toiminnan oikeellisuuteen, joka ei ole niin selkeästi lain vastaista.

Oikeusasiamiehellä tarkoitetaan lähtökohtaisesti kansanedustuslaitoksen valitsemää ja sen alaisena itsenäisesti toimivaa henkilöä tai henkilöitä. Eri maiden oikeusasiamiesten toimivaltuudet puuttua löydettyihin hallinnollisiin epäkohtiin vaihtelevat maittain samoin kuin tutkimisvallan ulottuvuus, eli kuuluvatko oikeusasiamiehelle ja missä määrin esim. sotilaiden asemaan liittyvät asiat, poliisin toiminta, paikallishallinnon viranomaiset tai tuomarien toiminta.⁹ Syytteen nostamismahdollisuus on lähinnä vain Ruotsissa ja Suomessa. Tanskan oikeusasiamiehellä oli oikeus kehottaa syytteen nostamiseen, mutta tätä oikeutta ei käytetty.¹⁰

Oikeusasiamiesten oikeudelliset valtuudet ja todelliset vaikutusmahdollisuudet eivät välttämättä ole yhtenevät. Esimerkiksi Kanadan Quebecin osavaltion oikeusasiamies on aktiivisempi ja sillä on suurempi henkilöstömäärä kuin Ruotsin oikeusasiamiehellä.¹¹ Oikeusasiamiehen toiminnan merkitys ei ole välttämättä sidoksissa hänen valtaoikeuksiinsa. Tehtävien hoitamisen perusta on siinä, että virkamiesten oletetaan lähtökohtaisesti vastaavan positiivisesti oikeusasiamiehen havaintoihin toimintojen puutteista.¹²

Oikeusasiamiesinstituutio on katsottu helpoksi omaksua eri oikeuskulttuureihin. Oikeusasiamiesinstituutiolle ei ole olemassa ainoastaan yhtä mallia.¹³ Nykyään oikeusasiamiesinstituutio on otettu käyttöön valtaosassa valtioista. Vuosituhannen alkupuolella oikeusasiamiesinstituutio oli käytössä jo yli 150 maassa.¹⁴ Oikeusasiamiesinstituutiot ovat eri maissa erilaisia sovitettuina kunkin maan yhteiskunnalliseen järjestelmään, yhteiskuntarakenteeseen ja historialliseen kehitysvaiheeseen. Toimivalta voi olla laajempi tai rajoitetumpi ja keinovalikoima lievempi

⁸ *al-Wahab* 1979, s. 11, 20.

⁹ Esim. *Wheare* 1973, s. 119–120.

¹⁰ *Eklundh* 1994, s. 13.

¹¹ SOU 1996:180, s. 141.

¹² Esim. *Perry* 2005, s. 186.

¹³ Kunkin maan oikeusasiamiesinstituutio on omanlaisensa heijastaen maan kultuuria, oikeudellista traditiota, historiaa ja hallinnollisia perinteitä. *Murphy* 2005.

¹⁴ Alankomaalaisen 2000-luvun alussa tehdyn selvityksen mukaan. *Addinki* 2005, s. 271.

tai kovempi.¹⁵ Eri maiden oikeusasiamiesinstituutiot on jaettu kahteen perustyyppiin: ruotsalais-suomalaiseen, jossa korostuu oikeusasiamiehen valvontatehtävä ja tanskalais-uusseelantilaiseen, jossa oikeusasiamiehen toimiminen välittäjänä nähdään keskeisenä. Yleensä oikeusasiamiehet edustavat jälkimmäistä perustyyppiä.¹⁶ Oikeusasiamiesinstituutio on osa nykypäivän valtiosääntöoikeudellista ajattelua,¹⁷ mutta myös osa eri maiden hallinto-oikeudellista traditiota. Oikeusasiamiesinstituutioiden erot kertovatkin omalta osaltaan eroista myös maiden hallinto-oikeudellisissa järjestelmissä.¹⁸

Oikeusasiamiestä on luonnehdittu kansan palveluksessa olevaksi julkisen hallinnon vahtikoiraaksi.¹⁹ Oikeusasiamiehen olisi oltava myös eräänlainen kuraattori, joka luotettavasti pystyy selvittämään, onko huonoa hallintoa esiintynyt.²⁰ Australiassa oikeusasiamiehen keskeiseksi tehtäväksi nähdään työskentely paremman julkisen hallinnon kehittämiseksi kaikilla tasoilla.²¹ Kanadan Brittiläisen Kolumbian oikeusasiamies on korostanut sitä, että hän ei ole asianajaja,²² kun taas Australian oikeusasiamies on luonnehtinut itseään tällaiseksi.²³ Norjassa oikeusasiamiesinstituution merkitystä pidettiin sitä perustettaessa vähäisenä, mutta sen toiminta on lisännyt julkisen hallinnon hyväksyttävyyttä.²⁴ Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamiehestä haettiin puolueetonta välittäjää yksilön ja hallinnon välille. Oikeusasiamies on saatettu nähdä myös virkamiesten opettajana.²⁵

Oikeusasiamiesinstituution alkuperä on Ruotsissa ja sen vuoden 1809 hallitusmuodossa. Suomi omaksui instituution Ruotsista vuonna 1919.

¹⁵ Yleisluonnehdinta. *Koskinen* 1997, s. 158.

¹⁶ *Haller* 1982, s. 711–713. Esimerkiksi Irlantiin todetaan nimenomaisesti omaksutun Tanskan ja Uuden-Seelannin tyyppinen oikeusasiamiesinstituutio. *Mills* 1994, s. 53. Käsitteinä käytetään myös mannermaista ja skandinaavista oikeusasiamiesmallia. Ks. *Bardeaux* 1994, s. 1–2; *Eklundh* 1994, s. 11.

¹⁷ Esim. *Moreiro González* 2005, s. 29.

¹⁸ Näin myös esim. *Leino* 2004, s. 339.

¹⁹ Esim. *Anderman* 1966, s. 106.

²⁰ *Gammeltoft-Hansen* 1995b, s. 105.

²¹ Australian Capital Territory Ombudsman Annual Report 1996–97, Chapter one: Major issues in 1996–97 (Improving public administration), s. 3.

²² The ombudsman is not an advocate for people. Office of the Ombudsman 1998.

²³ Australian oikeusasiamiehen toimiston todetaan toimivan asianajajana henkilöille, jotka ovat hermostuneet byrokratian kiemuroista. Commonwealth Ombudsman. Annual Report 1997–98, s. 31. Yhteiskuntatieteilijät ovat saattaneet nähdä oikeusasiamiehen olevan erikoisesti köyhiä varten, joilla ei ole varaa palkata asianajajaa. *Moore* 1968, s. 244–245.

²⁴ *Gellhorn* 1966a, s. 321.

²⁵ *Gellhorn* 1966b, s. 40.

Tämän jälkeen kesti lähes puoli vuosisataa ennen kuin instituutiosta kiinnostuttiin muualla maailmassa. Ensin Ruotsin oikeusasiamiesinstituutiosta kiinnostuttiin Tanskassa, jossa sitä käytettiin mallina oman instituution kehittämiseksi. Vuonna 1955 syntyi oikeusasiamiesinstituution ns. Tanskan malli, joka alkoi levitä muualle maailmaan. Tanskassa oli samaan aikaan esillä myös erillisen hallintotuomioistuinjärjestelmän perustaminen, josta kuitenkin luovuttiin. Samantyyppiset näkökohdat olivat esillä myös instituution levitessä Norjaan (1962) ja *common law* -maihin Uuteen-Seelantiin (1962), Tansaniaan (1966), Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (1967), Australiaan (1976) ja Irlantiin (1983). Länsi-Euroopan maista oikeusasiamiesinstituutio otettiin käyttöön Ranskassa (1973), Itävallassa (1977), Portugalissa (1976/1978),²⁶ Espanjassa (1978/1981) ja Islannissa (1987). Monissa, erityisesti englanninkielisissä, maissa oikeusasiamiehestä käytetään ruotsin kielen nimitystä *ombudsman*.²⁷

Muut maat omaksuivat lähinnä Tanskan mallin mukaisen oikeusasiamiesinstituution joustavana ja vähemmän auktoritaarisen valvonnan muotona. Tanskalaisessa mallissa oikeusasiamiehen toimien kohteena ei ole samassa määrin yksittäisen virkamiehen henkilökohtainen vastuu kuin ruotsalaisessa mallissa.²⁸ Oikeusasiamies ei valvo tuomioistuinta eikä hänellä ole syyttämistoimivaltaa.

Ranskaan oikeusasiamiesinstituutio (*Le médiateur de la République*) omaksuttiin vuonna 1973. Ranskan oikeusasiamies on taas erityyppinen sovellutus Tanskan oikeusasiamiesinstituutiosta. Tässä mallissa korostuu oikeusasiamiehen rooli välittäjänä, mikä näkyy myös ranskalaisessa oikeusasiamiehen nimityksessä. Ranskalaisessa mallissa välitystoiminta on keskeistä ja täydentää hallintotuomioistuinten kontrollitoimintaa.²⁹

Toimivallaltaan yleisen oikeusasiamiehen tai useamman oikeusasiamiehen muodostaman viraston lisäksi eri maissa on myös alueellisia oikeusasiamiehiä (esimerkiksi Saksassa ja Italiassa vaikka valtakunnalli-

²⁶ Monissa maissa oikeusasiamiestä kokevan lainsäädännön aikaansaamisen ja toiminnan käynnistymisen välillä saattaa olla useammankin vuoden eroja.

²⁷ Termi merkitsee toimitsijaa ja asiamiestä. Se on ollut käytössä Skandinaviassa yleisemminkin tässä merkityksessä ja on löydettävissä vanhoista henkikirjoitusluetteloista henkilön ammattinimikkeenä. Norjan kielessä *ombudsmann* on bokmål mukainen muoto, kun nynorskan mukaisena se olisi *ombodsmann*. Nordisk Förvaltningsordbok (1982), *ombudsman*, s. 101. Kirjoitustapa poikkeaa siis ruotsalaisesta ja yleisesti kansainvälisesti käytössä olevasta. *Teigen* 1975, s. 1, 5. Samoin tanskalaiset käyttävät kielenä mukaisesti sanaa *ombudsmand*.

²⁸ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 14.

²⁹ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 14.

sia instituutioita ei ole) sekä tietyn alueen kanteluita vastaanottamaan perustettuja oikeusasiamiehiä tai näitä läheisesti muistuttavia toimielimiä, kuten tasa-arvovaltuutetut. Tyypillistä erityisesti instituution omaksumisen alkuvaiheissa olivat erilliset sotilasoikeusasiamiehet.

Oikeusasiamiesinstituution leviämässä 1990-luvulla on ollut keskeistä sen ihmisoikeuksien valvomiseen liittyvän merkityksen korostaminen. Esimerkiksi Itä-Euroopan maissa se on otettu käyttöön osana demokratisoitumisprosessia. Oikeusasiamiesinstituution käyttöönotto Euroopan unionin piirissä vuonna 1995 on ollut osa pyrkimystä demokratisoida yhteisöä. Ks. Liite 3.

Oikeusasiamiesinstituution leviämistä on edesauttanut sen muuntumisen erilaisiin oikeuskulttuureihin sopivaksi. Toimivaltuuksien erilaisuuden ohella oikeusasiamiehet poikkeavat siinä, millainen niiden suhde on maansa kansanedustuselimeen sekä yleensä siinä, millainen suhtautuminen heillä on työhönsä. Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen yhteydessä on monissa maissa tullut esiin hallinnon toimintatapojen muuttaminen sekä ihmisoikeuksien valvontaan liittyvät uudentyypiset vaatimukset.³⁰ Avainkysymyksenä oikeusasiamiesten toiminnassa on hyvän hallinnon käsite (*good administration*). Se on lähikäsitteinen useimmissa maissa oikeusasiamiesten toimivallan perusta sekä toiminnan tavoite.

Oikeusasiamiestä on katsottu olevan vaikea sijoittaa vallan kolmijakopin mukaiseen jaotteluun: lainsäädäntövaltaan, tuomiovaltaan ja toimeenpanovaltaan.³¹ Oikeusasiamiesinstituutioon kuuluu periaatteessa piirteitä kaikista kolmesta. Lähtökohtaisen määritelmän mukaan oikeusasiamies on lainsäädäntövallan valitsema ja toimii itsenäisesti ja riippumattomasti. Oikeusasiamies ei anna sitovia päätöksiä vaan ainoastaan suosituksia. Näistä peruslähdekohdista kuitenkin esiintyy poikkeuksia. Oikeusasiamieheksi saatetaan kansainvälisesti lukea mukaan myös muut toimeenpanovallan valitsevat valvontaelimet. Näin esimerkiksi Suomen osalta saatetaan oikeusasiamiehistä tehdyissä kansainvälisissä selvityksissä mainita sekä eduskunnan oikeusasiamies että valtioneuvoston oikeuskansleri yleisinä laillisuutta valvovina orgaaneina.

Oikeusasiamiesinstituution määrittely-yrityksissä halutaan rajata oikeusasiamies-nimitys vain kansanedustuslaitoksen valitsemalle julkista

³⁰ Ks. esim. *O'Reilly* 2007.

³¹ Esim. *Kucsko-Stadlmayer* 2006, s. 10–14. Kysymystä oikeusasiamiehen itsenäisestä oikeushenkilöllisyydestä on pyritty kiertämään toteamalla tämän olevan oma valtiotielin *sui generis*. *Addink* 2005, s. 271.

hallintoa yleisesti valvovalle instituutiolle. Osassa määritelmiä³² käsite on laajennettu koskemaan myös esimerkiksi ihmisoikeusvaltuutettuja, vetoamusvaliokuntia tai yksityisoikeudellisia kanteluorganisaatioita.³³ Oikeusasiamiehet voivat olla valtakunnallisia, paikallisia tai alueellisia. Yleisen toimivaltuuden ohella oikeusasiamiehiä on teemallisesti rajatuilla toimivaltuuksilla, kuten ihmisoikeudet, terveydenhuolto, lapset, yksityisyys, tasa-arvokysymykset ja etninen syrjintä. Oikeusasiamiesinstituutiot saattavat olla eräänlaisia ”hybridejä”, joissa yhdistyy perinteinen julkisen hallintotoiminnan laillisuusvalvonta ja yleisempi ihmisoikeuksien edistämis-tehtävä.³⁴ Oikeusasiamiesinstituution avulla hallinto pyritään tuomaan lähemmäksi kansalaisia myös toiminnan avoimuutta lisäämällä.

Yleisesti oikeusasiamiehen katsotaan olevan instituutio, joka on perustettu lailla, tutkii kanteluja julkisen hallinnon toimista ja jolla on toimivalta tutkia kantelun kohteen oikeudelliset piirteet, julkistaa tutkimuksen tulokset ja milloin aiheellista antaa suosituksia. Lisäksi hänellä saattaa olla mahdollisuus tutkia asioita myös omasta aloitteestaan. Erittäin piirteinä korostetaan oikeusasiamiehen muotovapaata, helppoa lähestyttävyyttä ja toiminnan ilmaisuutta oikeusasiamiehen puoleen kääntyvälle. Viitenä keskeisenä instituution ominaisuutena on pidetty seuraavia: 1. itsenäisyys, 2. puolueettomuus, 3. hallinnollista luonnetta omaavien asioiden tuntemus, 4. yleinen lähestyttävyys ja 5. toimivaltuus antaa suosituksia ja tehdä niistä julkisia.³⁵

³² Oikeusasiamiehen määrittely. Esim. *Bousta* 2008, s. 49. “A completely independent institution responsible for monitoring the actions of the administration in order to stop harm arising from conflicts of interests involving administration(s) and/or citizen(s). This is possible through the power of recommendation and reform without compulsory force, and having great freedom to act and access information.”

³³ *Linda Reif* on luokitellut oikeusasiamiesinstituutioita yhdeksään eri luokkaan. Ks. *Reif* 2004, s. 26–28.

³⁴ Näkökohdista. Esim. *Ombudsman Institution and minority issues. A Guide to Good Practice*, s. 6–7.

³⁵ Esim. *Addink* 2005, s. 272, 277. Euroopan oikeusasiamies on luetellut oikeusasiamiesinstituution keskeisinä piirteinä henkilökohtaisen ulottuvuuden, riippumattomuuden, ilmaisen ja helpon lähestyttävyyden, ensisijaisena tehtävänään kantelujen käsittelyjen, ennakoivien keinojen käytön tavoitteisiin pääsemiseksi, valvontatehtävän ulottuvuuden oikeussääntöihin ja periaatteisiin, hyvään hallintoon ja perus- ja ihmisoikeuksiin, yleisen valtuuden valvoa julkista hallintoa, mutta yleensä poislukien tuomioistuimet, sitovien päätösten antamisen sijaan toiminnan suositusten, moraalisen ja nimittävän toimielimen auktoriteetin avulla. *Diamandouros* 2005c.

1 Ruotsin *justitie ombudsman* – säätyjen asiamiehestä moderniksi laillisuusvalvojaksi

1.1 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION ALKU

Suomen sodan 1808–1809 päätyttyä Ruotsin tappioon, hallitsijan vaihtumiseen ja Suomen menettämiseen Venäjälle merkitsivät nämä tapahtumat Ruotsissa uuden valtiollisen elämän alkua. Tämä konkretisoitui uuden hallitusmuodon säätämisenä vuonna 1809. Kustavilaisia perustuslakeja, vuoden 1772 hallitusmuotoa ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjaa, pidettiin vanhentuneina ja ne olivat olleet edesauttamassa epäsuotuisaa kehitystä Ruotsissa. Osana Ranskan suuren vallankumouksen jälkeistä ajattelua ja Ruotsin säätyvaltiopäivien (ns. vapauden ajan) ihanointia edustuksellisen elimen mahdollisuuksia valvoa toimeenpanoval-
lan käyttöä haluttiin lisätä. Tätä edistämään kehitettiin oikeusasiamiesinstituutio. Oikeusasiamies, ruotsiksi *ombudsman*, tarkoittaa yleisesti asiamiestä. *Riksdags ombudsman* tarkoittaa valtiopäivien asiamiestä.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa oikeusasiamiesinstituution taustaa on etsitty kauempaakin kuin vuodesta 1809. Tällöin oikeusasiamies on yhdistetty toiseen valvontaviranomaiseen: oikeuskansleriin.³⁶ Oikeuskanslerin viran lähtökohtana on pidetty Kaarle XII:n kansliajärjestyksessä vuonna 1713 perustettua korkeimman asiamiehen (*högste ombudsman*) virkaa, jonka tehtäviin kuului lakien noudattamisen ylin valvonta.³⁷ Kysymys oli kuitenkin nimenomaan hallitsijan virkamiehestä,³⁸

³⁶ Onpa juuria oikeusasiamiehelle haettu vieläkin kauempaa kuin Skandinaviasta. On väitetty, että idea instituutioon olisi otettu Ottomaanien valtakunnasta (nykyisen Turkin alueelta) Ruotsin kuninkaan oleskellessa siellä Pultavan taistelun jälkeen. Näin ollen tällaisen valvojan toimielimen traditio olisi otettu islamilaisesta kulttuurista. Toteutetun mukaisena sitä pidetään kuitenkin alkuperältään ruotsalaisena. Ks. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 17.

³⁷ Oikeuskansleri-instituution historiasta suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Ks. *Inha* 1997, s. 33–43; *Rosas* 1980, s. 45–46. Lyhyesti liittyneenä oikeusasiamiehen historiaan. *Axberger* 2009.

³⁸ Hallitsijan edustajana toimiva valvova virkamies ei ollut täysin tuntematon muisakaan maissa, ja 1700-luvun yritys perustaa ns. viskaalin virka Venäjälle on eräänlai-

jonka tehtävänä oli valvoa, että tuomarit ja muut virkamiehet noudattivat lakia ja täyttivät velvollisuutensa. Tähän oli erityistä tarvetta hallitsijan oleskellessa suuren Pohjan sodan vuoksi ulkomailla.

Vuoden 1719 kansliajärjestyksessä virka esiintyi oikeuskansleri-nimisenä (*justitiekansler*). Vuoden 1720 hallitusmuotoon otettiin määräyksiä uudesta virasta ja muun muassa oikeuskanslerin velvollisuudesta antaa säädyille kertomus lakien noudattamisesta. Ohjesääntöjä uudistettiin useita kertoja. Vuoden 1739 ohjesäännössä ensimmäistä kertaa nimenomaisesti todettiin, että yksityinen voi tehdä kantelun oikeuskanslerille. Oikeuskansleri oli alkujaan kuninkaan virkamies, mutta vapauden ajan lopulla säädyt ottivat vähäksi aikaa hoitaakseen myös oikeuskanslerin valitsemisen.³⁹ Näin oikeuskansleri oli jo muodollisesti hyvin lähellä oikeusasiamiesinstituutiota: kansanedustuslaitoksen (tässä tapauksessa vielä säätyvaltiopäivien) valitsemaa henkilöä, jolle yksityiset voivat tehdä kanteluja, joka valvoo lakien noudattamista ja antaa vuosittain kertomuksen säädyille tekemistään havainnoista.

Oikeuskanslerin virka oli kehittymässä säätyjen valvontaelimeksi, kun Kustaa III:n vallankaappaus ja uudet kustavilaiset perustuslait palauttivat oikeuskanslerin kuninkaan nimittämäksi virkamieheksi. Vuoden 1772 hallitusmuodon 15 §:n⁴⁰ ja 22 §:n⁴¹ mukaan oikeuskansleri oli kuninkaan nimittämä virkamies, jonka tehtävänä oli valvoa lakien ja asetusten noudattamista ja antaa siitä kuninkaalle kertomus. Vuoden 1779 ohjesäännön mukaan oikeuskansleri oli vastuussa yksinomaan kuninkaalle ja hänet määrättiin myös tekemään tarkastusmatkoja. Kuninkaallisella kirjeellä vuonna 1780 oikeuskanslerille vahvistettiin asema syyttäjäistön päänä.⁴²

Oikeusasiamiesinstituution juurien voidaan nähdä olevan yleisemmällä tasolla kanteluinstituutiosta kokonaisuudessaan. Kanteluoikeuden tausta on ajatuksessa, että viimekätisenä keinona virkamiehiä vastaan turvaudutaan asian viemiseen kuninkaan tietoon. Virkamiehet

nen esimerkki tästä yleisemmästä kehityslinjasta. Asiasta suomalaisessa kirjallisuudessa. *Järvelaid* 2001, s. 726.

³⁹ *Hidén* 1970, s. 4.

⁴⁰ HM 1772 15 §: ...hvaröfver Justitiae-Cantzleren bör hafva et vaksamt öga, hvilken ock åligger at hafva inseende, huru Lag och Förordningar efterlefvas, och therom til Kongl. Maj:t göra berättelse ...

⁴¹ HM 1772 22 §: Kongl. Maj:t utnämner i sittande Råd, dock utan omröstning, ... Justitiae-Cantzleren.

⁴² *Mikael Hidén* ei liitä historiallista kehitystä aivan näin voimakkaasti Ruotsin 1700-luvun perustuslailliseen kehitykseen.

edustivat hallitsijaa, joka saattoi olla tietämätön virkamiesten asiattomasta ja jopa lainvastaisesta toiminnasta. Itsevaltainen tai lähes itsevaltainen hallitsija saattoi sitten armollisesti puuttua asiaan. Tämä oli myös hallinnollisen muutoksenhaun vähittäisen kehittymisen taustalla. *Gå till kung* -ajattelu ei ole luonnollisesti ollut tunnettua vain Ruotsissa, vaan se edustaa yleisempää näkemystä vallanpitäjän oikeuksista. Oikeuskanslerista erillisen oikeusasiamiehen viran perustaminen heijastelee omalta osaltaan vallan painopisteen siirtymistä vähitellen kuninkaalta säädyille ja kansanedustuselimelle.

Ruotsin oikeusasiamies perustettiin alkujaan syyttäväviranomaiseksi vahvistamaan lainsäätäjän valvontavaltaa Ruotsin suhteellisen itsenäisiin virkamiehiin.⁴³ Ruotsissa vuoden 1809 hallitusmuodon (*Regeringsformen*) 96 §:n mukaan eduskunta valitsi jokaisilla valtiopäivillä lainopineen ja oikeudentuntoiseksi tunnetun henkilön, joka eduskunnan puolesta annettavan ohjeistuksen mukaan valvoisi tuomarien ja virkamiesten lakien noudattamista.

96 §. Riksens ständer skola vid hvarje riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom deras ombud efter den instruktion, de för honom komma att utfärda, hafva tillsyn öfver lagarnes efterlefnad af domare och embetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltalla dem, som uti sina embetens utöfning af våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå eller underlåta att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Vare dock han i all måtto underkastad samma ansvar och pligt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Vielä tässä hallitusmuodon 96 §:ssä valittua henkilöä ei varsinaisesti nimitetty oikeusasiamieheksi, vaikka käytettiin termiä asiamies (*ombud*). Vasta valitsemista sääntelevässä seuraavassa perustuslain 97 §:ssä mainitaan tämän henkilön nimikkeeksi *riksens ständers justitieombudsman*⁴⁴.

Oikeusasiamiehen tehtävien hoitamisen mahdollistamiseksi katsottiin jo alusta alkaen tärkeäksi säännellä oikeusasiamiehelle pääsy viranomaisten asiakirjoihin. Hallitusmuodon 99 §:n mukaan oikeusasiamiehen tuli saada asiakirjoja nähtäväkseen siinä määrin, kun hän katsoi

⁴³ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 14. *Lars August Mannerheimista* (1749–1835) ensimmäisenä oikeusasiamiehenä. *Ekroth* 2001, s. 58–60.

⁴⁴ Vuosien 1865–1866 muutosten jälkeen tämä kohta kuului Riksdagens Ombud.

tarpeelliseksi. Hallitusmuodon 100 §:n mukaan oikeusasiamiehen tuli antaa säädyille jokaisilla valtiopäivillä yleinen tiedonanto (*allmän redogörelse*) toiminnastaan ja lisäksi selvitys lainsäädännön tilasta maassa, tekemistään huomioista lainsäädännön ja säädösten puutteista sekä tehdä ehdotuksia niiden korjaamiseksi. Syytteen nostamis- ja ajamisvaltuuksista tietyissä erityistilanteissa ja valtakunnanoikeudesta säänneltiin hallitusmuodon 101 ja 102 §:ssä.

Oikeusasiamiehen tehtävät jaettiin hallitusmuodon muutoksella vuonna 1915 kahteen osaan: siviilioikeusasiamiehen (*justitieombudsman*) ja sotilasoikeusasiamiehen (*militieombudsman*) tehtäviin. Vuoden 1941 hallitusmuodon muutoksella luovuttiin sanamuodosta, joka mahdollisti periaatteessa vain miehen valinnan oikeusasiamieheksi. Miehen asemasta säädettiin kahden oikeusoppineen ja oikeudentuntoisen kansalaisen (*medborgare*) valinnasta. Vuosien mittaan on tehtäviin tullut monia täsmennyksiä.⁴⁵ Vuonna 1965 luovuttiin tehtävien jaosta siviili- ja sotilasoikeusasiamiehen tehtäviin ja siirryttiin yleiseen vähintään kahden oikeusasiamiehen järjestelmään.⁴⁶

Toisen maailmansodan jälkeinen kehitys johti sotilasoikeusasiamiehen tehtävien vähenemiseen, kun taas oikeusasiamiehen työtaakka kasvoi huomattavasti. Vuonna 1963 asetettiin komitea tutkimaan oikeusasiamiesten asemaa ja tehtäviä. Lähtökohtana komitean⁴⁷ työssä oli, ettei oikeusasiamiesinstituution yleistä luonnetta pyritty muuttamaan. Oikeusasiamiehen tuli ensinnäkin valvoa, että valtion ja kuntien virkamiehet virkatoiminnassaan noudattavat lakia. Toiseksi valvonta oli luonteeltaan normaalia viranomaishierarkian sisäistä valvontaa täydentävää ja kohdistui viranomaiskoneistoon sen ulkopuolelta. Kolmanneksi korostettiin sitä, että oikeusasiamiehen tuli olla varsinaisia oikeusturvame-

⁴⁵ Ruotsissa vuosien 1901–1914 puolustuslaitosuudistuksen jälkeen pidettiin tarpeellisena tehostaa valvontaa erityisesti puolustushallinnon alalla, minkä vuoksi oikeusasiamiehen toimiala vuonna 1915 jaettiin kahtia ja perustettiin oikeusasiamiehen rinnalle puolustushallintoa varten erityinen sotilasoikeusasiamiehen toimi. Kumpikin valittiin edelleen vuodeksi kerrallaan ja kumpaakin varten valittiin varamies. Vuonna 1941 pidennettiin kummankin toimikausi yhdestä neljään vuoteen. Kun oikeusasiamiehen valvontavalta ulottui lähinnä valtion viranomaisiin, muutettiin säännöksiä vuonna 1957 niin, että kunnalliset viranomaiset tulivat oikeusasiamiehen valvontavalan piiriin kuuluviksi. KM 1975:41, s. 13.

⁴⁶ Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodon muutosten osalta on viitattu SNS-Studie Förbundet Näringsliv och Samhällets tekemään selvitykseen ”Regeringsformen 1809 med ändringar 1809–1974” (1999).

⁴⁷ Ks. SOU 1965:64.

kanismeja täydentävä elin. Edelleen pidettiin tärkeänä viran henkilökohtaisen luonteen säilyttämistä, minkä vuoksi tuli välttää muun muassa oikeusasiamiesten määrän lisäämistä ja kollegista käsittelyä.⁴⁸

Keinoina oikeusasiamiehen työtaakan vähentämiseksi esitettiin myös se, että hän voisi, kun asialla olisi yleiseltä ja yksityisen kansalaisen kannalta vähäinen merkitys, olla ryhtymättä asiassa mihinkään toimenpiteisiin. Tämä ehdotus toteutettiin oikeusasiamiehen johtosäännön muutoksella 1967. Toisena keinona työmäärän vähentämiseksi ehdotettiin, että oikeusasiamies voi siirtää asian muulle viranomaiselle, joka ei ollut asiaa aikaisemmin tutkinut, kun se asian luonteen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista. Useamman oikeusasiamiehen järjestelmään siirtymistä perusteltiin sillä, että lainsäädännön lisääntyessä ja mutkistuessa yhden oikeusasiamiehen oli yhä vaikeampi hallita koko tehtäväkenttää. Tehtävät katsottiin käytännölliseksi jakaa kahden samanarvoisen oikeusasiamiehen kesken tehtävänjaon tarkistamisella ja nimitysten yhdenmukaistamisella. Valtiopäiväkäsittelyssä kuitenkin katsottiin, että oikeusasiamiehiä tarvittiin kolme. Oikeusasiamiehevirston kansliapäällikölle annettiin tehtäväksi jaotella kantelut työjärjestyksessä määrättyjen valvonta-alueiden mukaan ja jakaa ne viraston esittelijöille. Oikeusasiamiesviraston henkilökunnasta oikeusasiamiehet päättävät yhteisesti.⁴⁹

1.2 RUOTSIN NYKYINEN OIKEUSASIAMIESJÄRJESTELMÄ

Ruotsissa oikeusasiamiesinstituution katsotaan toimivan vakauttavana tekijänä yhteiskunnassa tarjoamalla jokaiselle halvan ja yksinkertaisen tavan saada viranomaisen toiminta puolueettomasti arvioitavaksi laillisuudeltaan ja sopivuudeltaan. Oikeusasiamiehen toiminnasta on myös apua viranomaisille sen selventäessä erilaisia ongelmatilanteita.⁵⁰ Oikeusasiamiehen käytännön toiminta on muuttunut luonteeltaan vuosien kuluessa. Vaikka oikeusasiamiehellä on olemassa valtuudet syytteen nostamiseen,⁵¹ näitä käytetään vain harvoin. Oikeusasiamiehen

⁴⁸ Tiivistelmä ruotsalaisesta kehityksestä. KM 1975:41, s. 14.

⁴⁹ KM 1975:41, s. 14–15.

⁵⁰ *Wieslander* 1995, s. 97.

⁵¹ JO-instruktionin 6 §:n mukaan ”ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten

toiminta suuntautuu muutenkin enemmän virastojen valvomiseen kuin yksittäisiin virkamiehiin.⁵² Alkujaan Ruotsissa oikeusasiamiehen rooliksi miellettiin yksittäisten virkamiesten toimien valvominen: jokainen virkamies on vastuullinen virassaan tekemistään päätöksistä. Oikeusasiamiehen tehtävässä olivat keskeisiä syyttämistoimivaltuudet ja ehdotukset kurinpitomenettelyn käytöstä. Nykyään syytteitä nostetaan vain joissakin tapauksissa vuodessa. Oikeusasiamies sen sijaan antaa kriittisen huomautuksen, kun hän havaitsee virkamiehen toimineen virheellisesti. Syyttämisvaltuuden olemassaolo antaa kuitenkin edelleen erityistä auktoriteettia oikeusasiamiehen lausumille.⁵³

Nykyään oikeusasiamiehiä on Ruotsissa neljä, joista yksi toimii päällikköoikeusasiamiehenä.⁵⁴ Valinta suoritetaan neljän vuoden välein.⁵⁵ Oikeusasiamiehen virallinen nimi on valtiopäivien oikeusasiamiehet (*Riksdagens ombudsmän*), mutta yleisemmin puhutaan vain oikeusasiamiehestä (*Justitieombudsmannen*) tai lyhennelmänä *JO* tai *JO-ämbetet*. Lyhennelmää käytetään sekä koko virastosta että sen yksittäisistä oikeusasiamiehistä.⁵⁶

eller uppdraget har begat annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott”.

⁵² Holm 1995, s. 16.

⁵³ Wieslander 1995, s. 53–55. Ruotsissa on katsottu, että oikeusasiamiehen valtuudella nostaa syyte virkarikoksesta ja muusta virassa tehdystä rikoksesta on suuri merkitys oikeusasiamiehen auktoriteetille. Yleensä oikeusasiamies antaa kuitenkin ei-juridisesti sitovia kriittisiä, ohjaavia tai neuvovia kannanottoja samalla, kun oikeusasiamiehen toiminnan tulee olla epäpoliittista.

⁵⁴ Kaikkia neljää kutsutaan oikeusasiamiehiksi eikä apulaisoikeusasiamiehiksi, kuten Suomessa. Mutta heidän toimenkuvaansa on kuitenkin rajoitettu esimerkiksi lainsäädännön puutteiden poistamista koskevien esitysten teossa. Ennen tällaisen tekemistä heidän tulee JO-instruktionin 4 §:n mukaan neuvotella päällikköoikeusasiamiehen kanssa. Samoin 5 §:n mukaan neuvotellaan tarkastuksista ja muista omasta aloitteesta tehtävistä tutkimuksista. JO-instruktionin 17 §:n mukaan päällikköoikeusasiamiehenä toimii se, joka on ollut kauten oikeusasiamiehenä. Oikeusasiamiesten vastuualueita säännellään työjärjestyksellä (*Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition*). Vastuualueissa esimerkiksi yleiset työtuomioistuimet kuuluvat eri oikeusasiamiehen vastuualueeseen kuin hallintotuomioistuimet. Esim. 2007/08:JO1. Bilaga 7.

⁵⁵ 8 kap. 11 § Riksdagsordningen.

⁵⁶ Tiedot nimityksistä Ruotsin oikeusasiamiehen kotisivulta <http://www.jo.se>. Ruotsissa aloitti toimintansa vuoden 2009 alusta syrjintävaltuutettu (*Diskrimineringsombudsmannen, DO*), jolle on keskitetty syrjintäkysymykset liittyen sukupuoleen, etniseen alkuperään, uskontoon tai muuhun näkemykseen, vammaisuuteen, sukupuoliin suuntautuneisuuteen tai ikään. Aikaisemmin oli ollut erillisiä syrjintävaltuutettuja: *Jämställldhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lägg-*

Ruotsin oikeusasiamiehen toimivallan perusta säännellään hallitusmuodon (*Regeringsformen* 1974:152) 13 luvun 6 §:ssä. Valinnasta ja valittavien oikeusasiamiesten keskinäisestä suhteesta säädetään tarkemmin valtiopäiväjärjestyksen (*Riksdagsordningen*) 8 luvun 11 §:ssä (2010:1411).⁵⁷

Regeringsformen 13 kap. 6 § (2010:1408)

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen lisäksi oikeusasiamiehen toimintaa säännellään ns. *JO-instruktionissa*.⁵⁸ Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat valtion ja kuntien viranomaiset, virkamiehet ja muu henkilökunta näissä viranomaisissa, julkista valtaa käyttävät sekä valtion liiketoimintaan osallistuvat henkilöt silloin, kun toiminta tapahtuu yhtiöissä, joissa valtiolla on määräävä asema. Oikeusasiamiehen toimivalta on rajoitettu suhteessa puolustusvoimiin valvontaoikeuden kohdistuessa vain alemman sotilasarvon omaaviin henkilöihin. Oikeuskansleri on rajattu oikeusasiamiehen toimivaltuuksien ulkopuolelle. Oikeusasiamiehen toimivalta ei luonnollisestikaan ulotu

ning. Edelleen jäivät erillinen lapsivaltuutettu (*Barnombudsmannen*) sekä *Allmänhetens pressombudsmannen* ja *Konsumentombudsmannen*. Ks. <http://www.do.se>.

⁵⁷ Ruotsin perustuslaki muuttui vuoden 2011 alusta. Muutosten voimaan tuleminen vaati toisen käsittelyn syksyn 2010 valtiopäivävaalien jälkeen. Säännöksiin oikeusasiamiehestä tehdään lähinnä kielellisiä, ei toimintaan vaikuttavia muutoksia. Ks. SOU 2008:125, s. 95, 694–695, 730–731, 735–736, 803, 821; Prop. 2009/10:80, s. 44, 70, 74–75; Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19, s. 33.

⁵⁸ Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

kansanedustuslaitokseen, mutta toisin kuin Suomessa, ei myöskään valtioneuvostoon eikä kunnanvaltuustoihin.⁵⁹

JO-instruktionin 3 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee erityisesti valvoa, että tuomioistuimet ja viranomaiset noudattavat toiminnassaan hallitusmuodon vaatimusta asiallisuudesta (*saklighet*) ja puolueettomuudesta (*opartiskhet*) ja että kansalaisten perustavanlaatuisia vapauksia ja oikeuksia ei loukata julkisessa toiminnassa. Kunnallisten viranomaisten valvonnassa oikeusasiamiehen tulee ottaa huomioon kunnallisen itsehallinnon vaatimat toimintamuodot.

JO-instruktionin 17 §:n mukaan kantelun tulee olla kirjallinen. Kantelussa tulee mainita toimenpide, johon kantelu kohdistuu, tapahtunut epäkohta, sen ajankohta sekä kantelijan nimi ja osoite. Lisäksi mukaan tulee laittaa mahdolliset liiteasiakirjat, joilla on merkitystä asian selvittämisessä.

Ruotsin oikeusasiamiehellä on moniportainen kantelujen tutkimiskynnyksenmenettely. Vuosittain tehtävästä noin 5000 kanteluasiasta päätyy kokonaisvaltaiseen tutkintaan lopulta noin 20 prosenttia. Kantelut liittyvät lähinnä menettelyoikeudellisiin kysymyksiin, koska aineelliset kysymykset pyritään ohjaamaan hallintotuomioistumiin. Kanteluasioiden käsittelyllä on pedagoginen funktio. Kanteluita ja tarkastuksia käytetään myös informointilähteinä muutostarpeista.⁶⁰ Oikeusasiamies ehdottaa toimenpiteitä systemaattisten epäkohtien korjaamiseksi. Lainsäädäntöehdotukset tulisi osoittaa valtiopäiville tai hallitukselle, mutta tavanomaisempaa on kuitenkin se, että oikeusasiamiehen ratkaisu annetaan tiedoksi ministeriölle sekä valiokunnalle.⁶¹

Oikeusasiamiehen eräänlaiseen tutkimiskynnyksenvalikoimaan kuuluu nykyään JO-instruktionin 18 §:n mukaan oikeus jättää asia toiselle viranomaiselle, jos asia on luonteeltaan sellainen, että se sopii jonkin muun viranomaisen harkintaan ja kyseinen viranomainen ei ole aikaisemmin käsitellyt asiaa. Siirrot tehdään useimmin keskushallinnon tai aluetason valvonnallisille viranomaisille. Yleisimmin näin tehdään kanteluissa, jotka kohdistuvat syyttäjiin ja poliisiin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin sekä työvoimapalveluihin. Ruotsin oikeusasiamies saa edelleen paljon kanteluja, jotka koskevat kokonaan yksityisoikeu-

⁵⁹ Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän 2 §.

⁶⁰ Esim. *Bonnor* 2003, s. 241–243.

⁶¹ Laillistettujen (esim. terveydenhuollon) ammatinharjoittajien kohdalla oikeusasiamies voi tehdä ilmoituksen toimintaa valvovalle taholle. Oikeusasiamies voi käyttää myös puhevaltaa kurinpitokysymyksissä. JO-instruktion 6 ja 7 §.

dellista toimintaa tai sitten toimivallan ulkopuolelle rajattuja toimieliimiä. Oikeusasiamies ei myöskään tutki kysymyksiä, jotka edellyttävät erityistä lääketieteellistä tai teknistä tietämystä.⁶² Asia voidaan siirtää myös oikeuskanslerille sopimalla tämän kanssa.

Ruotsin oikeusasiamiehellä on mahdollisuus rajoittaa käsiteltäviä asioita kahden vuoden perusaikarajauksen ohella niin, että jokaista oikeusasiamiehelle tulevaa 5000:ta, jopa 7000 asiaa ei tutkita yhtä perusteellisesti. Noin puolet asioista tutkitaan. Kanteluasioista 30–35 % tutkitaan ns. pienessä selvityksessä (*”liten utredning”*) ja noin 15–20 % perusteellisemmässä selvityksessä (*”mer grundlig, detaljerad utredning”*). Pienessä selvityksessä otetaan usein puhelinyhteys asiaa käsitelleeseen virkamieheen. Jos asiaan liittyy asiakirjoja, ne pyydetään kyseiseltä viranomaiselta. Jos saatu informaatio osoittaa, että tapausta ei tarvitse tutkia enempää, valmisteleo asian käsittelijä päätösehdotuksen, josta keskustellaan osastopäällikön kanssa. Tämän jälkeen asia esitellään oikeusasiamiehelle, joka päättää asiasta. Päätösasiakirjat postitetaan kantelijalle ja asianomaiselle viranomaiselle. Jos asiaa pitää tutkia perusteellisemmin, pyydetään viranomaiselta asiasta lausunto. Viranomaiselle lähetetään tällöin kopio kantelusta liitteineen pyynnöllä selvittää asiaa ja antaa asiasta kirjallinen lausunto.⁶³ Viranomaiselta saadut asiakirjat lausuntoineen lähetetään tämän jälkeen kantelijalle kommentoitavaksi. Kantelijalla on tällöin mahdollisuus tutustua viranomaisen käsitykseen asiasta ja ehdottaa lisäselvityksiä. Asian käsittelijä tai osastopäällikkö voi myös käydä viranomaisessa keskustelemassa asiasta. Tämän jälkeen asiasta tehdään ratkaisu, kuten pienemmänkin selvityksen tilanteessa. Ratkaisu voidaan lähettää tiedoksi kantelijan ja viranomai-

⁶² Tämä Ruotsin oikeusasiamiesten tekemä käytännön rajaus on mielenkiintoinen, koska lähtökohtaisesti tällaiset kysymykset joudutaan kuitenkin selvittämään tuomioistuimissa. Suomessa oikeusasiamies pyrkii hankkimaan tällaisissa tilanteissa asiasta lausuntoja toisilta erityistä asiantuntemusta omaavilta viranomaistahoilta sekä muilta toimintaa mahdollisesti valvovilta tahoilta, kuten esimerkiksi lääketieteellisissä kysymyksissä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, Valviralta (aikaisemmin Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta, TEO:lta). Ruotsissa ongelmakokonaisuutta ilmeisesti lähestytään mieluummin siirron kautta. Suomessakin tilanne voi muuttua enemmän Ruotsin kaltaiseksi vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutosten jälkeen.

⁶³ Ruotsissa virkamiehillä on perustuslakiin perustuva myötävaikutusvelvollisuus oikeusasiamiehelle tehdyn kanteluasian selvittämisessä. Jos oikeusasiamiehen pyytämää materiaalia ei toimiteta, kysymys on tällöin virkavirheestä. Oikeusasiamiehellä on JO-instruktion perusteella toimivalta uhkasakkosakon asettamiseen ja tuomitsemiseen asiakirjapyyntönsä tehosteeksi.

sen lisäksi myös muullekin viranomaiselle. Erityisesti näin menetellään, jos asiaan liittyy lainsäädäntöehdotuksia. Kopio voidaan lähettää ministeriöön, eduskuntaan tai hallitukselle. Ruotsissa vain 10–13 % tapauksista oikeusasiamies esittää jonkinasteista kritiikkiä.⁶⁴

⁶⁴ Ks. Riksdagens ombudsman – Handläggning av anmälningar 2011. Ks. myös *Ekroth* 2001. Varsinaisia kriittisiä huomautuksia esitetään vain muutamissa kymmenissä tapauksissa vuosittain.

2 Oikeusasiamiesinstituutio Suomeen

Autonomisessa Suomessa Ruotsin oikeuskansleriperinne sai heti jatkajansa perustetussa prokuraattorin virassa. Suomessa toimi Ruotsin tavoin ennen oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamista hallinnon toiminnan oikeellisuutta valvova viranomainen, joka oli toimeenpanovallan nimittämä. Porvoon valtiopäivien avajaisissa 1809 säätyjen käsiteltäväksi jätettävistä asioista yksi oli koskenut hallituskonseljin (sittemmin senaatin) perustamista. Säädyille annettavaa luonnosta valmistelemaan asetettiin komitea, jonka luonnoksessa oikeuskanslerista tehtiin hallinnon virkamies, joka toimi kenraalikuvernöörin ja senaatin apuna. Oikeuskanslerin tehtäviin kuului valvoa, että noudatettiin lakia lainkäytössä ja hallinnossa, maan valtiosääntö ja säätyjen oikeudet pysyivät loukkaamattomina ja oikeuden puoleen kääntyviä kohdeltiin asiallisesti ja ystävällisesti. Luonnokset muuttuivat ja oikeuskanslerin viran ohella konseljin virkamiesten valvontaa varten ehdotettiin toista lainvalvontavirkamiestä, jonka hallitsija konseljin ehdotuksesta nimittäisi. Tätä virkamiestä kutsuttiin kanneviskaaliksi ja ranskan kielestä tehdyn muunnoksen mukaan sittemmin prokuraattoriksi. *Mihail Speranskin* tekemässä ehdotuksessa oli enää vain tämä prokuraattorin virka, jonka tehtävänä olisi valvoa, että esille tulevat asiat käsiteltiin huolella, että virkamiehet konseljissa täyttivät tarkasti velvollisuutensa ja että rikkoneet pantiin syyteeseen. Ensimmäiseksi prokuraattoriksi nimitettiin *Matthias Calonius*. Prokuraattori toimi vuoden 1812 ohjesäännön mukaan kenraalikuvernöörin avustajana laillisuuden valvonnassa. Vuodesta 1876 lähtien prokuraattorin oli annettava säädyille kertomus lakien ylläpitämisestä. Sortovuodet heijastuivat prokuraattorin toimintaan ja tehtäviin.⁶⁵

Suomalainen oikeusjärjestys on perusteiltaan ruotsalainen oikeusjärjestys yhteisen lähes tuhatvuotisen historian myötä. Suomessa on seurattu Ruotsin oikeudellista kehitystä pohjimmiltaan samasta oikeusjärjestyksestä lähtevänä ja maana monella tavalla muutenkin Suomea lähinnä muistuttavana. Näin olikin luontevaa Suomen itsenäistyttyä ottaa esiin myös Ruotsin mallisen oikeusasiamiesinstituution perustaminen.

⁶⁵ *Hidén* 1970, s. 5–6.

Ehdotuksia instituution käyttöön ottamisesta oli tehty kuitenkin jo autonomian aikana.⁶⁶

Suomen oikeusasiamiesinstituutio perustettiin hallitusmuodolla 1919. Ensimmäinen oikeusasiamies aloitti toimintansa vuonna 1920.⁶⁷ *Mikael Hidén* on tutkimuksessaan eduskunnan oikeusasiamiehestä ja sen perusteellisessa historiallisessa selvityksessä todennut, että hallitusmuodon 49 §:n säännös ja sen nojalla annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö eivät perustuneet vähittäiseen kehitykseen tai autonomian aikaisten elinten uudelleen muodostamiseen maan itsenäistymisen johdosta. Oikeusasiamiehen tehtävän perustamista ei yllättäen myöskään edeltänyt mikään tutkimus- ja valmistelutyö, jolla voisi olla merkitystä instituutiota ja sen perustamiseen johtaneita syitä tutkittaessa. Hidén on ollut käyttämänsä lähdeaineiston pohjalta sitä mieltä, että Ruotsin JO-instituution vaikutus on rajoittunut vain siihen, että ajatus parlamentin lainvalvoijasta on lähtöisin Ruotsista ja että Ruotsissa tuolloin voimassa ollutta vuonna 1915 annettua oikeusasiamiehen johtosääntöä käytettiin mallina Suomen oikeusasiamiehen johtosääntöä laadittaessa. Oikeusasiamiehen tehtävät hallitusmuotoa säädettyä eivät olleet puolueiden välisten kiistojen kohteena. Toisin kuin monissa muissa maissa, joissa sittemmin on otettu käyttöön samantyyppinen instituutio, Suomessa ei asiasta esiintynyt juuri minkäänlaista julkista mielipiteenvaihtoa.⁶⁸ Kansainvälisesti Suomen oikeusasiamiesinstituutiota on kuitenkin pidetty oikeusvertailun terminologian mukaisena siirrännäisenä (*transplantation*).

⁶⁶ Suomen kehityksestä tarkemmin osassa II.

⁶⁷ Suomen kohdalla ulkomaisessa kirjallisuudessa usein käytetään perustuslain säätämisvuotta, eli vuotta 1919 vuoden 1920 asemasta. Esim. *Addink* 2005, s. 281.

⁶⁸ *Hidén* 1970, s. 1–2.

3 Oikeusasiamiesinstituution ensimmäisen leviämisen vaihe

Ruotsin (1809) ja Suomen (1919) oikeusasiamiesten jälkeen meni lähes puoli vuosisataa ennen kuin oikeusasiamiesinstituutiosta kiinnostuttiin muissa maissa. Toisen maailmansodan jälkeinen kehitys merkitsi tarvetta ottaa käyttöön laajentuvan viranomaiskoneiston valvomiseen uusia keinoja. Ensin sodan aiheuttama sääntelytalous ja sitten hyvinvointivaltion ideologian mukaiset toimenpiteet lisäsivät hallinnollista sääntelyä ja viranomaisorganisaatioita, minkä seurauksena yksityisiin henkilöihin kohdistuvien viranomaistoimien määrä kasvoi. Yksilön oikeusturvaa oikeusvaltion ihanteiden mukaisesti tuli vahvistaa.

3.1 TANSKAN OIKEUSASIAMIES- INSTITUUTIO JA SEN MERKITYS OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION LEVIÄMISESSÄ

Tanska kuuluu niihin harvoihin Euroopan maihin, joissa ei ole yleisistä tuomioistuimista erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää Ranskan mallin mukaan.⁶⁹ Tältä osin Tanska ja Norja muistuttavat roomalais-germaanisen oikeusjärjestelmän maina *common law* -maita. Tanska oli myös yksi viimeisiä mannereurooppalaisen oikeusjärjestelmän maita, jossa säädettiin yleinen viranomaisen hallintomenettelyä sääntelevä laki. Näissä olosuhteissa oli ilmeisiä tarpeita kehittää kansalaisten oikeusturvaa viranomaistoiminnan laajetessa. Tanskan oikeusasiamiesinstituution perustamiseen vaikutti se, että yhä enenevässä määrin ajateltiin yksittäisen kansalaisen olevan byrokratian armoilla. Oikeusasia-

⁶⁹ Tanskassakin on olemassa erityisiä hallintotuomioistuimia muun muassa työttömyyskorvaus-, eläke-, ympäristö- ja tuloverotusasioita varten, vaikka muuten yleisillä tuomioistuimilla on toimivalta tutkia hallinnossa tapahtuvia virheitä. *Holm* 1995, s. 17.

miesinstituutio (*Folketingets Ombudsmand*) perustettiin vuonna 1955 liittyen perustuslain muutokseen vuonna 1953.⁷⁰

Tanskassa päätettiin ottaa käyttöön Ruotsin esikuvan mukaisesti kansanedustuslaitoksen valitsema oikeusasiamiesjärjestelmä tanskalaisittain mukautettuna. Alemmat virkamiehet suhtautuivat Tanskassa aluksi erityisen varauksellisesti oikeusasiamiesinstituutioon. Alemmat virkailijat, jotka joutuvat olemaan tekemisissä suoraan ihmisten kanssa, pelkäsivät, että kaikki kantelut kohdistuisivat heihin, mutta todellisuudessa suurin osa kanteluista tehdään kohdistamatta niitä suoraan kehenkään virkailijaan.⁷¹

Tanskan oikeusasiamies keskittyi alussa sellaisiin asioihin, jotka eivät tulleet tuskin koskaan tuomioistuimiin tutkittaviksi: menettelyvirheisiin ja siihen, kuinka viranomaiset olivat järjestäneet toimintansa (aukioloajat, lomakkeet, sisäiset ohjeet). Yhä edelleen Tanskan oikeusasiamiehen vuosikirjassa on esillä tällaisia tapauksia, mutta oikeusasiamies keskittyy nykyään enemmän perinteisesti tuomioistuimissa tutkittaviin oikeuskysymyksiin. Tanskassa on oikeusasiamiehen katsottu olevan jopa vaihtoehto tuomioistuinarkinnalle.⁷² Tanskan oikeusasiamies voi antaa oikeusministeriölle myös suosituksen, että yksityiselle annettaisiin ilmaista oikeusapua, jotta saataisiin tuomioistuimen ratkaisu asiassa.⁷³

Tanskan oikeusasiamiesjärjestelmää uudistettiin 1990-luvun puolivälissä. Oikeusasiamiehen toimivaltuudet ulotettiin aikaisempaa laajemmin paikallishallintoon. Virkasyytteen nostamisvaltuudesta katsottiin jopa aiheelliseksi luopua tarpeettomana.⁷⁴ Käytännössä Tanskan oikeusasiamies ei käyttänyt syytteen tai kurinpitomenettelyn nostamisvaltuuksia, vaan on esittänyt vain kritiikkiä ja antanut suosituksia. Oikeusasiamies toteaa virheellisyyden ja jättää viranomaisen harkittavaksi toimenpiteet, joihin ryhdytään.⁷⁵ Oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu nimenomaisesti tuomioistuimiin, mutta sen sijaan oikeusasiamiehen toi-

⁷⁰ Oikeusasiamiesinstituutioista nimenomaan Tanskan oikeusasiamiesinstituutio on kansainvälisesti ollut suurimman mielenkiinnon kohteena, joka näkyy paitsi tanskalaisien itsensä kirjoituksissa myös muiden maiden asiasta kirjoittavien viittauksissa ja vertauksissa tanskalaiseen oikeusasiamiesinstituutioon. Tanskan oikeusasiamiesinstituutioon perustamisesta lyhyesti. Esim. *Bonnor* 2003, s. 240–241.

⁷¹ *Gellhorn* 1966b, s. 21, 28–29.

⁷² *Larsen* 1994, s. 571.

⁷³ Hyvin harvoin tällaiseen oikeudenkäynnin maksamiseen on kuitenkin ryhdytty. *Andersen* 1994a, s. 31.

⁷⁴ *Jensen* 1998, s. 285, 288–289.

⁷⁵ *Larsen* 1995, s. 72–73.

mivalta ulottuu niihin yksityisoikeudellisiin toimielimiin, jotka soveltavat toiminnassaan hallinto-oikeudellisia yleissäädöksiä. Oikeusasiamies voi katsoa toimivaltansa koskevan myös näitä harkintansa mukaan.⁷⁶

Vasta kun oikeusasiamiesinstituutio omaksuttiin Tanskaan vuonna 1955, kiinnostuttiin siitä muuallakin maailmassa. Aikaisemmin alkupe-
rältään ruotsalaiseen oikeusasiamiesinstituutioon, joka oli omaksuttu myös Suomeen, ei ollut juuri kiinnitetty muualla maailmassa huomio-
ta. Tanskan oikeusasiamiehen viran perustamisen jälkeen muuallakin alettiin perustaa vastaavia instituutiota. Tanskan mallisen oikeusasia-
miesinstituution leviämiseen katsotaan vaikuttaneen sen, että se oli ensimmäisiä, jotka perustettiin moderniin hyvinvointivaltioon.⁷⁷ Tanskan ensimmäisen oikeusasiamiehen *Stephan Hurwitzin* aktiivinen kansainvälinen toiminta toi instituutiota laajempaan tietoon, ja näin nimenomaan Tanskan malli, eikä Ruotsin ja Suomen malli, levisi maailmalle.⁷⁸

Tanskan oikeusasiamiesinstituutiolle on tyypillistä sen voimakkaampi sidonnaisuus kansanedustuslaitokseen kuin Ruotsissa tai Suomessa,⁷⁹ joissa korostetaan oikeusasiamiehen toiminnan riippumattomuutta myös suhteessa kansanedustuslaitokseen. Näin Tanskan mallin mukainen oikeusasiamiesinstituutio oli helpompi omaksua anglosaksisissa maissa, joissa nimenomaan parlamentin asema hallinnon valvonnassa on keskeinen. Tanskassa ja anglosaksisissa maissa oikeusasiamiesinsti-

⁷⁶ *Andersen – Larsen – Loiborg* 1999, s. 19–22. *Lov om Folketingets Ombudsmand*, Lov nr. 473 at 12 juni 1996 § 7.

⁷⁷ *Gammeltoft-Hansen* 1995a, s. 9.

⁷⁸ Esim. *Davis* 1961/1966, s. 302. Tanskalaisen oikeusasiamiesinstituution herättämää kiinnostusta on perusteltu myös henkilöillisillä tekijöillä. Tanskan ensimmäinen oikeusasiamies *Stephan Hurwitz* oli instituution innokas puolestapuhuja ja ilmeisesti mitä karmismaattisinkin persoonallisuus. Ks. *Gellhorn* 1966b, s. 1–3. Tanskassa oikeusasiamiesinstituution käyttöönotto henkilöityi pitkäaikaiseen sisäasiain- ja talousasiain ministeriin *Bertel Dahlgaardin*. Vuoteen 1953 Tanskassa oli käytössä parlamentin vetoisuusvaliokuntamalli. Oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton ohella esillä oli mahdollisuus vahvistaa vetoisuusvaliokunnan asemaa. Toisaalta oikeusasiamiehelle kaavailtiin yhtä laajoja toimivaltuuksia kuin Ruotsin oikeusasiamiehelle, jolloin valvontavalta olisi ulotunut myös tuomioistuimiin. Kysymys oli myös siitä, kuinka vahvaa oikeusasiamiestä todella haluttiin. Oikeusasiamieheltä katsottiin edellytettävän muodollista vahvuutta erikoisesti silloin, jos toimeenpanovalta on vahva suhteessa kansanedustuslaitokseen. *Olsen – Knudsen – Dobjani – Møller* 2004.

⁷⁹ Tanskassa on pidetty tärkeänä, että oikeusasiamies liittyy poliittisesti kansanedustuslaitokseen siten, että oikeusasiamiehen toimikaudet ovat sidoksissa kansanedustuslaitoksen valintaan. Uusi valitaan aina vaalien jälkeen. *Andersen – Larsen – Loiborg* 1999, s. 1.

tuutio omaksuttiin myös nimenomaisesti sellaisissa oikeuskulttuureissa, joissa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää.

Tanskassa oikeusasiamiehelle tavoiteltiin tuomioistuinmaista roolia. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu sekä korjata että ehkäistä julkisen hallinnon virheitä.⁸⁰ Koska Tanskassa yleinen hallintolaki säädettiin varsin myöhään 1980-luvulla, oikeusasiamies kehitti hyvää hallintotapaa (*god forvaltningskik*). Tanskan hallintolain katsotaankin ilmentävän oikeusasiamiehen 30-vuotista ratkaisukäytäntöä. Oikeusasiamiehen suhtautuminen aikaisempaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön koetaan jossain määrin ongelmalliseksi. Koska ratkaisut eivät sido, niiden ei katsota sitovan oikeusasiamiestäkään. Tämän katsotaan liittyvän myös oikeusasiamiehen tehtävän henkilökohtaiseen luonteeseen. On kuitenkin katsottu, että jos lainsäädäntömuutoksia ei ole tapahtunut, uudet ratkaisut, jotka eivät olisi vanhan ratkaisukäytännön mukaisia, eivät olisi asianmukaisia.⁸¹ Julkaistuissa vuosikertomusratkaisuissa⁸² viitataan usein aikaisempiin ratkaisuihin, kun samalla käydään keskustelua oikeuskirjallisuudessa omaksuttujen käsitysten ja tulkintakantojen kanssa.⁸³ Hallintotuomioistuinjärjestelmän puuttuminen on merkinnyt sitä, että oikeusasiamiehellä on näkyvä asema hallinto-oikeuden asiantuntijana.⁸⁴

3.2 TANSKAN MALLIN MUKAINEN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO NORJASSA

Norjassa oikeusasiamiesinstituution käyttöönotosta säädettiin vuonna 1962,⁸⁵ ja ensimmäinen oikeusasiamies siviiliasioita varten nimitettiin

⁸⁰ *Bonnor* 2003, s. 243–244. Tanskaan päätettiin perustaa 1987 (2002) ihmisoikeusinstituutti, mutta se ei tutki kanteluita, vaan on ainoastaan informatiivinen. *Olsen – Knudsen – Dobjani – Møller* 2004.

⁸¹ *Bonnor* 2003, s. 263.

⁸² Tanskan oikeusasiamiehen vuosikertomukset ovat viime vuosina tulleet varsin laajoiksi sivumäärän ollessa noin tuhat. Vielä 1990-luvulla oikeusasiamiehen vuosikirjat olivat vai muutaman sadan sivun mittaisia.

⁸³ Esim. FOB 2007, s. 322 ja FOB 2007, s. 500, jossa jälkimmäisessä on viitattu alaviitteenomaisesti lukuisiin oikeusasiamiehen ratkaisuihin vuodesta 1992 vuoteen 2005. Lisäksi oikeusasiamies käyttää ratkaisuissaan avoimesti myös oikeuskirjallisuuden kantoja. Esim. FOB 2007, s. 289. Nämä tapaukset ovat nimenomaisesti liittyneet hyvään hallintotapaan.

⁸⁴ *Gotze* 2010, s. 35. Oikeusasiamiehellä on myös kiinteät yhteydet akateemiseen maailmaan. *Gotze* 2010, s. 40.

⁸⁵ Norjassa oltiin perustamassa oikeusasiamiesinstituutiota jo vuonna 1814. Vaikka

seuraavana vuonna. Sotilasasioita, lähinnä siis asevelvollisuusasioita, varten oikeusasiamiesinstituutio oli otettu käyttöön jo aikaisemmin vuonna 1952.⁸⁶ Norjan oikeusasiamiehen (*Stortingets ombudsmann for forvaltningen eli sivilombudsmannen*) valtuudet ja asema eivät aluksi vaikuttaneet aivan yhtä vahvoilta kuin Tanskan oikeusasiamiehen, vaikka se tätä lähinnä muistuttaakin.⁸⁷ Norjassa oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton on katsottu liittyvän hallinnon kasvuun, ja samalla niiden tilanteiden lisääntymiseen, joissa saattoi esiintyä väärinkäytöksiä. Norjassa puhuttiin erityisesti instituution perustamisesta pienen ihmisen (*den lille mann*) suojelemiseksi.⁸⁸ Norjassa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu nykyään myös sen varmistaminen, että julkinen hallinto kunnioittaa ja turvaa ihmisoikeuksia.⁸⁹ Norjassa oikeusasiamies ilmaisee useimmin käsityksensä siitä, onko toiminta ollut hyvän hallintotavan (*god forvaltningskikk*) mukaista. Hyvällä hallinnolla (*god forvaltningspraksis*) on käsitteenä lainsäädäntöpohja oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevässä laissa. Oikeusasiamies voi ehdottaa myös korvausten suorittamista⁹⁰ ja kiinnittää ministeriön huomiota lainsäädännön ja hallintokäytännön epäkohtiin.⁹¹

Ruotsi-Norja oli ennen Norjan itsenäistymistä vain lähinnä personaaliunioni, ennakkoluulot ja yleinen epäluuloisuus estivät ruotsalaisperäisen instituution käyttöönoton. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 25.

⁸⁶ Norjan sotilasoikeusasiamiehestä (*forsvarets ombudsmannsnemnd*). Ks. esim. *Marias* 1994, s. 72.

⁸⁷ Norjan oikeusasiamiehen tehtävästä on säädetty muun muassa seuraavasti: ”skal arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømme sine plikter”. Esim. *Fliflet* 1993, s. 33. Oikeusasiamies selvittää virheitä ja laiminlyönnejä ja yleensä hallinnon kanssa asioivaan suuntautunutta epäoikeudenmukaisuutta (*urett*). *Eckhoff – Smith* 1997, s. 628–629.

⁸⁸ *Teigen* 1975, s. 34–35, 37–39.

⁸⁹ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Lov 1962-06-22 nr 08) § 3 Formål. Som Stortingets tillitsmann skal ombudsmannen på den måte some fastsatt i denne lov og i hans instruks, søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene.

⁹⁰ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 10. Avslutinin av klage sak. ... Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette. ... Finner ombudsmannen at det foreligger forhold som kan medføre erstatningsansvar, kan han etter omstendighetene gi uttrykk for at det bør ytes erstatning...

⁹¹ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 11. Inberetning om mangler i lovverk og praksis.

3.3 ANGLOSAKSISTEN MAIDEN ”OMBUDSMANIA”

Yhdistyneiden kansakuntien Ceylonissa pidetty kokous vuonna 1959 tuli olemaan merkittävässä asemassa oikeusasiamiesinstituution leviämisen kannalta erityisesti anglosaksiseen maailmaan. Australiassa ja Uudessa-Seelannissa oli 1950- ja 1960-lukujen taitteessa esillä erilaisia vaihtoehtoja hallinnon oikeusturvajärjestelmän kehittämiseksi. Eräänä vaihtoehtona mietittiin mahdollisuutta ottaa käyttöön mannereurooppalainen hallintotuomioistuinjärjestelmä.⁹² Uudessa-Seelannissa päädyttiin sen sijaan oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamiseen. Australiassa, jonka oikeusjärjestystä kuvataan usein omaperäiseksi sekoitteeksi *common law* -oikeusjärjestelmää, romaanis-germaanisista vaikutteista ja omaa innovointia, otettiin käyttöön sekä oikeusasiamiesinstituutio että perustettiin erillinen korkein hallinto-oikeus. Tanskan tavoin Uudessa-Seelannissa oikeusasiamiesinstituutio otettiin käyttöön korvaamaan osittain hallintotuomioistuimia.⁹³

Uusi-Seelanti sai oikeusasiamiehensä vuonna 1962 ensimmäisenä anglosaksisena maana ja samanaikaisesti Norjan kanssa Ruotsin, Suomen ja Tanskan jälkeen. Uuden-Seelannin, kuten monien muidenkin maiden, lähimpänä mallina toimi Tanskan oikeusasiamiesinstituutio. Kimmoke oikeusasiamiesinstituution käyttöönottoon saatiin, kun vuonna 1959 Ceylonissa pidetyssä Yhdistyneiden kansakuntien kokouksessa jaettiin Tanskan oikeusasiamiehen professori Hurwitzin kirjoitus skandinaavisesta oikeusasiamiesinstituutiosta. Saadut virikkeet sopivat hyvin vaalit 1960-luvun alussa voittaneen puolueen ohjelman kanssa. Hyvän hallinnon (*good government*) demokraattisessa valtiossa katsottiin edellyttävän sitä, että ihmiset pitävät julkisen hallinnon tekemiä ratkaisuja oikeudenmukaisina ja kohtuullisina. Jotta tähän päästäisiin, ehdotettiin jopa hallintotuomioistuimen perustamista. Kun tätä pidettiin kuitenkin vieraana ja vaikeana, eräällä tavalla helpompana keinona lisätä ihmisten luottamusta julkista hallintoa kohtaan pidettiin oikeusasiamiesinstituution käyttöönottoa. Oikeusasiamiehen nähtiin ole-

⁹² Tanskassa oli myös vuonna 1953 esitetty näkemyksiä hallintotuomioistuinten perustamisen puolesta, joita ei kuitenkaan toteutettu. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 18.

⁹³ *Jensen* 1998, s. 285–286, 291. Oikeusasiamiehen roolia korostetaan nykyäänkin ulkotuomioistuimellisena oikeussuojakeinona, joka on joustava, nopea ja ilmainen. Näin sen katsotaan tarjoavan vaihtoehtoisen tavan oikeusriitojen ratkaisemiseen maissa, joissa tuomioistuinprosessi on kallis ja vaikea. *Söderman* 2005, s. 103.

van eräänlainen välittäjä.⁹⁴ Uuden-Seelannin oikeusasiamiehen tehtäviin määrättiin kuuluvaksi kohtuuttomuuksien (*unreasonable*) ja epäoikeudenmukaisuuksien (*unjust*) havainnointi. Uuden-Seelannin oikeusasiamiehen toimivaltaa on pidetty jopa laajempana kuin perinteisten Skandinavian maiden oikeusasiamiesten, mikä ulottuu vain hallinnollisiin epäkohtiin (*maladministration*).⁹⁵ Australian oikeusasiamiesinstituutio (*Commonwealth ombudsman*) muistuttaa uusseelantilaista.⁹⁶

Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton syyt olivat samantapaiset kuin näissä instituution aikaisemmin omaksuneissa Kansainyhteisön maissa. 1960-luvun alussa hallinnon oikeusturvakoneisto ei vastannut sen kasvua. *High Courtin* prosessisäännöt olivat epäyhtenäiset ja hallinto-oikeus ei ollut kehittynyttä.⁹⁷ Brittein saarilla on ollut periaatteellisesti vaikea omaksua erillistä manereurooppalaista hallintotuomioistuinjärjestelmää.⁹⁸ Vallitsevana oleen *A. V. Diceyn* (1855–1922) näkemyksen mukaan ranskalainen hallinto-oikeus ja hallintotuomioistuimet olivat vieraita *common law* -järjestelmälle.⁹⁹ Ns. *Westminister*-periaate taas vaikeutti oikeusasiamiesinstituution omaksumista. Brittiläiseen parlamentarismiin on olennaisena osana kuulunut korostunut ministerivastuu myös hallinnon suorittavas-

⁹⁴ Robertson 1995, s. 33–35. Perustamisesta. Gellhorn 1965, s. 1164–1166.

⁹⁵ Gellhorn 1965, s. 1179; Wheare 1973, s. 13.

⁹⁶ Australian oikeusasiamiehen toimivalta perustuu säädökseen *Ombudsman Act 1976*, jonka mukaan oikeusasiamiehen tulee puuttua hallinnon lainvastaisuuksiin, mutta myös kohtuuttomuuksiin. *Commonwealth & Defence Force Ombudsman. Annual Report 1990–1991, The Ombudsman's role*, s. 1–2.

⁹⁷ 1960-luvun keskustelusta lyhyesti. Esim. *Kirkham 2007*, s. 5. Oikeusasiamiesinstituutiolle saatetaan tällaisissa olosuhteissa antaa myös helpommin yksittäisten oikeuskiistojen ratkaisijan/välittäjän rooli, koska oikeusasiamiehen prosessi on ilmainen ja epämuodollinen. Kantelun tekeminen ei vaadi lakimiestä tai asianajajaa. Erityisesti tällaisella on merkitystä maissa, joissa on muodollinen tai tosiasiallinen asianajajamonopoli tuomioistuiimiin pääsemiseksi.

⁹⁸ Nykyään *High Court* toimii todellisuudessa pitkälti hallintotuomioistuimena.

⁹⁹ Ks. *Dicey* 1885. Teoksessaan Dicey esitteli, kuinka ranskalaisen hallinto-oikeus oli vastoin englantilaista *rule of law* -ajattelua. Diceyn näkemystä vei eteenpäin *Lord Denning* (1899–1999), joka epäili ranskalaisten hallintotuomioistuinten itsenäisyyttä. Hallintotuomioistuimet eivät täyttäneet tuomioistuimilta vaadittavaa puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta. Toisentyypistä näkemystä edusti Sir *William Wade* (1918–2004). Hän näki ranskalaisen järjestelmän edut ja oli mukana työryhmässä, joka ehdotti vuonna 1961 oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamista. Ks. *Beatson 2004*. Ks. myös *Wade 1977*, s. 87. Brittiläinen hallinto-oikeus onkin kehittynyt erityisesti akateemisessa maailmassa ja se liittyy sekä oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamiseen että yhteisöoikeuden kautta tullessiin vaatimuksiin.

ta toiminnasta.¹⁰⁰ Parlamentin ja sen yksittäisten kansanedustajien roolin heikkenemistä pelättiin. Oikeusasiamiehestä haluttiinkin tehdä enemmän parlamentin avustaja kuin yksilöiden puolustaja. Oikeusasiamiehen tuli raportoida tutkimustensa tuloksista parlamentille ja parlamenttiin perustettiin erillinen komitea valvomaan oikeusasiamiehen työtä.¹⁰¹ Brittiläistä oikeusasiamiesinstituutiota vastaavaa ei ollut sen perustamisen aikana muualla: oikeusasiamiehen tuli toimia poikkeuksellisen kiinteässä yhteydessä pitkät perinteet omaavan parlamenttijärjestelmän kanssa.¹⁰²

Ensimmäinen Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiesinstituutio perustettiin vuoden 1967 lailla (*The Parliamentary Commissioner Act 1967*). Oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamista pidetään onnistuneena osana hallinto-oikeudellisen järjestelmän kehittämistä.¹⁰³ Britaninaan oikeusasiamiesinstituutio (*the Parliamentary Commissioner for Administration, the Parliamentary Ombudsman*)¹⁰⁴ omaksuttiin nimenomaan ratkaisemaan toisen maailmansodan jälkeisiä hallinnollisia ongelmia (*maladministration*) laajenevan sosiaalishallinnon alueella. Kantelet oikeusasiamiehelle tulevat parlamentin alahuoneen kansanedustajien kautta.¹⁰⁵ Tätä kutsutaan ns. MP-filteriksi, jonka poistamista on ehdo-

¹⁰⁰ Englannissa on jopa pyritty tietoisesti ehkäisemään hallintoiminnan oikeudellistumista. *Drewry* 1997, s. 85.

¹⁰¹ Perustamisen ongelmista. Esim. *Kirkham* 2007, s. 5. Viranomaiset pelkäsivät myös julkisuutta, jota oikeusasiamiehen toiminta toisi mukanaan. *Gregory – Pearson* 1993, s. 1.

¹⁰² *Kirkham* 2007, s. 6. Oikeusasiamiesinstituution perustaminen pohjautuu ns. Whyattin raporttiin vuodelta 1961, jossa ehdotus oikeusasiamiehestä oli yksi vaihtoehto. Konservatiivihallitus ei ollut asiasta kiinnostunut, mutta kun työväenpuolue voitti vuoden 1964 vaalit, päätettiin ns. *Parliamentary Commissioner* -nimisen orgaanin perustamisesta. *Parliamentary Commissioner* -organin esikuvana oli skandinaavinen oikeusasiamiesinstituutio. *Origins and Functions of Local Government Ombudsmen Service in England*.

¹⁰³ Oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamisesta. Esim. *Longley – James* 1999, s. 47–49; *al-Wahed* 1979, s. 144–145. Vaikka oikeuskirjallisuudessa saatetaan oikeusasiamiehestä todetakin, ettei hän ole tuomioistuin, käsitellään hänet tuomioistuinjärjestelmän yhteydessä, koska hän antaa oikeussuojaa oikeudenloukkauksia vastaan (“... *as his function is equally to provide redress for grievances*”). *Walker* 1992, s. 315. “... and the ombudsman and judicial review should be seen as complementary to each other.” “As an alternative dispute resolution mechanism, the ombudsman has a number of advantages over the courts.” *Seneviratne* 1994, s. 9–10.

¹⁰⁴ *Parliamentary Commissioner for Administration* on instituution harvoin käytetty virallinen nimi.

¹⁰⁵ Oikeusasiamies raportoi komitealle ja parlamentille (*Select Committee of the House of Commons*). *Whare* 1973, s. 149; *Foulkes* 1990, s. 498–516. *The Select Committee on*

tettu toistuvasti.¹⁰⁶ Parlamentaarisien oikeusasiamiehen toimivaltuudet eivät ulotu paikallishallintoon ja poliisiin. Nykyään toimivaltaa on laajennettu siten, että tutkimisvallan piiriin kuuluvat hallinnollista luonnetta omaavat oikaisulautakunnat. Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta ongelmana pidetään välillistä julkista hallintoa ja toimien yksityistämistä.¹⁰⁷ Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmälle ovat tyypillisiä alueelliset oikeusasiamiehet¹⁰⁸ Skotlannin, Walesin ja Pohjois-Irlannin oikeusasiamiesten¹⁰⁹ ohella. Alueellisten oikeusasiamiesten asemaa on edelleen vahvistettu vuonna 1989 annetulla lailla.¹¹⁰

Irlanti oli yksi viimeisiä länsieurooppalaisia maita, johon oikeusasiamiesinstituutio perustettiin vuoden 1984 alusta. Perustamisen syyt olivat samat kuin muuallakin Euroopassa. Irlannissa havahduttiin 1970-luvulla byrokratian kasvuun ja siihen, että yhä useammat henkilöt tulivat osalliseksi julkisista palveluista ja samalla ne tilanteet, joissa oikeudenloukkauksia voisi tapahtua, lisääntyivät.¹¹¹

Brittiläiset ja irlantilaiset oikeusasiamiehet tapaavat säännöllisesti ja heillä on oma kattojärjestönsä. Ne ovat pyrkineet tekemään yhteistyötä kantelujärjestelmien kehittämisessä. Lisäksi he ovat tehneet yhteistyötä hyvän hallintotavan säännösten julkistamisessa.¹¹²

the Parliamentary Commission for Administration on nimetty tutkimaan *The Parliamentary Commissioner for Administration*n raportit (sekä eräiden muiden erityiskomiteoiden raportit). *Maladministration and redress* (1994), s. ii.

¹⁰⁶ MP-filtteri perustettiin säilyttämään parlamenttiedustajien traditionaalinen asema, mutta nykyään monet pitävät sitä vanhentuneena ja epäolennaisena. On pohdittu myös, mitä tapahtuisi, jos alueen alahuoneen edustaja kieltäytyisi lähettämästä oikeusasiamiehelle kantelijan asiaa. Jopa parlamenttiedustajien enemmistö nykyään kannattaa järjestelmän poistamista. MP-filtteri on siis vain parlamentaarisen, valtakunnallisen oikeusasiamiehen kohdalla. Alkujaan MP-filtteri suunniteltiin poistettavaksi viiden vuoden kuluttua oikeusasiamiesinstituution käyttöönotosta, mutta useista esityksistä huolimatta näin ei ole edelleenkään tapahtunut. Esim. *Kirkham* 2007, s. 5, 12–13; *Abraham* 2007, s. 3; *Longley – James* 1999, s. 58–59.

¹⁰⁷ *Parliamentary Commissioner for Administration. Sixth Report – Session 1994–95. Annual Report for 1994*, s. 4, 7, 9.

¹⁰⁸ *Local Government Ombudsman* – <http://www.lgo.org.uk>.

¹⁰⁹ *Scottish Public Services Ombudsman* – <http://www.spsso.org.uk>; *Public Services Ombudsman for Wales* – <http://www.ombudsman-wales.org.uk>; *Northern Ireland Ombudsman* – <http://www.ni-ombudsman.org.uk>.

¹¹⁰ *Yardley* 1994, s. 82.

¹¹¹ *Mills* 1994, s. 53; *Office of the Ombudsman. The First 10 Years (Extract from Annual Report 1993)*.

¹¹² *Guide to Principles of Good Complaint Handling; Principles of Good Administration; Guide to Standards of Best Practice for Public Servants. Office of the Ombudsman. Annual Report 2006*, s. 32.

Yhdysvalloissa käytiin 1960-luvun alussa keskustelua oikeusasiamiesinstituution käyttöönotosta. Yhdysvaltojen liittovaltion rakenne vaikeuttaa tämäntyyppisen instituution käyttöönottoa valtakunnan keskuhallinnon tasolla. Sama ongelma on havaittu Kanadassa¹¹³ ja on ollut todennäköisesti vaikuttamassa Saksan kehitykseen.

Anglosaksisissa maissa oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton yhteydessä on omaksuttu nimenä ruotsalaisperäinen *ombudsman*. Näin on alettu puhua jopa ”ombudsmaniasta” sen innokkuuden vuoksi, millä erilaisia *ombudsman*-nimikkeellä kutsuttaja toimielimiä on perustettu. *Ombudsman*-nimike on käytössä mitä erityyppisten kantelu-, neuvontaja tiedotuselimien yhteydessä.¹¹⁴ Kyse ei ole enää pelkästään kansanedustuslaitoksen valitsemasta yhdestä tai muutamasta henkilöstä, joille tehtävät keskittyvät, vaan erilaisista jopa yksityisoikeudellisten organisaatioiden¹¹⁵ valvontaelimistä. Yleisiä ovat erityiset tietyn toiminta-alueen tai tietyn organisaation omat valvovat toimielimet, joita kutsutaan *ombudsman*-nimikkeellä.¹¹⁶

¹¹³ Federaatiorakenteen omaavilla mailla yhden valtakunnallisen oikeusasiamiehen mallin toteuttaminen on vaikeaa. Esim. Kanadan kohdalla. *Anderson* 1966, s. ix–x. Ks. näkemyksistä vähäisistä käyttöönoton mahdollisuuksista Yhdysvalloissa. Subcommittee on Administrative Practice and Procedure of the Committee on the Judiciary (1966), s. 1.

¹¹⁴ Erillisiä vankilaoikeusasiamiehiä on perustettu erityisesti anglosaksisiin maihin. Ks. *Morris – Henham* 1998, s. 345–346. Yksityisellä sektorilla mm. *the Legal Services Ombudsman* (1990). Ks. *Longley – James* 1999, s. 59–69, 72–75. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen kotisivulta on löydettävissä listaus erityyppisistä oikeusasiamiesnimikkeistä yksityis- tai julkisoikeudellisista orgaaneissa.

¹¹⁵ Samantyyppisiä virheellisyyksiä kuin viranomaisten kanssa esiintyy asioitaessa suurten yksityisten organisaatioiden, kuten pankkien, vakuutuslaitosten tai vaikkapa kauppaliikkeiden kanssa. *Whare* 1973, s. 9.

¹¹⁶ Erityisenä kehityspiirteenä on nähty yksityissektoria varten asetetut oikeusasiamiehet, jotka herättävät keskustelua suuryhtiöiden toimintatavoista. Osaltaan tämä on nähty osana yleistä suuntausta, jossa kiistoja pyritään ratkaisemaan tuomioistuimien ulkopuolella. *James* 1997, s. 1–2. Ks. myös *Draetta* 1994, s. 17–22. Yksityiset yritykset ja yhteisöt ovat omaksuneet oikeusasiamiehen idean varmistaakseen asiakkailleen ja käyttäjilleen asianmukaisen kohtelun. *Gammeltoft–Hansen* 2005, s. 15. Englannissa perustettiin yksityiselle sektorille vakuutus-oikeusasiamiehen virasto vuonna 1981 (*the Insurance Ombudsman Bureau*). Tälle ”oikeusasiamiehelle” tulee paljon kanteluita verrattuna parlamentaariseen oikeusasiamieheen. Ks. *James* 1998, s. 201–202. Myös monissa yhdysvaltalaisissa yliopistoissa on oikeusasiamiehet. Betænking Nr 1272 (1994), s. 25.

3.3.1 Yhdistynyt kuningaskunta – oikeusasiamiesorganisaation moniportaisuus

Yhdistyneen kuningaskunnan tilanteen tekee mielenkiintoiseksi oikeusasiamiesinstituution kehittymisen kannalta se, että instituution käyttöönoton herättämästä vastustuksesta huolimatta sen omaksuminen katsotaan onnistuneeksi. Vastustusta tuli niiden parlamentin jäsenten taholta, jotka kokivat asemansa uhatuksi, ja niiltä tahoilta, jotka halusivat oikeusasiamiehelle tai oikeusasiamiehen sijaan perustettavalle elimelle vahvempia valtaoikeuksia. Perustamissäädös (*Parliamentary Commissioner Act 1967*) luo väljän pohjan oikeusasiamiehen toimivalle jättäessä hänelle harkintavaltaa. Oikeusasiamiesinstituution katsotaan kehittyneen arvovaltaiseksi sen saadessa hyväksynnän sekä viranomaisten että suuren yleisön keskuudessa. Oikeusasiamiesinstituution kehittymiselle on Yhdistyneessä kuningaskunnassa ollut luonteenomaista myös sen nopea laajeneminen ja erityisen alueellisen oikeusasiamiesorganisaation perustaminen. Brittiläistä oikeusasiamiesinstituutiota pidetään myös hyvänä esimerkkinä oikeusasiamiehen perinteistä roolia sovittelevammasta organisaatiosta. Oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton onnistuneisuuden taustaa on haettu jopa aina Ruotsin ja Englannin samantyyppisestä historiallisesta kehityksestä parlamentarismin toteuttamisessa.

Oikeusasiamiehen toiminnassa korostetaan sen riippumattomuutta, puolueettomuutta ja ilmaisuutta. Parlamentaarinen oikeusasiamies ottaa vastaan kanteluja valtion keskushallinnon viranomaisten sekä näiden alueellisten edustajien toiminnasta (*government department or agency*), kuten sosiaali- ja terveysasioista, verotuksesta sekä maahanmuutto- ja ulkomaalaishallinnosta. Keskushallinnon toimielimistä tehtävä kantelu edellyttää edelleen kansanedustajafiltringin käyttöä. Oikeusasiamies ei pääsääntöisesti tutki sellaista kanteluasiain, joka on jo ollut virallisen välityselimen käsiteltävä (*the Adjudicator tai the Independent Case Examiner*).¹¹⁷

Julkisen terveydenhuollon valvontaa varten on olemassa osittain erillinen oikeusasiamiesorganisaatio (*the Healthcare Commission; Health Service Ombudsmen*) Englantia, Skotlantia, Walesia ja Pohjois-Irlantia varten. Parlamentaarinen oikeusasiamies valvoo periaatteessa myös näiden toimintaa. Erillisistä nimistään huolimatta parlamentin ja tervey-

¹¹⁷ Kirkham 2007, s. 6.

denhuollon oikeusasiamies muodostaa yhden organisatorisen kokonaisuuden,¹¹⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ja terveydenhuoltoalan oikeusasiamiehen (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*).¹¹⁹ Parlamentaarinen oikeusasiamies toimii myös Englannin yleisenä oikeusasiamiehenä.

Alueelliset oikeusasiamiehet on perustettu vuonna 1974 (*Local Government Act*) tutkimaan nimenomaan kanteluasioita paikallishallinnosta, joka alkujaan suljettiin valtakunnallisen oikeusasiamiehen toimivaltuuksien ulkopuolelle. Edelleenkin valvontavalta ei ulotu poliittista luonnetta omaavaan toimintaan valtuustotasolle. Sen sijaan alueellisten oikeusasiamiesten toimivallan alaisuuteen kuuluvat poliisiviranomaiset ja opiskelijavalintaan liittyviä asioita. Englannissa on kolme alueellista oikeusasiamiestä. Kantelun tekeminen alueelliselle oikeusasiamiehelle ei edellytä kansanedustajafiltringin tai enää muunkaan välitysorganin käyttöä. Pääsääntöisesti kantelun tulee olla tehty 12 kuukauden kuluessa tapahtuneesta. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin, jos hän katsoo sen kohtuulliseksi, toimivalta tutkia myös tätä vanhemmista asioista tehtyjä kanteluita. Ennen kantelun tekemistä henkilön tulee kuitenkin ilmoittaa asiasta viranomaiselle ja antaa tälle kohtuullinen mahdollisuus vielä selvittää asiaa ja vastata kantelijalle. Sellaisessa asiassa, jossa on olemassa muutoksenhakutie, alueellisella oikeusasiamiehellä ei ole tutkimisvaltuuksia.¹²⁰ Ylipäänsä alueellisen oikeusasiamiehen tutkimisvaltuudet eivät ulotu tuomioistuintyyppiin asioihin. Tämä ei ole kuitenkaan ehdoton toimivallan rajaus, vaan jos epäasiallisuuksia kohdan-

¹¹⁸ Terveydenhuollon oikeusasiamiesjärjestelmästä tarkemmin. Ks. esim. *Seneviratne* 1994, s. 65–67; *Giddings* 1999, s. 200–210. Teoriassa on myös kolme erillistä Health Service Commissioneria Englantia, Walesia ja Skotlantia varten, mutta käytännössä esimerkiksi 1990-luvulla yksi henkilö piti hallussaan kaikkia tehtäviä, kun taas Pohjois-Irlannissa nämä tehtävät kuuluivat parlamentaariselle oikeusasiamiehelle. *Harpwood* 1996, s. 210. Parlamentaarisen oikeusasiamiehen saamien yhteydenottojen määriä (noin 24 000 vuodessa) ovat lisänneet uudet nimenomaan julkisen terveydenhuollon kantelujen käsittelyjärjestelmän muutokset. Oikeusasiamies toimii vuodesta 2009 lähtien terveydenhuollon oman kantelujärjestelmän ratkaisujen eräänlaisena jatkokantelumahdollisuutena. *Parliamentary and Health Service Ombudsman. Annual Report 2009–10*, s. 7–8.

¹¹⁹ Suomenkielinen käännös. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 107.

¹²⁰ Tapaus *R v Local Commissioner for Administration for the North and East Area of England ex parte Bradford City Council* vuodelta 1979, jossa High Court määrittä linjan hallintopäätöksen ja sen tavan välille, kuinka se on tehty. Jälkimmäinen on erityisesti oikeusasiamiesten toimivaltaan kuuluvaa. Tapauksesta. *Abraham – O'Brien* 2006, s. 1.

neen henkilön tapauksen erityiset olosuhteet ovat olleet sellaisia, että olisi kohtuutonta olettaa hänen turvautuvan muutoksenhakuun tai yleensä tuomioistuintiehen, oikeusasiamies voi tutkia hänen tekemänsä kantelun. Henkilön tekemän kantelun tulee koskea hänen omaa asiaansa, ei yleisesti tietyn alueen henkilöiden asioita.¹²¹

Alueelliset oikeusasiamiehet (*The Commission for Local Administration in England*)¹²² toimivat yhteistoiminnassa parlamentaarisen oikeusasiamiehen kanssa. He muun muassa yhdessä määrittävät toimintasektorinsa, päättävät henkilökunnastaan sekä antavat suosituksia hyväksi hallintotavaksi. Alueellisten oikeusasiamiesten puolueettomuutta ja itsenäi-

¹²¹ Viranomaisella täytyy olla mahdollisuus korjata toimenpiteensä. Jos näin ei ole tapahtunut, alueellinen oikeusasiamies lähettää asian viranomaiselle. Monien kanteluasioiden yhteydessä havaitaan, että itse kantelusta ei aina saada käsitystä siitä, millainen epäoikeudenmukaisuus on ilmennyt. Tällöin pyydetään selvitystä asiaan ennen viranomaiseen tehtävää yhteydenottoa. Viranomaiselta saadusta vastauksesta kuullaan kantelijaa usein myös siten, että eritellään niitä kohtia, joihin erityisesti halutaan vastausta. Vastausten perusteella harkitaan sitä, pitääkö ryhtyä perusteellisempaan asian selvittämiseen haastatteluineen ja syvällisempine asiakirjoihin perehtymisineen. Suurin osa asioista ratkaistaan paikallisesti alueellisen oikeusasiamiehen henkilökunnan avulla ilman, että oikeusasiamies puuttuu asiaan ja raportoi siitä edelleen. Jos epäkohtaa ei ole tapahtunut, voidaan puolustaa myös viranomaista syyttöksi vastaan. Mutta jos viranomaistoiminnassa havaitaan virhe, toimitaan kantelijan puolesta. Jos ns. raportti laaditaan, viranomaisilla on velvollisuus julkaista havaitun epäkohdan tulokset aikakauslehdessä. Viranomaisella on lisäksi velvollisuus kolmen kuukauden kuluttua kertoa siitä, millaisiin toimenpiteisiin sillä on aikomus ryhtyä oikeusasiamiehen suositusten perusteella. Oikeusasiamies rohkaisee viranomaisia myös tulemaan keskustelemaan asiasta. Vain hyvin pienessä osassa tapauksia viranomaiset eivät ole halukkaita toteuttamaan oikeusasiamiestä tyydyttäviä toimenpiteitä. Kanteluasioita tulee vuosittain lähes 20 000, joista lähemmän selvitystyön kohteeksi joutuu vain parisen tuhatta asiaa. *Origins and Functions of the Local Government Ombudsmen Service in England* (2008). Uusimmilla muutoksilla on lisätty oikeusasiamiesten harkintavaltaa kanteluasioiden käsittelyssä. Oikeusasiamiesten uudet toimivaltuudet mahdollistavat periaatteessa myös sellaisten kanteluasioiden tutkimisen, joista ei ole aikaisemmin ilmoitettu paikallishallinnon viranomaiselle. Oikeusasiamiehille annetaan myös mahdollisuus valita erityinen välittäjä ja maksaa välittäjälle tai muulle sopivalle henkilölle, joka avustaa tutkimuksissa. Koska tiettyjen asiaryhmien kanteluasioiden käsittely on ollut eriytynyttä, voidaan näitä kantelijan suostumuksella yhdistää, esimerkiksi sosiaaliasioita ja terveydenhuoltoa. *Regulatory Reform Order 2007 No 1889 The Regulatory Reform (Collaboration etc between Ombudsmen). Order 2007.*

¹²² Lisäksi on olemassa paikallishallinnon toimintatapojen erillinen valvontaelin, joka selvittää palvelusitoumusten (*Code of Conduct*) noudattamista eettisenä kysymyksenä. Valvontaelimeen voivat asioita ilmoittaa myös toiset virkailijat. Toimielin tutkintajärjestelmineen on perustettu vuoden 2000 *Local Administration Actin* muutoksella. Ks. Memorandum of Understanding between Commission for Local Administration in England and the Standards Board for England (2008).

syyttä on korostettu sillä, että he ovat pysyvästi keskushallinnon (kunin-gattaren) nimittämiä. Puolueettomuuteen kuuluu ajatus siitä, että he voivat puolustaa yhtä hyvin hallinnon kanssa asioivaa kuin viranomaista ja virkamiestä epäoikeudenmukaisia syytöksiä vastaan. Jos oikeusasiamiehet kuitenkin havaitsevat virheen tapahtuneen viranomaistoiminnassa, he ovat kantelijan puolella. Oikeusasiamiehellä ja hänen henkilökunnallaan on salassapitovelvollisuus, joka ulottuu myös oikeudenkäynteihin.¹²³ Alueellisten oikeusasiamiestenkin selvittämisen kohteena ovat väitetyt hallinnolliset epäkohdat (*maladministration*). Hallinnollisesta epäkohdasta ei ole olemassa säädöstason määritelmää. Hallinnollisena epäkohtana pidetään yleisesti tilannetta, jossa viranomainen ei ole toiminut kohtuullisesti lain, oman omaksumansa politiikan tai yleisesti hyväksytyjen standardien mukaisesti. Usein kysymys liittyy siihen, mitä on pidettävä kohtuullisena (*reasonableness*). Mutta hallinnollisen epäkohdan tapahtumisen lisäksi tästä on täytynyt seurata haittaa kantelijalle (*injustice*). Haitan määrittely on jätetty oikeusasiamiehen harkintaan.¹²⁴ Oikeusasiamies alkoi myös toimintansa varhaisvaiheista asti tehdä esityksiä korvauksiksi esiintyneestä hallinnollisesta epäkohdasta ja sen aiheuttamasta haitasta.¹²⁵

Vuonna 2007 voimaan tulleella uudella säännöksellä – *Regulatory Reform Order 2007 No 1889; The Regulatory Reform (Collaboration etc Between Ombudsmen) Order 2007* – parannettiin eri oikeusasiamiesten yhteisiä toimintaedellytyksiä liittyen aikaisempaan sääntelyyn: *the Parliamentary Commissioner Act 1967, the Local Government Act 1974 ja the Health Service Commissioner Act 1993*. Uusi sääntely mahdollistaa oikeusasiamiehille tietojen jakamisen kanteluasiassa, yhteiset tutkimukset, jopa toisen oikeusasiamiehen henkilökunnan käytön sekä yhteiset raportit. Oikeusasiamiesten yhteistoimintaa haluttiin kehittää senkin

¹²³ “Neither Ombudsmen nor their staff may be called upon to give evidence in any court proceedings about any matters to their knowledge in the course of an investigation.”

¹²⁴ Origins and Functions of Local Government Ombudsmen Service in England (2008). Alueellinen oikeusasiamies on antanut yleiset ohjeet mm. hyvistä käytännöistä ja esteellisyydestä. Ks. The Commission for Local Administration in England. Good administrative practice. Guidance on good practice 2. August 1993. Re-printed May 2001. Se sisältää 42 aksioomaa hyväksi hallinnoksi, jotka perustuvat muun muassa Euroopan neuvoston suosituksiin. Members’ interests. Guidance on good practice 4 (Advice on complying with the National Code of Local Conducts). April 1994. Re-printed January 1997.

¹²⁵ Esim. *Abraham* 2007, s. 1.

vuoksi, että kantelevan henkilön ongelmat voivat liittyä useampaan viranomaiseen. Erityisesti tiivistettiin englantilaisten alueellisten ja parlamentaarisen oikeusasiamiehen toimintaa, jolle kuuluu oikeusasiamiehenä kuitenkin myös valtakunnalliset kysymykset.¹²⁶

Oikeusasiamiehet ovat pyrkinneet aktiivisesti kehittämään valvomansa hallinnon työtapoja, jotta hallinnollisista epäkohdista tulevien kanteluiden määrät vähenisivät. Samalla oikeusasiamiehet ovat edistäneet valvomansa hallinnon sisäisten kantelujärjestelmien käyttöönottamista ja niiden kehittämistä. Usein henkilöiden kanteluiden todetaan tapahtuvan huonon tai muulla tavalla puutteellisen informaation vuoksi. Mutta siinä tilanteessa, kun kantelu tapahtuu, kyse ei ole enää pelkästään tietojen antamisesta viranomaisen toimintapolitiikasta.¹²⁷

Toimivallan perustana olevan *maladministration*-käsitteen epämääräisyyteen kohdistunut kritiikki on muunnettu vähitellen mahdollisuudeksi kehittää oikeusasiamiesinstituutiota. Oikeusasiamies on keskittynyt erityisesti niihin hallinnollisiin epäkohtiin, jotka ovat luonteeltaan menettelyllisiä eikä niinkään ratkaisun sisältöön. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu merkitsevän sitä, etteikö oikeusasiamies voisi selvityksessään ottaa huomioon myös tehdyn päätöksen sisältöön vaikuttavia muita seikkoja. Oikeusasiamies voi tehdä näin, vaikka viranomaisen harkintavalta asiassa olisi laajakakin. Hallintopäätös, joka on erityisen kohtuuton suurimman osan ihmisistä mielestä, on myös hallinnollinen epäkohta.¹²⁸

Yhdistyneessä kuningaskunnassa omaksuttu parlamentaarisen oikeusasiamiehen alkuperäinen raportointisysteemi oli raskas. Raportti

¹²⁶ Kirkham 2007, s. 14–15. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ovat lisäksi oikeusasiamiehet Walesia (Public Services Ombudsman Act 2005), Skotlantia (Scottish Public Services Ombudsman Act 2002) sekä erityisjärjestelyin Pohjois-Irlandia varten. Yhteistoimintaa on suunniteltu toteutettavaksi myös yksityisluonteisen *Housing Ombudsman Service* -nimisen (HOS) instituution kanssa. Kyseinen elin toimii sovittelu-tehtävissä asumisasioiden kanssa. Siihen ovat liittyneet erityisesti suuret sosiaalista asunotoimintaa harjoittavat vuokranantajat. Ks. <http://www.ihos.org.uk>.

¹²⁷ Devising a Complaints System. Guidance on Good Practice. Commission for Local Administration in England (The Local Government Ombudsman). Commission for Local Administration in England. London. February 1992, s. 4 ja 7. Kantelun määrittely: "A complaint is an expression of dissatisfaction, however made, about the standard of service, actions or lack of action by the council or its staff affecting an individual customer or group of customers."

¹²⁸ Kirkham 2007, s. 7–8. "More controversially, an administrative decision that is wholly unreasonable to most rationally minded people is a clear example of maladministration." Kirkham 2007, s. 7.

tuli antaa parlamentin valiokunnalle jokaisesta tutkitusta tapauksesta (ns. *'Rolls Royce' investigatory techniques for all complaints*). Nykyään valikoidaan ne asiat, joista tehdään yksityiskohtainen raportti. Raportoitavien tapausten valintaan vaikuttaa ohjausfunktio. Raporttien nähdään myös olevan väline oikeusasiamiehen arvovalle, joka on paljolti sidoksissa suoritettujen tutkimusten tasoon ja laadittujen raporttien perusteellisuuteen. Selvityksiä on tehty ja raportteja laadittu myös poliittisesti herkistä asioista.¹²⁹

Toimivallan perustaneessa laissa ei ollut mitään mainintaa suosituksen antamisesta. Tämän toimintalinjan oikeusasiamies kuitenkin omaksumi ja tämä hyväksyttiin. Kantelijaa konsultoidaan ehdotettavista välistystavoista. Suosituksissa annetaan myös erilaisia vaihtoehtoja.

”Within recommendations, the PO has been able to consider a variety of solutions. Where possible, the purpose of remedies is to return the complainant to position that they should have been had the maladministration not occurred. In addition, the complainant’s sense of outrage and the inconvenience caused by being forced to pursue a redress mechanism are also often recognized.”¹³⁰

Sovintoesitykset ja erityisesti esitetyt taloudelliset korvaukset ovat kuuluneet oikeusasiamiehen tehtäviin aivan alusta lähtien. Jo 1967–1968 annettuun raporttiin kirjatussa ns. *Sachsenhausen*-tapauksessa esitettiin kompensatioiden maksamista.¹³¹ Näitä hyvityksiä saatetaan esittää maksettavaksi myös tilanteissa, joissa oikeudellista velvollisuutta vahingonkorvauksen maksamiseen ei välttämättä olisi. Hyvityksiä maksetaan ns. *ex gratia* -perusteella.¹³² Hyvitysten maksamista on perusteltu myös sillä, että vähäisempien korvausten saamiseksi ei täydy viedä asiaa tuomioistuimeen.¹³³

¹²⁹ *Kirkham* 2007, s. 11–13. Näiden osalta oikeusasiamies on kuitenkin kohdannut ongelmia informaation saatavuudessa, joka on saattanut olla hidasta. *Kirkham* 2007, s. 13.

¹³⁰ *Kirkham* 2007, s. 9.

¹³¹ Esim. *Kirkham* 2007, s. 6, 21.

¹³² *Ex gratia* -korvauksista tarkemmin. Esim. *Kuusikko* 2000, s. 602–608. Oikeusasiamiesinstituutio tuodaan esiin tuomioistuinelaitoksen ulkopuolisena hyvitysmekanismina julkisen vallan vahingonkorvauskysymyksissä. *Cornford* 2008, s. 3.

¹³³ Tämä näkökohta on tuotu esiin myös tuomioistuinikäytännössä. *Court of Appeal* ratkaisussa *Anufrijeva and Another v London Borough of Southwark* (2003). Tapauksesta. *Abraham* 2006.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kuten monissa muissakin maissa on korostettu sitä, että oikeusasiamiehet eivät anna sitovia ratkaisuja vaan suosituksia. Jos he antaisivat sitovia ratkaisuja, ne eivät olisi enää oikeusasiamiehiä vaan tuomioistuimia. Viranomaiset ovat harvoin olleet kuitenkaan noudattamatta oikeusasiamiehen suosituksia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole kuitenkaan laadittu tarkkaa selvitystä siitä, kuinka usein oikeusasiamiesten suosituksia lopulta noudatetaan. Kuitenkin vain harvoissa tapauksissa on raportoitu täydellisestä epäonnistumisesta. Keskushallinnon tasolla parlamentti voi tukea oikeusasiamiehen löydöksiä, mutta hallitus voi tästä huolimatta olla toteuttamatta niitä. Toiminnalla voi olla kuitenkin tulevaisuudessa huomattavia poliittisia vaikutuksia.¹³⁴

Vasta vuonna 2007 oikeusasiamiesinstituutio on alkanut aktiivisesti antaa ohjeita hyvästä hallinnosta ja sen periaatteista (*Parliamentary and Health Service Ombudsman, Principles of Good Administration*).¹³⁵ Aikaisemmin keskityttiin enemmän hyvän hallinnon negaatioon eli hallinnolliseen epäkohtaan (*maladministration*) ja siihen, kuinka se tulisi määrittellä valtakunnallisen oikeusasiamiehen toimivallan perustana. Esitetyillä periaatteilla pyritään edistämään hyvää hallintotapaa (*good administrative practice*).¹³⁶ Oikeusasiamiehen aktivoitumiseen on vaikuttanut kehityslinja, jossa on osittain luovuttu *Citizen Charter* -tyyppisestä palvelusitoumusmallista, ja ilmeisesti myös kansainväliset vaikutteet. Samalla on pyritty kehittämään viranomaisten sisäisiä oikeussuojateitä.¹³⁷ Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamiehet ovat myös historiallista syistä pysytelleet mielellään vain menettelyoikeudellisissa kysymyksissä ja jättäneet aineellisemmat kysymykset tuomioistuimille. Samalla on myös ajateltu, että ihmisoikeusongelmat eivät ole olennaisia eikä asioita korostuneesti käsitellä ihmisoikeuskysymyksinä. Yleisesti saataan viitata, ei vain lainmukaisuuteen, vaan yleensä kohtuullisuuteen ottaen olosuhteet huomioon. Osittain tämä liittyy perinteiseen ajatukseen

¹³⁴ Kirkhamn 2007, s. 13.

¹³⁵ Principles of Good Administration (2008).

¹³⁶ Kirkhamn 2007, s. 19.

¹³⁷ Alkujaan oikeusasiamiehen toiminta pyrittiin liittämään palvelusitoumusmalliin. Gregory – Giddings 2000, s. 425–440. Ks. Principles for Remedy document (2008). Näissä korostetaan edelleen *Citizen Charter* -järjestelmän tavoin avoimuutta ja vastaanottavuutta, anteeksipyyntöä ja selvitysten antamisen merkitystä virhetilanteissa. Henkilö pitäisi pyrkiä saattamaan siihen asemaan, jossa hän olisi ollut, jolle epäkohtaa olisi tapahtunut.

ihmisoikeuksista vapausoikeuksina eikä kysymyksenä esimerkiksi perustoimeentulosta.¹³⁸

3.3.2 Irlannin oikeusasiamies

Irlannin oikeusasiamiehen toiminta on muistuttanut sittemmin toimintansa aloittaneen Euroopan oikeusasiamiehen toimintaa siinä, että he molemmat ovat heti toimintansa alkuvaiheista lähtien pyrkineet kehittämään hyvän hallintotavan säännöstöä. Hallinnollisen epäkohdan käsitettä (*maladministration*) ei ole Irlannissa Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin haluttu määritellä oikeusasiamiehestä annettussa laissa (*Ombudsman Act 1980*),¹³⁹ jotta määrittely ei tarpeettomasti rajoittaisi oikeusasiamiehen toimivaltuuksia.¹⁴⁰ Irlannin oikeusasiamies on kehittänyt ja julkaissut hyvän hallintotavan vaatimuslistan. Tässäkin suhteessa Irlannin oikeusasiamiehen ja Euroopan oikeusasiamiehen toimintatavat ovat muistuttaneet toisiaan. Molemmat oikeusasiamiehet ovat pyrkineet korvaamaan oikeusjärjestyksen puuttuvaa sääntelyä valmistelemallaan hyvän hallintotavan säännöstöllä.¹⁴¹ Irlannin oikeusasiamiehen toimivaltuuksia on pyritty laajentamaan

¹³⁸ Abraham 2006. Yhdistyneessä kuningaskunnassa aloittikin vuonna 2007 toimintansa erillinen *Commission for Equality and Human Rights. Human Rights Actin*, jolla osittain inkorporoitiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus, säätämisen (1998) jälkeen ihmisoikeuksien valvontakysymys ei vaikuta aivan luontevasti liittyneen oikeusasiamiesinstituutioon. Ks. myös erilliset opaskirjaset: *A Guide to the Human Rights Act 1998. Third Edition. October 2006. DCA 51/06. Department for Constitutional Affairs, ja Human rights: human lives. A handbook for public authorities. DCA 55/06. Department for Constitutional Affairs.*

¹³⁹ Ombudsman Actin Section 4 (2) (b) mukaan Irlannin oikeusasiamies tutkii hallinnollisista toimenpiteistä ovatko ne: (i) taken without proper authority, (ii) taken on irrelevant grounds, (iii) the result of negligence or carelessness, (iv) based on erroneous or incomplete information, (v) improperly discriminatory, (vi) based on an undesirable administrative practice, or (vii) otherwise contrary to fair or sound administration. Ks. *Murphy 2005.*

¹⁴⁰ Office of the Ombudsman. Annual Report 2006, s. 9. Nykyään Irlannissa on myös erillinen lapsiasianvaltuutettu ja sotilasoikeusasiamies (The Ombudsman for Children Act 2002 ja Ombudsman Defence Forces Act 2004). Ks. *The Ombudsman Act 1980. Amendments to the Act and other legislation.*

¹⁴¹ Irlannin oikeusasiamiehen säännöstö on ollut esikuvana muun muassa Maltalla. Ks. *Malta The Ombudsman's guide to standards of best practice for good public administration.*

ulottamalla ne tarkemmin esimerkiksi julkiseen terveydenhuoltoon.¹⁴² Toimivaltuuksissa on edelleen puutteita liittyen vankiloihin ja maa-hanmuuttokysymyksiin. Lisäksi toivotaan perustuslain tasoista sääntelyä oikeusasiamiehestä ja hänen valintansa avoimuuden lisäämistä.¹⁴³

Irlannin oikeusasiamies julkaisi vuoden 1996 vuosikertomuksessaan käytännesäännöt virkamiehille, jotka perustuivat hänen kokemuksiinsa kanteluasioiden käsittelyssä. Kysymyksessä on eräänlainen tarkistuslista, jota edelleen kehitettiin vuoden 2002 raportissa. Siinä otettiin huomioon erityisesti kehitys, jota oli tapahtunut eurooppaoikeuden, ihmis-oikeuskysymysten ja hallinnon toimintamuotojen muutoksen myötä. Irlannin oikeusasiamiehen hyvän hallinnon tarkastuslista käsittää neljä kokonaisuutta. Se ohjaa sitä, kuinka julkinen hallinto kohtelee henkilöitä asianmukaisesti (*properly*), oikeudenmukaisesti (*fairly*), avoimesti (*openly*) ja puolueettomasti (*impartially*). Uudistetuissa hyvän hallintotavan säännöksissä on kysymys enemmän hyvästä hallinnosta kuin menettelyoikeudellisesta hallintotavasta.¹⁴⁴

Irlannin oikeusasiamies on pyrkinyt kehittämään hyvän hallintokäytännön lisäksi viranomaisten omia kantelujen käsittelyjärjestelmiä. Irlannin oikeusasiamies on korostanut tässä yhteydessä henkilön oikeutta tulla kuulluksi ja saada selkeä selvitys asiassaan, vaikka lopputulos ei olisikaan suotuisa.¹⁴⁵ Kehittämiskohteeksi on nähty myös potilas- ja sosiaalioikeudelliset hyvän kohtelun säännöt. Oikeusasiamies on ottanut esiin muun muassa näkökohtia, jotka edistäisivät potilaan kohtelua yksilönä ja kehittäisivät toimintakulttuuria, jossa epäkohtien esiintuojia suojeltaisiin.¹⁴⁶

¹⁴² Office of the Ombudsman. Annual Report 2006, s. 31. Hyvän hallintotavan säännöstö potilaiden kohtaamiseen ja kanteluiden erityisesti sairaaloissa tapahtuvaa ensivaiheen käsittelyä varten: The Statement of Good Practice For the Public Health Service in Dealing with Patients; Complaints Against the Public Health Service. Tutkimistoimivaltuudesta lautakuntatyypiseen organisaatioon esim. esitteessä The Ombudsman and the Department of Social and Family Affairs and the Social Welfare Appeals Office. Kanteluista paikallishallinnosta esitteessä The Ombudsman and Local Authorities.

¹⁴³ Ks. ehdotuksista esim. Press Releases. Developing and Optimising the Role of the Ombudsman (2011).

¹⁴⁴ The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants.

¹⁴⁵ The Ombudsman's Guide to Internal Complaints Systems; The Ombudsman's Guide to the provision of redress. Redress – Getting it wrong and putting it right.

¹⁴⁶ The Ombudsman's Statement of Good Practice For The Public Health Service In Dealing With Patients. Appendix. Speeches. Advocacy and Complaints (2006). Oikeusasiamiehen tehtäväkenttää laajennettiin julkiseen terveydenhuoltoon melko pian

3.4 LÄNTINEN KESKI- JA ETELÄ-EUROOPPA

Keski- ja Etelä-Euroopan perinne oikeusasiamiesinstituution omaksumisessa ei ole yhtenevä. Ranska oli ensimmäinen keskieuroppalainen romaanisen oikeuskulttuurin maa, jossa instituutio omaksuttiin. Iberian niemimaalla oikeusasiamiesinstituution käyttöön ottamiseen on suhtauduttu varsin innostuneesti. Iberian niemimaalla on ollut myös alueellisia perinteitä vastaavatyypisistä organisaatiosta. Epäilemättä myös oikeusasiamiesinstituution käyttöön ottamista edeltäneen hallinnon ongelmat ovat olleet instituution omaksumisen taustalla Espanjassa ja Portugalissa. Espanja olikin Tanskan ohella niitä maita, jotka olivat innokkaimmin ajamassa instituution käyttöönottamista myös Euroopan unionissa.

Saksassa ei ole valtakunnallista kansanedustuselimen valitsemaa oikeusasiamiesmiestä. Asiasta on kyllä käyty keskustelua, ja oikeusasiamiesinstituutio on otettu käyttöön aluetasolla. Saksassa parlamentin vetoisuusvaliokunnalla korvataan oikeusasiamiesinstituutiota. Tosiasiallisesti merkitystä saattaa olla myös Saksassa perinteisesti korostetulla perustuslakituomioistuimen asemalla ja liittovaltiorakenteella. Myös Italiasta puuttuu koko maan kattava oikeusasiamiesinstituutio, mutta sen perustaminen on ollut esillä. Itävalta sen sijaan on ottanut käyttöön oikeusasiamiesinstituution, ja se on nykyään instituution voimakas tukija. Instituutio on otettu käyttöön vähitellen myös Benelux-maissa.

3.4.1 Ranskan oikeusasiamies (*Médiateur*) ristiriitojen välittäjänä

Ranskassa oikeusasiamiesinstituutio otettiin käyttöön vuonna 1973 hieman Englannin tyyppisenä (*Le médiateur de la République*), jossa kantelut tehdään periaatteessa ensin parlamentin jäsenille. Ranskassa omaksuttu nimitys oikeusasiamiehelle, *médiateur* eli sovittelija, kertoo myös oikeusasiamiehen uudenlaisesta roolista.¹⁴⁷ Vaikka Ranskan oi-

instituution perustamisen jälkeen (Ombudsman Act, First Schedule, Amendment, Order 1984). Oikeusasiamiehen valtuudet eivät kuitenkaan ulotu kysymyksiin, jotka koskevat sairauden diagnosointia. Ks. The Ombudsman Act 1980. Amendments to the Act and other legislation.

¹⁴⁷ Yleisluonnehdinta ranskalaisesta oikeusasiamiehestä. *Koskinen* 1997, s. 157–158. Perustamisesta. Esim. *Bardiaux* 1994, s. 1–3. Ranskan oikeusasiamiehen tehtäväksi on

keusiamies toimii kiinteässä yhteydessä parlamenttiedustajien kanssa, hän eroaa brittiläisestä siinä, että nimittämisvalta ei olekaan parlamentilla vaan presidentillä. Tämä ilmentää Ranskan presidenttikeskeistä järjestelmää, ja tältä osin ranskalainen oikeusiamies ei edusta klasista oikeusiamiesjärjestelmää, johon kuuluu keskeisesti se, että oikeusiamiehen valinta on parlamentin tehtävä.

Ranskan oikeusiamies tekee ehdotuksia epäkohtien korjaamiseksi.¹⁴⁸ Hän saattaa ehdottaa myös kompensatiota.¹⁴⁹ Hän käyttää myös epävirallisia paikallisia avustajia.¹⁵⁰ Ranskassa on korostettu sitä, että oikeusiamies voi tehdä oikeudelliset argumentit kantelijan puolesta. *Mediateur* ei syytä hallintoa, vaan pyrkii ymmärtämään sen motiiveja. Jos ne vaikuttavat oikeilta, hän selvittää ne kantelijalle. Oikeusiamiestä ei pidetä kuitenkaan kilpailijana hallintotuomioistuimille. Usein joudutaan tekemään yhtäaikaisesti sekä kantelu että valitus muutoksenhakuajan kulumisen vuoksi.¹⁵¹

Ranskan järjestelmän erikoisuus ovat oikeusiamiehen apuna toimivat välittäjät (*Délégués*), joita on kaikkiaan noin 300.¹⁵² Heillä on valtuus pyrkiä ratkaisemaan asia ensin paikallisella tasolla,¹⁵³ ja hän ikään kuin välittää kiistaa yksilön ja julkisen hallinnon välillä. Jos asiassa ei saada aikaan ratkaisua, paikalliset avustajat voivat viedä asian eteenpäin oikeusiamiehelle. Suoraa kantelua Ranskan oikeusiamiehelle ei voi

määritelty muun muassa kansalaisten puolustaminen huonoa hallintoa vastaa (*contre le mauvais fonctionnement de l'Administration*). Mutta Ranskassa käytetään myös käsitettä *maladministration*. Bardioux 1994, s. 5.

¹⁴⁸ Mescheriakoff 1996, s. 305. Saattaa olla, että Ranskan perusluonteeltaan sovittelavan oikeusiamiesinstituution muotoutumiseen on vaikuttanut se, että hallintopäätösten jälkikäteinen kontrollikin on hallintotoimintaa, johon vaikuttaa hallinnon henki myös hallintolainkäytön kohdalla. Toisaalta tuomioistuimen ratkaisu on kuitenkin lähinnä kassatorinen. Ks. ranskalaisesta hallintolainkäytöstä suomalaisessa kirjallisuudessa. Kanninen 2010, s. 217–231.

¹⁴⁹ Bardioux 1994, s. 5

¹⁵⁰ Betänkning Nr 1272/1994, s. 25–26, 27–28; paikallisten avustajien käytöstä. Delevoye 2009.

¹⁵¹ *Mifsud – Plaidy* 2007, s. 64–67.

¹⁵² Paikalliset vapaaehtoisuuteen perustuvat avustajat ovat tuoneet oikeusiamiehen lähemmäksi kansalaisia samalla, kun he ovat vähentäneet oikeusiamiehen työmäärää. Näin voidaan myös tarkemmin ottaa huomioon paikalliset erityispiirteet. *Mifsud – Plaidy* 2007, s. 65.

¹⁵³ Ranskassa sovittelu hallintolainkäytössäkin on ollut lainsäädännön mukaan mahdollista vuodesta 1986 alkaen. Vaikka *Conseil d'État* on ollut myötämielinen, tuomarikunta on vastustanut menettelyä. Boyron 2007, s. 272.

tehdä. Paikallisten avustajien ohella kantelun voi tehdä kansanedustajan kautta.

Ranskan oikeusasiamiehen ensisijainen tehtävä on toimia auktoratiivisena osana sovittelujärjestelmää yksilön ja julkisen hallinnon välillä. Tämän lisäksi oikeusasiamies voi tehdä ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Ihmisoikeuskysymyksissä oikeusasiamiehen roolin nähtiin aikaisemmin olevan vain lähinnä kansainvälisessä yhteistyössä. Esille tuli kuitenkin mahdollisuus korvata nykyinen oikeusasiamiesjärjestelmä laaja-alaisemmalla instituutiolla, joka koostuisi useammasta oikeusasiamiehestä painottaen samalla oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta.¹⁵⁴

Vaikka Ranskan oikeusasiamiesinstituution perustaminen aikoinaan ei ollut itsestään selvyyttä ja sen perustamisen ratkaisi vain yhden äänen enemmistö parlamentissa, sen on katsottu löytäneen paikkansa yhteiskunnassa. Uutta kehitysvaihetta edustaa vuonna 2008 perustuslakiin (1958) tehty lisäys (XI B, artikla 71-1)¹⁵⁵. Oikeusasiamiesinstituutio sai perustuslain tasoisen sääntelyn samalla, kun sitä kehitettiin ihmisoikeusvaltuutetun suuntaan. Jatkossa uudelleen organisoitavan instituution (*Le Défenseur des droits*)¹⁵⁶ tehtäviin kuuluu ihmisoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen julkisessa hallinnossa.¹⁵⁷ Perustuslain mukaan ihmisoikeusvaltuutetun valinnan tekee presidentti yhdeksi kuusi-vuotiskaudeksi. Kantelut voidaan tehdä omassa asiassa suoraan ihmisoikeusvaltuutetulle. Ihmisoikeusvaltuutetulla on valta käynnistää tutkimuksia myös omasta aloitteestaan. Valtaoikeuksista säädetään tarkemmin erikseen säädettävässä laissa, mutta pyrkimys on säilyttää edelleen ranskalaisen oikeusasiamiesinstituution sovitteluva luonne ja samalla on tarkoitus lisätä sen valtaoikeuksia.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Ns. *Le Comité Balladur*. Ks. esim. Rapport annuel 2007. Paris 2008, s. 75–76.

¹⁵⁵ Artiklan 71-1 ensimmäinen kappale: “Le Défenseur des droits veille respect des droits et libertés par les administration de l’État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organism investi dune mission de service public, ou à l’égard duquel la loi organique lui attribue des competences.”

¹⁵⁶ Ihmisoikeusvaltuutetun organisatoriseen kokonaisuuteen yhdistetään sekä aikaisempi oikeusasiamies (*Médiateur*), lapsiasianvaltuutettu sekä eräitä muita instituutioita. Perustuslain lisäyksen voimaantulon edellytyksenä on asiaa koskevan lainsäädännön aikaansaaminen keväällä 2011.

¹⁵⁷ Toimivaltuus kattaa lähtökohtaisesti aluehallinnon sekä välillisen julkisen hallinnon.

¹⁵⁸ Oikeusasiamiehen mahdollisuuksia esiintyä tuomioistuimissa on kaavailtu laajennettavaksi. Myös oikeusasiamiehen suositusten antamismahdollisuuksia vahvistetaan. Yhtenä harvinaisena keinona käytettäisiin kohtuullisuuteen perustuvan hyvityksen suo-

3.4.2 Iberian niemimaan oikeusasiamiehet – Espanjan (*Defensor del Pueblo*) ja Portugalin (*Provedor de Justiça*) – kansalaisten oikeuksien valvojina

Vuonna 1981 Francon ajan jälkeen Espanjassa perustettu instituutio *Defensor del Pueblo* valvoo sekä hallinnon toimintaa että ihmisoikeuksia yleisemminkin. Espanjassa kanteluasian tulee koskea kantelijaa, mutta myös ns. diffuusit eli kollektiiviset oikeudet tulevat kyseeseen.¹⁵⁹ Espanjan oikeusasiamiehen kansalaisten oikeuksien valvontatehtävään kuuluu oikeus viedä asioita myös perustuslakituomioistuimeen kantelijan näin halutessa. Tällainen mahdollisuus on myös eräiden muiden maiden oikeusasiamiehillä, kuten Portugalissa ja Puolassa. Espanjan ja Portugalin oikeusasiamiesinstituutiot ovat toimineet eräänlaisina esikuvina Itä-Euroopan maiden oikeusasiamiesjärjestelmän käyttöönottamiselle.¹⁶⁰

Espanjan oikeusasiamies suojelee ja puolustaa perusoikeuksia ja -vapauksia sekä perustuslakia. Valvontaoikeus ulottuu myös itsehallintoalueille ja paikallishallintoon sekä yksityistettyihin julkiseen hallintoon kuuluviksi katsottaviin hallinto-organisaatioihin. Oikeusasiamies voi tehdä tutkimuksia myös omasta aloitteestaan. Tuomioistuinten viivästymiset, asiakkaiden kohtelu ja henkilökunnan käytös kuuluvat oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Tutkimuskynnykseen kuuluu kuitenkin yhden vuoden vanhentumisaika, kantelu ei voi olla nimetön ja sen tulee sisältää erityisiä vaatimuksia ja sitä ei ole saanut tehdä vain pahassa tarkoituksessa shikaaninomaisesti *mala fide*. Tutkimuskynnyksen ylittämättömyydestä ja sen syystä informoidaan ja annetaan muuta ohjausta.¹⁶¹ Kyse on yksilön oikeuksien yhteensovittamisesta hallinnon yleisten ongelmien ja ratkaisujen kannalta.¹⁶²

Portugalin oikeusasiamiesinstituutio (*Provedor de Justiça*) muistuttaa espanjalaista, mutta on sitä vanhempi vuoden 1976 neilikkavallanku-

sittamista tilanteissa, joissa ratkaisu johtaisi yksilön kannalta erityisen kohtuuttomaan tilanteeseen lainsäädännön puutteen, lainsäädännön ristiriitaisuuden tai muuten yksilön tilanteen erityispiirteiden vuoksi. Tällaisista hyvityssuosituksista oikeusasiamies antaisi parlamentille erityiskertomuksen näiden valtiontalouteen liittyvien näkökohtienkin vuoksi. The Mediator of the French Republic, Annual Report 2009, s. 75–77.

¹⁵⁹ *Moreiro González* 2005, s. 29–30; *Díez Bueso* 2000, s. 323–338.

¹⁶⁰ Espanjan ja Portugalin esimerkistä itäeurooppalaisille maille. Ks. *Kaminis* 2006, s. 4–6.

¹⁶¹ [Http://www.defensordelpueblo.es/Documentacion/DPResponde/DP_Ingles/pdf/26.7.2008](http://www.defensordelpueblo.es/Documentacion/DPResponde/DP_Ingles/pdf/26.7.2008).

¹⁶² *Díez Bueso* 2000, s. 329.

mouksen jälkeiseltä ajalta. Portugalin oikeusasiamies puolustaa ja edistää henkilöiden oikeuksia. Portugalissa oikeusasiamies valvoo lainsäätäjää ihmisoikeuskysymyksissä, mikä on periaatteellisesti suuri ero verrattuna klassisiin oikeusasiamiesinstituutioihin. Portugalin oikeusasiamies voi valvoa rajoitetusti ihmisoikeuksien toteutumista myös yksityisten henkilöiden välisessä suhteessa. Valvontavalta ulottuu myös yhtiöihin, jotka ovat pääasiallisesti julkisessa omistuksessa.¹⁶³

Portugalin oikeusasiamiehen tehtäväkuva huolimatta perus- ja ihmis-oikeuksien valvontatehtävästä on eräänlainen yhdistelmä klassista oikeusasiamiesinstituutiota ja ranskalaista välittäjäinstituutiota. Portugalin oikeusasiamies antaa suosituksia korjatakseen lainvastaisia tai muuten kohtuuttomia hallintotoimia ja kehittääkseen viranomaistoimintaa. Hän osoittaa puutteita lainsäädännössä, tekee suosituksia sen tulkinnasta, täydentämisestä tai kokonaan uudesta lainsäädännöstä. Hän edistää perusoikeuksia ja voi toteuttaa tätä tehtäväänsä viemällä asian perustuslakituomioistuimeen.¹⁶⁴ Portugalin oikeusasiamiehen on katsottu seuranneen skandinaavista mallia, mitä tulee päämäärään ja toimintaan valvoa hallintoa kansanedustuslaitoksen valtuuttamana työssään itsenäisenä tehden suosituksia ennaltaehkäisevästi ja oikeus-suojatarkoituksessa. Oikeusasiamiehen virasto on jaettu seitsemään osastoon, joista yksi nimenomaisesti käsittelee vähemmistökyseksiä, miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon, ikä syrjintään ja vammaisuuteen liittyviä asioita. Tämä on ns. toiminnallinen yksikkö. Asioittain jakautuneita ovat ympäristöön, talouteen, työ- ja sosiaaliturvaan, puolustusvoimiin, oikeusasioihin sekä opetukseen, kulttuuriin ja ulkomaalaiskysymyksiin keskittyvät osastot. Oikeusasiamiehen lisäksi valitaan kaksi apulaisoikeusasiamiestä.¹⁶⁵

3.4.3 Alankomaiden oikeusasiamies välittömän menettelyn toteuttajana

Alankomaihin oikeusasiamiesinstituutio perustettiin vuonna 1981 (*Wet nationale ombudsman*), mutta sen valmistelu aloitettiin jo 1969. Alanko-

¹⁶³ Artiklat 1 ja 2. Statute of the Portuguese Ombudsman. Law no. 9/91. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

¹⁶⁴ Artikla 20. Statute of the Portuguese Ombudsman. Law no. 9/91. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

¹⁶⁵ Ombudsman Presentation.

maiden oikeusasiamiehen (*De Nationale Ombudsman*) on todettu olevan eurooppalaisittain suhteellisen nuori instituutio. Nykyään oikeusasiamiehen toimivallan perustasta säädetään myös perustuslaissa (*Grondwet*) vuonna 1999 tehdyllä muutoksella (178a artikla). Hallintolain (*Algemene wet bestuursrecht*) yhdeksännessä luvussa säännellään oikeusasiamiehen kanteluasioiden käsittelyä. Varsinaisen oikeusasiamiehen lisäksi voidaan valita apulaisoikeusasiamiehiä.¹⁶⁶

Alankomaiden oikeusasiamiesinstituutio muistuttaa joidenkin piirteiden osalta brittiläistä. Oikeusasiamiehellä on aktiivinen sovittelijan rooli, raportointi parlamentille tapahtuu yksittäisistä asioista ja tutkimisvaltuudet paikallishallinnon osalta ovat osittain rajoitetut.¹⁶⁷ Toimivalta ei ulotu yhdenvertaisuusasioita käsittelevään komissioon, josta on näin ollen muodostettu oikeusasiamiehelle rinnasteinen toimielin. Kantelun kohteena olevan toimenpiteen voi olla suorittanut myös viranomaisen työsopimussuhteinen henkilö.

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiesten tapaan ennen kantelun tekemistä henkilön täytyy olla yhteydessä viranomaiseen kantelun kohteena olevassa asiassa, jos sitä voidaan kohtuudella häneltä edellyttää. Yhteydenottoa ei tarvitse tehdä, jos kantelu koskee tapaa, jolla viranomainen on kohdellut henkilöä hänen asiassaan. Oikeusasiamiehen tutkimisvallan rajat ja tutkimiskynnys on säännelty varsin yksityiskohteisesti. Tutkimisvallan ulkopuolelle sekä kanteluasiana että omasta aloitteesta tehtynä tutkimuksena jäävät asiat, jotka liittyvät hallituspolitiikkaan tai yleiseen normisääntelyyn. Jotta oikeusasiamies tutkisi kantelun, täytyy sen pääsäännön mukaan olla tehty yhden vuoden kuluessa toimenpiteestä. Kantelun tulee sisältää riittävät tiedot, sen tulee olla perusteltu ja kohteena olevan asian intressin riittävä, asian tulee koskea kantelijaa ja jos asiaa on käsitelty aikaisemmin, asiassa tulee olla ilmennyt uusia seikkoja. Mahdollinen muutoksenhakutie tulee käyttää, jos mahdollista, jollei kyse ole viranomaisen passiivisuudesta antaa ratkaisu. Oikeusasiamies ei myöskään puutu asiaan siltä osin, kuin hallintotuomioistuimien on käsitellyt asiaa. Tutkiessaan asiaa, joka on ollut tuo-

¹⁶⁶ Alankomaiden oikeusasiamiehen kotisivulla on julkaistu oikeusasiamiehen toimivallan perustaa ja toimintaa sääntelevät lait. Alkuperäisten säädösten ohella niistä on julkaistu englanninkieliset käännökset, ks. <http://www.nationaleombudsman.nl>.

¹⁶⁷ Tältä osin Alankomaissa on kuitenkin tapahtumassa muutoksia, ja osittain kuntien sisäiset kantelujärjestelmät ovat siirtyneet oikeusasiamiehille. Tilanne on kuitenkin kuntakentän suhteen hajanainen, ja osa kunnista toimii edelleen irrallaan oikeusasiamiesjärjestelmästä.

mioistuimen ratkaistavana, oikeusasiamiehen tulee ottaa huomioon ne oikeudelliset perusteet, joille tuomioistuimen ratkaisu on perustunut. Nimettömät tai toisen puolesta tehdyt kantelut eivät ole mahdollisia, mutta periaatteessa oikeusasiamiehellä on mahdollisuus tehdä tutkimuksia myös omasta aloitteesta. Hallintolaissa on säädetty minimivaatimukset kantelun sisällölle, mutta oikeusasiamiehen tulee ohjata henkilöä täydentämään kantelua puutteellisten seikkojen osalta, jotta se voitaisiin tutkia. Jos kantelu on tehty vieraalla kielellä ja asian käsittely vaatii kääntämistä, kantelijan on toimitettava käännös. Tästä on erityinen säännöksensä hallintolaissa.

Oikeusasiamies voi antaa selvitystensä perusteella viranomaisille suosituksia. Selvittäessään asioita oikeusasiamies päättää siitä, antavatko viranomaiset ja tämän edustajat selvitystä kirjallisesti vai suullisesti. Jos selvitystä annetaan suullisesti, oikeusasiamiehellä on ratkaisuvallan suhteen, annetaanko tämä toisten läsnä ollessa. Henkilökohtainen kontakti kantelijaan on pääsääntö. Kantelijaa informoidaan asian etenemisestä säännöllisesti.¹⁶⁸

Oikeusasiamiehellä ei ole ehdotonta oikeutta päästä tutustumaan kaikkiin viranomaisten tiloihin eikä edes kaikkiin asiakirjoihin. Viranomaiset voi olla luovuttamatta oikeusasiamiehelle asiakirjoja, jos sille on olemassa painavia perusteita. Oikeusasiamiehelle on kuitenkin annettu harkintavaltaa kieltäytymisen suhteen. Hän voi käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Oikeusasiamiehellä on tuomioistuimen tavoin oikeus kuulla henkilöitä valan tai vakuutuksen nojalla. Oikeusasiamiehen luona tapahtuvasta kuulemisesta maksetaan palkkio, josta vastaa kantelun kohteena oleva viranomaiset. Ennen tutkimuksensa päättämistä oikeusasiamiehen pitää ilmoittaa havainnoistaan kirjallisesti kyseiselle viranomaiselle, henkilöille, joita tutkimukset koskettavat, sekä kantelijalle. Oikeusasiamiehen tulee varata heille mahdollisuus annetussa määräajassa kommentoida oikeusasiamiehen havainnot. Lopullisessa raportissa oikeusasiamies yksilöi ne toimenpiteet, jotka eivät ole olleet asianmukaisia. Viranomaisen tulee ilmoittaa oikeusasiamiehelle kohtuullisessa määräajassa, mitä se aikoo tehdä suositusten suhteen. Alankomaissa mannermaisen hallinto-oikeustuomioistuinjärjestelmän maana korostetaan sitä, että tuomioistuimen tehtävänä on tutkia

¹⁶⁸ Oikeusasiamiehen yhteydenotoista kantelijaan. The National Ombudsman of the Netherlands. Summary – 2007 Annual Report, s. 7.

toiminnan laillisuutta ja oikeusasiamiehen toiminnan asianmukaisuutta. Asianmukaisuus on laillisuuden lisäksi vielä jotakin muuta.¹⁶⁹

3.4.4 Saksan alueellinen järjestelmä vetoamusvaliokuntineen

Keski-Euroopassa on ollut käytössä myös kansanedustuslaitoksen vetoamusvaliokuntainstituutio. Kansanedustuselimelle tehdyt kantelut eivät henkilöidy yhteen oikeusasiamieheksi kutsuttuun orgaaniin, vaan kantelut viranomaisten toiminnasta ja yleensä lainsäädännön toimivuudesta ohjautuvat erilliselle kansanedustuslaitoksen valiokunnalle. Tämä valiokuntajärjestelmä on käytössä Saksassa. Se on toiminnassa myös Euroopan parlamentissa. Myös Norjassa kansanedustuslaitoksen valiokunnalla on merkitystä kanteluasioiden käsittelyssä. Saksassa kanteluinstituutiota säännellään yleisesti perustuslain 17 artiklassa.

Saksa ja Italia ovat olleet Keski-Euroopan maista niitä, joissa oikeusasiamiesinstituution omaksuminen on ollut kaikista hitainta. Tosin Saksassa aloitti toimintansa jo vuonna 1957 erillinen sotilasoikeusasiamies (*Wehrsbeauftragte des Deutschen Bundestages*).¹⁷⁰ Osavaltiotasolla ovat alkaneet toimia alueelliset oikeusasiamiehet (*Bürgerbeauftragte*). Saksan liittovaltiopäivien vetoamusvaliokunta (*Petitionsausschuss*)¹⁷¹

¹⁶⁹ *Brennkmeijer – Hoogstraten* 2008, s. 4–5. Alankomaissa oikeusasiamiesinstituutio on ollut vasta vakiintumassa, sillä kuluttaja-asiamieskin saa Alankomaissa enemmän huomiota kuin oikeusasiamies. *Addink* 2005, s. 269. Muutosta tässä on tapahtunut melko nopeasti, sillä Alankomaissa 2000-luvulla tulleiden kantelujen määrät ovat nyt vaihdelleet vuositasolla 11 000–14 000 tulleeseen ja käsiteltävään kanteluasiaan. Statistical overview of the work of the National Ombudsman. The National Ombudsman of the Netherlands. Summary. 2007 Annual Report. The Hague 2008, s. 11.

¹⁷⁰ Ks. esim. *Marias* 1994, s. 72.

¹⁷¹ Saksan petitiivivaliokunnan toiminnasta lyhyesti suomalaisessa kirjallisuudessa. *Nummela – Rynnänen* 1996, s. 304, 362–363. Perustamisesta vuonna 1975. *Rosas* 1980, s. 166–167. Saksassa oikeusasiamiesinstituution sijasta vahvistettiin vuonna 1975 parlamentin vetoamusvaliokunnan asemaa. *Mauerer* 1994, s. 127; *Peter* 1994, s. 35. Vetoamusvaliokunnassa on jäsenenä 26 kansanedustajaa. Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) (2009). Saksan liittovaltiopäivien vetoamusvaliokunnan saama kantelumäärä oli 1990-luvulla vuosittain noin 20 000, ja huomattavasti enemmän kuin 1980-luvulla. Tähän on Saksassa vaikuttanut Saksojen yhdistyminen, ja erityisen paljon kanteluita onkin tullut entisen Itä-Saksan alueelta. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 1996; Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss, Jahresbericht 1997/I. Määrät eivät ole kasvaneet 2000-luvulla, vaan niissä on nähtävissä hienois-

toimii valtakunnallisena kanteluelimänä.¹⁷² Vetoamusvaliokunta osallistuu jopa eurooppalaiseen oikeusasiamiesten väliseen yhteistoimintaan Saksan edustajana.

Saksassa on käyty keskustelua siitä, pitäisikö osavaltiotason oikeusasiamiesten ohella ottaa käyttöön myös liittovaltion tasoinen oikeusasiamiesinstituutio.¹⁷³ Mutta toisin kuin samantyyppinen keskustelu Alankomaissa, se ei ole johtanut vastaavaan tulokseen. Tähän liittyy liittovaltiorakenteen ilmeisen vaikeuden ohella se, että Saksassa liittovaltiopäivät ovat olleet suhteellisen tyytyväisiä oman valiokuntansa toimintaan.¹⁷⁴ Saksassa oikeusasiamiesinstituutio on ollut myös edelleen suhteellisen tuntematon suuren yleisön keskuudessa. Saksassa hallinnollista oikeussuojajärjestelmää on pidetty riittävänä, vaikka ei täydellisenä, ja näin perusteltu oikeusasiamiesinstituution omaksumattomuutta.¹⁷⁵

3.4.5 Itävallan oikeusasiamiesinstituutio liittovaltiorakenteinen

Itävallassa liittovaltiorakenteesta huolimatta on ollut vuodesta 1977 lähtien valtakunnallinen oikeusasiamiesinstituutio (*Volkswirtschaft*). Perustuslain 148a–148j artiklojen mukaan oikeusasiamies tutkii väitetyjä hallinnon virheitä (*Missständen in der Verwaltung*). Oikeusasiamiesinstituutiosta huolimatta Itävallassa ei ole kehittynyt

ta laskua. Vuotuiset määrät vaihtelevat hieman yli ja alle 20 000 kantelun. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2010, s. 96–99.

¹⁷² Vetoamusvaliokunnan toimivalta on sidottu siihen, liittyykö kantelu liittopäivien toimivaltaan vai kuuluuko se osavaltiotasolle. Vetoamusvaliokunta ei käsittele asioita, jotka loukkaisivat tuomioistuinten riippumattomuutta. Jos asia otetaan tarkemmin tutkittavaksi menestymismahdellisuusarvioinnin jälkeen, asialle valitaan kaksi raportoijaa valiokunnan jäsenistä, jotka edustavat eri parlamenttiryhmittymää: toinen hallituspuolueesta ja toinen oppositiosta. *Horst* 1994, s. 36–37

¹⁷³ Saksassa on käyty asiasta hieman samantyyppistä keskustelua kuin Euroopan unionissa vetoamusvaliokunnan ja Euroopan oikeusasiamiehen välisestä suhteesta. Saksalaisesta keskustelusta väitöskirjatutkimuksessa. Ks. *Franke* 1999.

¹⁷⁴ *Oosting* 2000.

¹⁷⁵ *Kempf – Mille* 1999, s. 195. Saksassa oikaisuvaatimusmenettely on yleisessä käytössä ja hallinto myös vastaa hyvin yhteydenottoihin. Ranskassa sen sijaan on ollut ongelmia. Saksassa on ollut myös kokeiluprojekteja sovittelusta tuomioistuinprosesissa, jolloin sovitteluva tuomari tulee esteelliseksi toimimaan samassa asiassa tuomarina. Kokeilu koskee sosiaali- ja opetustoimen asioita. *Boyron* 2007, s. 270–271.

yleistä tapaa argumentoida hallinnon virheiden kohdalla hyvän tai huonon hallinnon tai hyvän hallintotavan käsitteiden avulla.

Itävallassa oikeusasiamiesinstituutio on pyritty sovittamaan liittovaltiolakenteeseen siten, että oikeusasiamiesinstituutio koostuu kolmesta jäsenestä,¹⁷⁶ joiden tehtäviä on jaettu myös alueittain, ja he laativat vuosikertomukset erikseen eri alueiden hallinnossa¹⁷⁷ ilmenneistä ongelmista.¹⁷⁸ Oikeusasiamiehet pitävät eri alueilla erityisiä keskustelutilaisuuksia, joista ilmoitetaan ennakolta. Liittovaltiojärjestelmään yhteensovittaminen tehtiin perustamalla ensin valtakunnantason oikeusasiamiesinstituutio valvomaan liittovaltion viranomaistoimintaa. Osavaltiot saivat valita tämän jälkeen sen, hyväksyvätkö ne Wienissä sijaitsevan valtakunnallisen oikeusasiamiehen toimivallan myös osavaltiotasolla vai perustavatko ne omat alueelliset oikeusasiamiesinstituutiot.¹⁷⁹

Itävallan oikeusasiamiehellä on mahdollisuus viedä asioita perustuslakituomioistuimeen lähinnä yleisluonteisissa tilanteissa sääntelyn perustuslainmukaisuudesta samoin kuin toimivaltansa rajoista. Itävallassa oikeusasiamies valvoo jossain määrin myös tuomioistuuksia: kysymysten tuomioistuinten hallinnosta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta on katsottu kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan. Itävallassa on tehty jopa ehdotuksia oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistaman valvontavallan legalisoimiseksi ja vahvistamiseksi, mutta näistä vaikutetaan luovutun ehdotusten herättämän vastustuksen vuoksi.

¹⁷⁶ Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft (GeO der VA 2007) BGBl. II 161/2007 § 1.

¹⁷⁷ Itävallan alueellisten oikeusasiamiesten erilliset vuosikertomukset: Nationalrat und Bundesrat, Burgenländischer Landtag, Kärntner Landtag, Niederösterreichischer Landtag, Oberösterreichischer Landtag, Salzburguer Landtag, Steiermärkischer Landtag, Wiener Landtag.

¹⁷⁸ Tällä Itävallassa omaksutulla tavalla saadaan aikaan hallinnon ongelmien havainnointiin mielenkiintoisella tavalla alueellinen näkökulma, mutta saatetaan menettää jossain määrin asiaryhmittäin keskitetysti laaditusta kertomuksesta saatu kokonaiskuva. Valtakunnallinen vuosikertomus laaditaan ministeriöiden hallinnonalojen mukaisesti.

¹⁷⁹ Tiroli ja Vorarlberg perustivat omat oikeusasiamiehet, kun taas muut seitsemän aluetta päättivät valtakunnallisen oikeusasiamiehen olevan toimivaltainen myös alueellisesti. *Schwärzler* 2001.

4 Suositukset oikeusasiamiesinstituution käyttöönotosta ja oikeusasiamiesten kansainvälinen yhteistoiminta

Sekä oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton¹⁸⁰ että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sanotaan perustuvan samaan filosofiseen ideaan.¹⁸¹ Kun Euroopan neuvosto on pyrkinyt yhtenäistämään ja kehittämään hallinto-oikeudellisia periaatteita, on myös suositeltu oikeusasiamiesinstituution tai vastaavan käyttöönottamista. Parlamentaarinen yleiskokous antoi jo vuonna 1975 ensimmäisen yleisluonteisen suosituksen instituutiosta.¹⁸² Vuonna 1985 ministerikomitea hyväksyi aikaisempaa laajemman suosituksen oikeusasiamiesinstituution tai vastaavan käyttöönottamisesta ihmisoikeuksien suojelemisen tehostamiseksi.¹⁸³ Suositus liittyi pyrkimyksiin hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämiseksi. Esillä olivat tuomioistuimia joustavammat tavat myös julkisoikeudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Suosituksessa korostettiin oikeusasiamiesinstituutiota tuomioistuinvalvonnan lisänä yksinkertaisena, nopeana, edullisena ja joustavana keinona, jonka avulla voidaan vahvistaa myös hallinnon parlamentaarista valvontaa. Niiden maiden, joissa tällaista instituutiota ei vielä ollut, kehoitettiin harkitsemaan sen käyttöönottamista. Oi-

¹⁸⁰ Vuonna 1971 pidetyssä parlamentaarisessa ihmisoikeuskonferenssissa tehtiin määrittelyjä oikeusasiamiesinstituutiosta. Tämän jälkeen International Bar Association antoi oman määritelmänsä oikeusasiamiesinstituutiosta. ”An office provided by the constitution or by action of the legislature or Parliament and headed by an independent high level public official who is responsible to the legislature or Parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employers or who acts on his own motion, and has power to investigate, recommend corrective actions and issue reports.” Riippumattomuus, puolueettomuus, saavutettavuus ja luottamuksellisuus korostuvat. *Gottelner – Hostina* 2000, s. 410. Määritelmä: Appendix I, s. 411–413.

¹⁸¹ Euroopan neuvoston roolista ja oikeusasiamiesten asemasta ihmisoikeuksien valvonnassa. *Söderman* 1995, s. 7–8.

¹⁸² Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member States (Paris, 18–19 April 1974).

¹⁸³ Recommendation No. R (85) 13 on the institution of the ombudsman (Adopted by the Committee of Ministers on 23 September 1985 at the 388th meeting of the Ministers’ Deputies), julkaistu esim. *The administration and you* (1996), s. 416–417.

keusasiameiehellä tulisi olla mahdollisuus ryhtyä tutkimuksiin omasta aloitteestaan ja kiinnittää erityistä huomiota ihmisoikeuskysymyksiin kehittäessään julkisen hallinnon toimintatapoja.

Euroopan neuvoston piirissä oikeusasiameiehen toiminta on nähty ennen kaikkea kysymyksenä vapausoikeuksien suojelusta, vaikka oikeudenmukaisuuselementtikin on mukana.¹⁸⁴ Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksen (2003) mukaan¹⁸⁵ korostetaan vielä aikaisempaa voimakkaammin oikeusasiamiesten merkitystä ihmisoikeuksien suojelemisessa. Oikeusasiameiehen aseman korostaminen liittyy yleiseen eurooppalaiseen kehitykseen ihmisoikeuksien valvonnassa sekä toisaalta niihin ongelmiin, joita on havaittu ihmisoikeustuomioistuimen toiminnassa. Tämä on saanut etsimään uusia keinoja ihmisoikeuksien valvonnassa ja edistämisessä. Oikeusasiamesinstituution on katsottu olevan yksi tällainen keino. Samoin oikeusasiamesinstituution kehittämisyhtymykset liittyvät vaihtoehtoisiiin oikeuskysymysten ratkaisujärjestelmien kehittämiseen.¹⁸⁶ Myös Yhdistyneiden kansakuntien piirissä on ollut esillä jo olemassa olevienkin oikeusasiamesinstituutioiden asema ihmisoikeuskysymyksiin edistämisessä.¹⁸⁷

Itä-Euroopan maiden liittyminen Euroopan neuvoston jäsenmaiksi edellytti periaatteessa oikeusasiamesinstituution käyttöönottamista.¹⁸⁸ Yleisemminkin monien maiden taloudellisen avun saamisen edellytyksenä pidetään vaatimuksia ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä niiden valvontaorganisaatioista, mikä on yleisemmällä tasolla edellyttänyt oikeusasiamesinstituution käyttöönottamista ja edesauttanut instituuti-

¹⁸⁴ ”... the ombudsman... act for the purpose of protecting the rights and freedoms of private persons and reviewing the lawfulness and fairness of the administrative acts...” The administration and you (1996), s. 43–44.

¹⁸⁵ Recommendation No.1615 (2003) of the Council of Europe Parliamentary Assembly on the Institution of the Ombudsman.

¹⁸⁶ Recommendation No. (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternative to litigation between administrative authorities and private parties.

¹⁸⁷ Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on antanut julkilausumat sekä oikeusasiameisten ja muiden vastaavien instituutioiden roolista ihmisoikeuskysymyksissä (63/169) että ihmisoikeusinstituutioista (63/172). Pillay 2009, s. 5–6. Julkilausumassa (Resolution adopted by the General Assembly 63/169, The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, 70th plenary meeting, 19 December 2008) tunnustetaan jo olemassa olevien oikeusasiamesinstituutioiden rooli ihmisoikeuskysymyksissä. Ks. myös esim. Hammarberg 2009.

¹⁸⁸ Oikeusasiamesinstituution aikaansaamisesta Turkkiin. Diamandouros 2005b, s. 222.

tion leviämistä. Oikeusasiamiestä ei ole kuitenkaan kaikkialla muodollisesti liitetty ihmisoikeuksiin.¹⁸⁹ On kuitenkin yleisempää, että uudet oikeusasiamiesinstituutiot perustetaan nimenomaisesti ihmisoikeuksien kuin vain hallinnollisen toiminnan valvontaa varten.

Euroopan neuvoston vuoden 2003 suosituksen mukaan oikeusasiamiehen tehtäviksi katsotaan ihmisoikeuksien suojeleminen, laillisuuden edistäminen ja julkisen hallinnon asianmukaisen toiminnan varmistaminen. Suosituksissa otetaan esiin myös hyvän hallinnon käsite (*good administration*). Oikeusasiamiehen ihmisoikeuksien valvontatehtävä nähdään osana hyvän hallinnon valvontatehtävää. Ihmisoikeuksien mukainen toiminta on tällöin laillista toimintaa. Suosituksissa korostetaan myös virkamiesten oma-aloitteista tehtävää epäkohtien havainnoijina ja jopa näistä oikeusasiamiehelle ilmoittajina. Suosituksissa ruotsalais-suomalaisen oikeusasiamiesinstituution näkökulmasta on ongelmallista suhtautuminen tuomioistuinten valvontaan. Tuomioistuinvalvontaa ei ole kuitenkaan haluttu rajata kokonaan pois oikeusasiamiesten toimivallasta. Valtaoikeuksien halutaan kuitenkin olevan tiukasti rajoitetut. Niiden tulisi kohdistua vain tuomioistuinprosessin tehokkuuteen ja tuomioistuinlaitoksen hallinnolliseen toimivuuteen. Oikeusasiamiehellä tulisi olla mahdollisuudet puuttua oikeudenkäynteihin ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja käyttäen vain silloin, kun tämä mahdollisuus on myös yksilön itsensä käytettävissä.¹⁹⁰

Euroopan neuvostossa on pyritty edistämään myös oikeusasiamiesten keskinäistä yhteistyötä.¹⁹¹ Oikeusasiamiesten kansainvälisiä yhteistyön muotoja ovat esimerkiksi *European Ombudsman Institute* (EOI),¹⁹² *International Ombudsman Institute* (IOI),¹⁹³ pyöreän pöydän neuvottelut oikeusasiamiesten kesken Euroopan neuvoston piirissä sekä epävi-

¹⁸⁹ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 20–21.

¹⁹⁰ ”The Assembly believes that ombudsmen should have at most strictly limited powers of supervision over courts.”

¹⁹¹ Oikeusasiamiesten ja Euroopan neuvoston välisestä yhteistyöstä. *Resolution (85) 8 on co-operation between the ombudsmen of member states and between them and the Council of Europe* (Adopted by the Committee of Ministers on 23 September 1984 at the 388th meeting of the Minister’ Deputies), julkaistu esim. *The administration and you* (1996), s. 361.

¹⁹² European Ombudsman Institute (EOI) – <http://www.eoi.at>, The Statute of European Ombudsman Institute – <http://www.eoi.at/d/statuten/English.pdf>.

¹⁹³ International Ombudsman Institute – I.O.I. – <http://www.theioi.com>, International Ombudsman Institute European Region – <http://www.ioi.europe.org>.

ralliset oikeusasiamiesten tapaamiset.¹⁹⁴ Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti on perustettu Kanadassa ja sen pääpaikka oli alkujaan Albertan Edmontonissa, mutta se siirtyi vuonna 2009 Itävaltaan Wieniin.¹⁹⁵ Itävalta on tunnustanut oikeusasiamiesinstituutille kansainvälisen järjestön aseman (ns. NGO).¹⁹⁶

Euroopan integraatioprosessin katsotaan tarvitsevan Euroopan unionin maiden oikeusasiamiesten ja vastaavien instituutioiden keskinäistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Euroopan unionin oikeusasiamies onkin pyrkinyt kehittämään näiden instituutioiden keskinäistä yhteydenpitoa.¹⁹⁷ Kysymys on yleisimmällä tasollaan kokemusten vaihdosta ja hyvien käytänteiden (*best practice*) löytämisestä.¹⁹⁸ Tämäntapaista yhteistoimintaa harjoitetaan aluetasolla Euroopassa¹⁹⁹ tai pienemmällä alueella,

¹⁹⁴ Suomalaisessa kirjallisuudessa Kansainvälisestä oikeusasiamiesinstituutista ja itävaltalaista alkuperää olevasta Euroopan oikeusasiamiesinstituutista. *Koskinen* 1997, s. 157–158. Oikeusasiamiesten kansainvälisestä yhteistyöstä. Myös esim. *Wieslander* 1995, s. 94–95.

¹⁹⁵ Albertan yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteyteen Edmontoniin perustettiin Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (*International Ombudsman Institute, IOI*), joka pyrkii tukemaan oikeusasiamiesaatteen leviämistä eri puolille maailmaa keräten ja jakaen tietoa. Joka neljäs vuosi järjestetään ns. maailmankokous. Vuonna 2009 maailmankokouksessa, joka samalla juhlisti instituution 200-vuotishistoriaa, järjestön päämaja siirtyi Kanadasta Itävaltaan Wieniin. Itävalta sitoutui merkittävällä taloudellisella panoksella turvaamaan järjestön päämajan toiminnan Itävallan oikeusasiamiehen viraston yhteydessä sen oikeusasiamiehen toimiessa myös oikeusasiamiesinstituutin pääsihteerinä. Tämän katsotaan merkitsevän uutta kehitysvaihetta järjestön historiassa. Taustasta. *Paunio* 2009, s. 15. Toimintaa jatketaan pienimuotoisesti edelleen myös Kanadassa. I.O.I. Newsletter. Volume 31, No. 3. September 2009, s. 1.

¹⁹⁶ Volksanwaltschaft. Annual Report to the National Council and the Federal Council 2009, s. 23. Vuoden 1974 julkilausumasta ja edellytyksistä nykyiselle IOI:n jäsenyydelle. Esim. *Gottelner* 2009. IOI:n virallisten jäsenten lukumäärä vuonna 2010 oli 141, joista instituutioita oli 122, mutta kaikki varsinaisetkaan oikeusasiamiehet eivät ole välttämättä liittyneet jäseniksi. Jäsenenä on sekä paikallisia, alueellisia että valtakunnallisia oikeusasiamiehiä. Esim. taulukko ja maajakauma Annual Report 2009/2010 International Ombudsman Institute, s. 9.

¹⁹⁷ Yhteistoiminnasta suomalaisesta näkökulmasta oikeusasiamiehen kotisivulta – <http://www.oikeusasiamies.fi> > kansainvälinen yhteistyö.

¹⁹⁸ *Diamandouros* 2005b, s. 221.

¹⁹⁹ Yhteistoimintaa kokousten ja seminaarien ohella ylläpidetään verkostoitumalla internetiä hyväksikäyttäen (ns. *Liaison letter*). Ks. esim. *Söderman* 2005, s. 105. Ks. myös esim. Euroopan oikeusasiamiesten verkosto – Lausunto (2007). Yhteistyötä harjoitetaan pääasiallisesti Euroopan oikeusasiamiesten verkoston kautta. Verkostossa on lähes 90 toimistoa 31 maassa ja siihen kuuluvat unionin jäsenvaltioiden kansallisen ja alueellisen tason toimistot sekä EU:n ehdokasmaiden ja Norjan ja Islannin kansalliset toimistot. Verkoston kautta tapahtuvan säännöllisen tietojenvaihdon li-

kuten Brittein saarten oikeusasiamiesten keskuudessa.²⁰⁰ Etelä- ja Keski-Amerikan oikeusasiamiesten yhteistoimintaan osallistuvat myös Espanja, Portugali ja Andorra.²⁰¹ Oikeusasiamiesten välistä yhteistoimintaa on katsottu vaikeuttavan niiden erilaiset työskentelytavat.²⁰²

Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti on kehittänyt oikeusasiamiestoimintaa varten omat eettiset säännöstönsä (*IOA Code of Ethics*) ja julkaissut erityiset standardit (*IOA Standards of Practice*). Toiminnassa korostetaan neljää eettistä periaatetta: itsenäisyyttä ja riippumattomuutta (*independence*), neutraalisuutta ja puolueettomuutta (*neutrality and impartiality*), luottamuksellisuutta (*confidentiality*) ja epämuodollisuutta (*informality*). Eettisten koodien taustan nähdään olevan oikeusasiamiehen asemassa ja sen arvonannon ylläpitämisessä. Erityisillä standardeilla on pyritty täsmentämään näiden neljän periaatteen toteutumista.²⁰³

säksi on olemassa erityinen menetelmä, jolla kansalliset tai alueelliset oikeusasiamiehet voivat pyytää kirjallisia vastauksia EU:n lainsäädäntöä ja sen tulkintaa koskeviin tiedusteluihin, myös tapausten käsittelyn yhteydessä. Euroopan oikeusasiamies antaa vastauksen suoraan tai tarvittaessa ohjaa tiedustelun soveltuvalle EU:n toimielimelle tai vastaavalle laitokselle. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 24–25, 113. Euroopan oikeusasiamiehen lisäksi Euroopassa keskeisessä asemassa on Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaarin aloitteesta toteutunut kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja muiden ihmisoikeusrakenteiden verkosto. *Paunio* 2009, s. 15.

²⁰⁰ *The British and Irish Ombudsman Association* – <http://www.bioa.org.uk> > BIOA – Guide to principles of good complaint handling. British and Irish Ombudsman Association.

²⁰¹ Vuodesta 1995 alkaen *La Federación Iberoamericana de Ombudsman* (FIO). Toiminnassa ovat mukana Andorra, Argentiina, Bolivia, Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Espanja, Guatemala, Honduras, Meksiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Portugali, Puerto Rico, Venezuela – <http://www.portalfio.org/inicio>. Vastaavasti Aasian maiden keskuudessa. Asian Ombudsman Association – <http://www.asianombudsman.com>.

²⁰² *Baviera* 2005, s. 136. Pohjoismaisen oikeusasiamiesjärjestelmän kannalta ovat tuntuneet vieraalta ajatukset eri maiden oikeusasiamiesten yhteisistä julkilausumista. *Lehtimaja* 2001, s. 23

²⁰³ *IOA Code of Ethics* ja *IOA Standards of Practice*.

5 Oikeusasiamiesinstituution toisen leviämisen vaihe

5.1 KOLMAS MAAILMA

Oikeusasiamiesinstituutio otettiin käyttöön monissa ns. kolmannen maailman maissa näiden itsenäistyttyä. Kolmannen maailman maissa oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamisen syyt ovat ehkä eurooppalaisia moninaisempia. Näissä maissa länsimaisen hyvinvointivaltion rakentaminen oli vasta etäinen tavoite. Oikeusasiamiehen avulla pyrittiinkin ennen kaikkea demokraattisuuden vahvistamiseen ja hallinnon puutteiden, kuten korruption, kitkemiseen – hallinnon demokraattisen uskottavuuden takaaminenhan on yksi instituution yleisistä perusteista. Oikeusasiamiesinstituutiota ei ole käytetty vain modernin hyvinvointivaltion sosiaali- ja hyvinvointilainsäädännön ja hallinnon soveltamiongelmien ratkaisemiseen, vaan myös kehitysmaiden byrokratian kehittämässä, joka on usein avainasemassa edistettäessä taloudellista kehitystä. Kehitysmaissa on usein myös hallinnon oikeudellinen kontrolli tuomioistuinten kautta ollut puutteellisesti järjestetty.²⁰⁴ Oikeusasiamiesinstituution käyttöönotto on liittynyt monissa maissa hallintokulttuurin muutokseen, jolla on pyritty vähentämään väärinkäytöksiä.

Oikeusasiamiehet toimivat 1990-luvun alkuun mennessä muun muassa sellaisissa maissa, kuten Sambia, Uusi-Guinea, Kenia, Uganda, Senegal, Madagaskar, Tunisia, Gabon, Mauritania ja Meksiko.²⁰⁵ Oikeusasiamiesinstituution olemassaolo ei kuitenkaan kerro välttämättä sen toiminnan onnistuneisuudesta. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana oikeusasiamiesinstituutio on perustettu muun muassa Etelä-Afrikkaan. Etelä-Afrikan oikeusasiamiehellä on ollut mahdollisuus hakea tuntumaa instituutioon muista *common law* -maista, joissa instituutio on omaksuttu onnistuneesti. Etelä-Afrikan oikeusasiamiesinstituutio on joutunut erityisesti apartheid-politiikasta luopumiseen liittyvien ongelmien eteen.

²⁰⁴ Frank 1972, s. 256–257.

²⁰⁵ Latinalaisen Amerikan oikeusasiamiesinstituutioista. Ks. Reif 2004, s. 171–214. Afrikan, Aasian ja Tyynen meren alueen oikeusasiamiesinstituutioista. Ks. Reif 2004, s. 215–252.

5.2 ITÄINEN EUROOPPA

Itäisen Euroopan entisissä sosialistisissa valtioissa oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton on nähty olevan osa demokratisoitumisprosessia. Ensimmäisenä Itä-Euroopan entisistä sosialistivaltioista oikeusasiamies aloitti toimintansa Puolassa jo vuonna 1987–1988 kommunismihallinnon loppuvaiheessa.²⁰⁶ Puolassa oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamiselta odotettiin paljon, ja siihen liittyi ylirealistisia odotuksia. Oikeusasiamiehelle kanneltiin jopa tapahtumista ennen ensimmäistä maailmansotaa. Puolan oikeusasiamiehellä on mielipiteen ilmaisemisen ohella oikeus hakea muutosta ratkaisuihin perustuslakituomioistuimesta. Puolan oikeusasiamiesinstituutio pyrkii toimimaan yhteistoiminnassa yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa kansalaisten vapauksien ja oikeuksien suojelemiseksi.²⁰⁷

Puolan oikeusasiamiesinstituutiota muistuttava ihmisoikeuksia valvova oikeusasiamiestyyppi tuli vallitsevaksi entisissä ns. Itä-Euroopan sosialistimaissa. Joissakin maissa oikeusasiamies on nimenomaisesti erikoistunut ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen (*Human Rights Ombudsmen*). Näin ollen se eroaa klassisista oikeusasiamiehistä (*Classical Ombudsmen*), joiden toiminta keskittyy viranomaistoiminnan hallinnollisiin epäkohtiin. Ihmisoikeuksien valvonta tulee esiin siinä yhteydessä, että vakavat ihmisoikeuksien loukkaukset ovat hallinnollisia epäkoh-
tia. Voidaan puhua myös sekamuotoisista oikeusasiamiehistä (*Hybrid Human Rights Ombudsmen*).²⁰⁸

Monissa uusissa demokratioissa oikeusasiamiehelle annettiin oikeus viedä osana perus- ja ihmisoikeuksien valvonta- ja edistämistehtävää asioita myös perustuslakituomioistuimeen. Tällöin oikeusasiamiehestä tuli myös lainsäädäntötyön perus- ja ihmisoikeudenmukaisuuden valvoja. Tältä osin länsimaisista oikeusasiamiesinstituutioista esimerkkinä toimivat ilmeisesti Espanjassa ja Portugalissa toteutetut instituutiot osana näiden maiden demokratisoitumisprosessia.

Oikeusasiamiesinstituutiosta on säädetty periaatteessa kaikissa entisissä ns. Itä-Euroopan sosialistisissa maissa, kuten Virossa, Latviassa, Liet-

²⁰⁶ Jaster 1992/1996, s. 308.

²⁰⁷ Letowska 1994, s. 57. Toimivaltasäännöksen (englanniksi Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection) 16 artikla ja 17 a artikla sekä perustuslain 188 artikla. Puolassa on myös alueellinen järjestelmä. National Human Rights Institutions in the EU Member States 2010, s. 28.

²⁰⁸ Kaminiš 2006, s. 1–2.

tuassa, Unkarissa, Romaniassa, Sloveniassa ja Venäjällä. Oikeusasiamiesinstituutio sisältyi Venäjän uuteen perustuslakiin.²⁰⁹ 2000-luvulla oikeusasiamiesinstituutio on toteutettu muun muassa Tšekissä, Albaniasa, Azerbaidžanissa, Kazakstanissa, Slovakiassa, Armeniassa, Bulgariassa ja Serbiassa (Serbia-Montenegrossa).

Euroopan unionin alueen oikeusasiamiehistä on todettu, että erityisesti Itä-Euroopasta tulleissa uusissa jäsenmaissa oikeusasiamiehen erityisenä tehtävänä on edistää ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiesinstituutio on ollut keskeinen osa kansalaisyhteiskunnan rakentamista. Uudet oikeusasiamiehet ovat olleet innokkaita käyttämään valtaoikeuksiaan²¹⁰ aina kun se vain on ollut mahdollista. Siirtymätalouden maissa oikeusasiamiesinstituution rooliin on katsottu tulleen uusia piirteitä, jotka liittyvät yksilön asemaan epävakaaassa, muuttumassa olevassa oikeudellisessa järjestelmässä instituutioineen ja sosiaalisine kriiseineen. Oikeusasiamiehen toiminnan onnistuneisuus on ollut sidoksissa siirtymätalouden poliittis-hallinnolliseen järjestelmään.²¹¹

Puolan esimerkkiä noudattaen,²¹² jos maahan on perustettu perustuslakituomioistuimien, annetaan yleensä myös oikeusasiamiehelle mahdollisuus viedä sinne asioita.²¹³ Tällaisia maita ovat esimerkiksi Slovenia, Roma-

²⁰⁹ *Ametistov* 1994, s. 153. Ongelmista Venäjän oikeusasiamiehen viran eli Venäjän federaation ihmisoikeusvaltuutetun viran (*The Parliamentary Plenipotentiary for Human Rights*) perustamisessa ja ensimmäisen oikeusasiamiehen nimittämisessä. Ks. *Henderson* 1998, s. 184–187. Kysymyksessä on *Human Rights Commissioner* -tyyppinen instituutio Vaikka perustuslaissa oli säännös jo aikaisemmin (1993), toiminta saatiin käynnistettyä vasta 1998. *Mironov* 2000, s. 53–60. Venäjän oikeusasiamiehen valintaan osallistuu sekä presidentti että duuma. Venäjällä on myös osittainen alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä. *Reif* 2004, s. 157–159. Tehtäviin kuuluu osallistua myös kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuskysymyksissä. Federal Constitutional Law on the Commissioner for Human Rights in the Russian federation. Adopted by the State Duma on 25 December 1996 (erityisesti artikla 1, 6 ja 7). Ks. Ombudsman Information Network.

²¹⁰ *Diamandouros* 2005b, s. 231, 234.

²¹¹ Slovenian entinen oikeusasiamies on listannut viranomaisten erilaisia suhtautumistapoja oikeusasiamiehen havaintoihin: vakavasti suhtautuvat ja myös yksilön ongelmia ratkaisevat; vakavasti suhtautuvat, ongelmia pitkällä ajanjaksolla ratkaisemaan pyrkivät; kyyniset, jotka eivät pyri ratkaisemaan ongelmia; taistelevat, jotka vastustavat ehdotuksia sekä ns. kivat, jotka sanallisesti saattavat kannattaa oikeusasiamiehen näkemyksiä, mutta todellisuudessa eivät tee mitään. *Bizjak* 2005.

²¹² Puolan oikeusasiamiehen valtaoikeuksia on pidetty kansainvälisesti suhteellisen laajoina. Esimerkiksi vaikka oikeusasiamiehellä ei olekaan syyttäjän valtuuksia, voi hän vaatia esitutkinna suorittamista tietyissä rikosasioissa. Hänellä on myös mahdollisuus perustuslakituomioistuimen lisäksi käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja hallintoasioissa ja kumoamiskanteita siviili- ja rikosasioissa. *Pelc* 2001.

²¹³ Oikeusasiamiehelle on saatettu antaa myös esityksentekomahdollisuus perustus-

nia²¹⁴ ja Albania.²¹⁵ Eräissä maissa oikeusasiamiehelle on annettu toimivaltaa myös suhteessa tuomioistuimiin erityisesti mitä tulee oikeudenkäyntien viivästymisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä. Jos kansallinen lainsäädäntö perustuslakeineen ei anna riittävästi tukea, perusteita haetaan kansainvälisistä ihmisoikeuksista.²¹⁶ Esimerkiksi Sloveniassa korostetaan oikeusasiamiehen keskittävän nimenomaisesti ihmisoikeuksiin:²¹⁷ tasa-arvo-oikeuksiin, sananvapauteen, tietosuojaan, poliittisiin oikeuksiin ja vaalijärjestelmään, vähemmistöoikeuksiin ja lasten oikeuksiin.²¹⁸ Oikeusasiamiehelle annettiin perustuslakituomioistuimen toimintaa sääntelevässä laissa mahdollisuus tehdä perustuslakituomioistuimeen sekä perustuslaillisia valituksia yksittäisistä viranomaistoimista että yleisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta.²¹⁹

Yhtenä viimeisistä entisistä ns. Itä-Euroopan maista, joissa on otettu käyttöön oikeusasiamiesinstituutio, voidaan ottaa esiin Slovakia, jossa tämä tapahtui vuonna 2002. Tšekissä oikeusasiamiesinstituutio otettiin käyttöön vuonna 2000. Näiden maiden oikeusasiamiesinstituutiot ilmentävät kahta erityyppistä suuntausta. Slovakian oikeusasiamies²²⁰ edustaa mallia, johon instituutio on ollut kehittymässä. Oikeusasiamie-

lakituomioistuimeen viennistä, kuten Liettuassa.

²¹⁴ Englanninkielinen käännös. Law no. 35 from 1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People, artikla 13. Romanian perustuslaissa oikeusasiamiehestä säänneltiin jo 1991, mutta ensimmäinen nimitettiin vasta 1997. *Giddings – Sládeček – Díez Bueso* 2000, s. 443.

²¹⁵ Albanian osalta muiden oikeusasiamiesinstituutioiden tarjoamasta avusta konsultoinnin, yhteistoiminnan ja kahden välisen avun muodossa instituution käynnistämisessä sekä yleensä Albanian oikeusasiamiehen toiminnasta. *Olsen – Knudsen – Dobjani – Møller* 2004.

²¹⁶ *Kaminis* 2006, s. 5–6.

²¹⁷ Slovenialaiseen järjestelmään kuuluu se, että puolueettomuuspyrkimyksestä huolimatta oikeusasiamiehen katsotaan olevan poliittinen toimija, kun taas perinteinen pohjoismainen järjestelmä on korostanut oikeusasiamiehen puolueetonta roolia. Tähän on liittynyt myös vaikeus ottaa kantaa asioihin, jotka kuuluvat lainsäädäntövalan alaan. Oikeusasiamiehen kannanottoja pyritään käyttämään hyväksi, ja ne saattavat olla poliittisesti herkkiä. Oikeusasiamiehen ehdotuksia, suosituksia ja mielipiteitä on vaikea selkeästi erottaa toisistaan. Slovenialainen näkökulma. *Bizjak* 2005.

²¹⁸ Oikeusasiamies kiinnittää huomiota myös tuomioistuinjärjestelmän toimintaan ja erityisesti oikeudenkäynnin kestoihin. Slovenian oikeusasiamies julkaisee toiminnastaan myös poikkeuksellisen laajan englanninkielisen vuosijulkaisun. Esim. Human Rights Ombudsman. Republic of Slovenia. Twelfth Annual Report. Ljubljana, July 2007, s. 4, 6, 38–39.

²¹⁹ *Rovšek* 2001.

²²⁰ Englanniksi kansanedustuslaitoksen valitsemaa Slovakian oikeusasiamiesinstituution tyyppistä organia kutsutaan nimityksellä *Public Defender of Rights*.

hen toimivallan perustasta säädetään perustuslain 151a artiklassa. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu mahdollisuus asioiden viemiseen myös perustuslakituomioistuimeen osana yleisten säädösten perustuslakikontrollia. Oikeusasiamiehen toimivaltuus ulottuu yleensä oikeusjärjestyksen vastaiseen toimintaan tai toimintaan, joka on vastoin lainalaisuusperiaatetta ja demokraattisen valtion periaatteita. Jokainen, jonka perusoikeuksia on loukattu vastoin demokraattisen valtion oikeusjärjestyksen periaatteita ja lainalaisuuden periaatetta viranomaisen päätöksenteossa tai toiminnassa, voi kannella. Oikeusasiamies voi tehdä tutkimuksia myös omasta aloitteestaan.

Slovakiassa toimivaltuuksissa korostuu sidonnaisuus perus- ja ihmisoikeuksiin. Slovakiassa on seurattu tältä osin kansainvälistä kehityslinjaa. Oikeusasiamiehellä on kantelujen siirtomahdollisuus kansainvälisesti käytyjen keskustelujen mukaisesti. Perustuslakituomioistuimen ohella, jos oikeusasiamies havaitsee kanteluasian olevan sellainen, että se olisi aiheellisesti hallinnollisen muutoksenhaun kohteena tai yleensä tuomioistuintie olisi luontevampi, on oikeusasiamiehen ilmoitettava tästä kantelijalle ja ohjattava kantelijaa oikeaan menettelyyn. Oikeusasiamiehellä on velvollisuus ilmoittaa tietyistä virheistä syyttäjälle. Oikeusasiamies ei tutki kantelua, jos asia on ollut tuomioistuimessa tai tuomioistuin on ratkaissut asian, jollei ole kysymys prosessin viivästyttämisestä. Myös jos asia on ollut syyttäjäviranomaisissa harkittavana, estää se tutkimisen. Kantelija voi keskeyttää prosessin.²²¹

Samoihin aikoihin perustettu Tšekin oikeusasiamies poikkeaa slovakialaisesta siinä, että hänelle on annettu aktiivinen mahdollisuus suositusten esittämiseen, eikä perustuslakituomioistuinroolia ole. Tšekin oikeusasiamiehellä on nimenomainen mahdollisuus esittää korjaavia toimenpiteitä: ehdottaa itseoikaisua, käynnistää kurinpito- tai syyttämistoimet sekä ehdottaa taloudellisia hyvityksiä. Viranomainen on myös velvollinen vastaamaan oikeusasiamiehelle määräajassa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt oikeusasiamiehen ehdotusten perusteella. Tšekin oikeusasiamies valvoo nimenomaan viranomaisten lainmukaista toimintaa, demokraattisen valtion periaatteiden toteuttamista ja hyvää hallintoa edistäen samalla perusoikeuksien toteutumista.²²²

²²¹ Esitys perustuu englanninkieliseen käännökseen Constitution of the Slovak Republic – The Public Defender of Rights.

²²² Englanninkielinen käännös. Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights § 1 ja 19. Romaniassa säädetään viranomaiselle vastaavasti yleislausekkeella läh-
tökohtaisesti jopa velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin oikeusasiamiehen havaittua kante-

Viron oikeusasiamiesinstituution yhteydessä on ollut lähtökohtaisesti kyse hallitusvallan valitsemasta oikeuskanslerista eikä aivan perinteisestä kansanedustuslaitoksen oikeusasiamiehestä. Nimeltään se muistuttaa Suomen ja Ruotsin oikeuskansleri-instituutiota. Presidentti osallistuu nimittämiseen parlamentin ohella. Virossa on annettu muiden ns. siirtymätalouden maiden tapaan oikeuskanslerille lakien eikä vain viranomaistoiminnan perustuslaillisuutta valvova tehtävä. Viron oikeuskansleri voi viedä asioita korkeimpaan oikeuteen, joka voi katsoa lain perustuslain vastaiseksi.²²³ Viron oikeuskansleri-instituutiota on viime vuosina kehitetty lähemmäksi perinteistä oikeusasiamiesinstituutiota. Parlamentti nimittää oikeuskanslerin presidentin ehdotuksesta seitsemäksi vuodeksi.²²⁴ Oikeuskanslerin perustuslaillinen tehtävä on valvoa lakiasäättävän ja täytäntöönpanevan valtiovallan ja paikallishallinnon oikeutta luovien säädösten perustuslain- ja lainmukaisuutta.

Viron ensimmäinen oikeuskansleri alkoi hoitaa tehtäviään vuonna 1993. Oikeuskanslerin perustehtäväksi oli aiottu säädösten lainmukaisuuden valvonta, mutta valtaosa kanteluista ja käsitellyistä asioista on liittynyt hallintovirkamiesten toimintaan. Oikeuskansleri alkoi toimia oikeusasiamiehen tehtävien mukaisesti, vaikka oikeusasiamiehelle kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia hänellä ei lain mukaan ollutkaan. Oikeuskansleri alkoi lähettää huomautuksia hallintoelimille, mikäli kansalaisten valitukset olivat hänen mielestään oikeutettuja. Oikeuskanslerin ensisijainen tehtävä säädösten lain- ja perustuslainmukaisuuden valvojana väistyi takaa-alalle. Virossa muutettiin sittemmin vuonna 1999 lakia oikeuskanslerista siten, että tyypilliset oikeusasiamiehen valtuudet annettiin virallisesti oikeuskanslerille. Oikeuskanslerilla on myös velvollisuus esittää selvitys perusoikeuksien noudattamisen valvomisesta. Oikeuskansleri julkaisee katsauksia, joissa huomiota kiinnitetään oikeusjärjestyksen puutteisiin. Lainsäädännön muutoksen jälkeen oikeuskanslerin tehtäviä oli tarkoitus suunnata erityisesti sellaisten henkilöiden oikeuksien valvomiseen, joiden oikeus- ja toimintakyky on rajoitettu, kuten vankien, asevelvollisuutta

lun perustelluksi. Englanninkielinen käännös. Law no. 35 from 1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People, artikla 23.

²²³ Esim. *Heindl* 2005, s. 13.

²²⁴ *Järvelaid* 2001, s. 730. Virossa oli maailmansotien välisenä aikana vähän aikaa käytössä oikeuskansleri-instituutio, jossa oikeuskansleri oli nimenomaan yhteydessä toimeenpanovaltaan ja presidenttiin. Oikeuskanslerin viran nähtiin kuuluvan nimenomaan presidentin yhteyteen. Ks. *Järvelaid* 2001, s. 727–229. Ks. myös Institution. Historical overview.

suorittavien sekä hoitolaitoksissa ja vanhainkodeissa asuvien.²²⁵ Vuoden 2004 uudistuksessa Viron oikeuskansleri-oikeusasiamiehen toimivaltuuksia laajennettiin paikallishallintoon sekä välilliseen julkiseen hallintoon.²²⁶

Monet Itä-Euroopan oikeusasiamiesinstituutiot ovat organisaatiokenteeltaan mielenkiintoisia. Oikeusasiamiesinstituutio ei aina henkilöidy vain yhteen oikeusasiamieheen, eivätkä kaikkien oikeusasiamiesten toimivaltuudet ole välttämättä samanlaisia. Esimerkiksi Unkarin järjestelmä koostuu nykyään periaatteessa neljästä erillisestä oikeusasiamiehestä, joilla on erilaiset valtuudet ja toiminta-alueet. Näillä on kuitenkin yhteinen hallinnollinen organisaatio. Oikeusasiamiesten toimialueet ovat yleiset kansalaisoikeudet, vähemmistöoikeudet ja informaatio-oikeudet ja uusimpana ns. sukupuolvikysymyksiin keskittyvä oikeusasiamies. Yhteistoiminnan kehittäminen jatkossa ei välttämättä ole ongelmatonta.²²⁷ Romaniassa on puolestaan tehty sektorijako apulaisoikeusasiamiesten kesken, joilla on tiettyjä valtaoikeuksia, ja keskeisimmät valtaoikeudet on keskitetty yhdelle oikeusasiamiehelle. Romaniassa on myös alueellinen organisaatio.²²⁸ Kreikassa on hieman samantyyppinen järjestelmä.²²⁹ Osastoilla on erityinen velvollisuus yhteistoimintaan asioissa, jotka ylittävät toimivaltarajat. Kreikassa ylitetään lasten oikeuksia koskevissa kysymyksissä myös raja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä. Oikeusasiamies ja lasten oikeuksien osasto voivat käsitellä myös sellaisia kanteita, jotka kohdistuvat laajojen välillisen julkisen hallinnon yleistöimivaltuuksien ohella yksityisoikeudellisiin henkilötahoihin.²³⁰

²²⁵ *Järvelaid* 2001, s. 731–733.

²²⁶ Annual Report 2007 of the Chancellor of Justice. Overview of supervision by the Chancellor of Justice of the constitutionality and legality of legislation. Overview of compliance by supervised agencies with fundamental rights and freedoms. Overview of performance of other functions entrusted by law to the Chancellor of Justice. Tallinn 2008, s. 2.

²²⁷ AZ ombudsmanok tíz éve. Ten years of ombudsmen 1995–2005, s. 28–29.

²²⁸ Englanninkielinen käännös. Law no. 35 from 1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People, artikla 10 sekä annex (Territorial offices of the Institution of the Advocate of the People). Alueellisia toimipaikkoja on kaikkiaan viisitoista.

²²⁹ Oikeusasiamies saatiin Kreikkaan suhteellisen myöhään, vuonna 1997. Ks. asiaesim. *Tsobanoglou* 2000, s. 219.

²³⁰ Englanninkieliset käännökset kreikkalaisista säädöksistä. Law No. 3094, 22 January 2003, The Ombudsman and other provisions, erityisesti artikla 3; Presidential Decree No. 273 Regulations of the Ombudsman, erityisesti artikla 2. Ks. myös esim. Annual Report 2006 (Summary) The Greek Ombudsman, s. 6. Ks. esim. lapsi- ja tasa-arvokysymyksiin liittyvistä yksityis- ja julkisoikeuden rajat ylittävistä toimenkuvista Kreikan oikeusasiamiehen kotisivulta. Equal treatment of men and women in employment and labour relation. Special Report. November 2009; Annual Youth Advisory Panel. Report.

6 Euroopan unionin oikeusasiamies

6.1 EUROOPAN OIKEUSASIAMIESINSTITUUTION PERUSTAMINEN

Tanskalaiset europarlamentaarikot ehdottivat jo 1970-luvun puolivälissä muutamien brittidustajien tukemana Euroopan oikeusasiamiehen viran perustamista.²³¹ Instituution perustamisella olisi tuettu parlamentin toimivaltuuksia suhteessa muihin instituutioihin ja ennen kaikkea suhteessa komissioon. Komission mielestä hallinnon sisäinen kantelujärjestelmä oli riittävä. Parlamentti antoi vuonna 1979 päätöslauselman yhteisöjen oikeusasiamiehen viran perustamisesta. Yllättäen kuitenkin myös parlamentin vetoamusvaliokunnan kanta oli kielteinen: ajatuksesta tulisi luopua ja vahvistaa sen sijaan sen omaa asemaa.²³² Komission ja valitun uuden parlamentin kanta oli kielteinen. Instituution perustamisesta päästiin yhteisymmärrykseen vasta Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992.²³³

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan käynnistyminen liittyy vaatimuksiin unionin demokratisoimiseksi ja tuomiseksi lähemmäksi unionikansalaisia. Euroopan oikeusasiamies aloitti toimintansa vuonna 1995

²³¹ Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan liittyessä Euroopan yhteisöihin vuonna 1972 ne olivat ensimmäiset jäsenmaat, joissa instituutio oli käytössä. 1980-luvun lopulla jo yhdeksässä kahdestatoista jäsenmaasta oli kansallisia tai alueellisia oikeusasiamiehiä. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 16. Brittien ehdotuksesta. Ks. myös *Baviera* 2005, s. 127. Kysymys Euroopan oikeusasiamiesinstituutiosta heräsi vuonna 1979 ja uudemman kerran vuonna 1985 (Adonnino Committee, joka tutki mahdollisuuksia kehittää kansalaisten Eurooppaa). EU:n oikeusasiamiehestä parlamentin kilpailijana käyty keskustelu muistuttaa Itävallassa, Saksassa, Italiassa ja Luxemburgissa käytyä kansallista keskustelua. *Magnette* 2005, s. 107.

²³² *Biering* 2005, s. 38–39.

²³³ Espanjalaiset tekivät puheenjohtajakaudellaan varsin kunnianhimoisen esityksen Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamisesta. Samoihin aikoihin myös tanskalaiset uusivat ehdotuksensa. Tanskalaisten ehdotus oli espanjalaista konkreettisempi ja yksityiskohtaisempi, ja sisälsi myös kanteluasioiden käsittelyn. *Perillo* 2005, s. 56. Espanja oli tehnyt ehdotuksensa vuonna 1991 nimenomaan välittäjästä (*mediator*). Espanjan ehdotukseen oli sisällytynyt myös ajatus vastaavien kansallisten instituutioiden viranomaisten yhteistyön vahvistamisesta. Espanja antoi tukensa myös Tanskan ehdotukselle, jota tuki myös Yhdistynyt kuningaskunta. Tanskan ehdotus nähtiin retvetulleena mahdollisuutena lisätä komission valvontaa. *Biering* 2005, s. 46–47.

valtuuksilla ottaa vastaa kanteluista yhteisöjen toimielimien toiminnasta, mutta ei tuomioistuimista.²³⁴ Ensimmäisenä Euroopan oikeusasiamiehenä toimi entinen Suomen oikeusasiamies *Jacob Söderman* vuosina 1995–2003. Hän toiminnassaan oli nähtävissä suomalaisen oikeusasiamiesinstituution vaikutteita.²³⁵ Södermania oikeusasiamiehenä on seurannut kreikkalainen *P. Nikiforos Diamandouros*,²³⁶ joka on korostanut ihmisoikeuksien merkitystä.

Käsitykset oikeusasiamiesinstituution tarpeellisuudesta muuttuivat integraatioprosessin syvenemisen myötä. Yhteisöoikeudellisen sääntelyn määrä oli kasvanut ja unionista oli tullut oma *sui generis* oikeudellinen systeeminsä. Syvenevä taloudellinen yhteistyö vaati rinnalleen muuta. Kehitettiin ajatus unionikansalaisuudesta ja ajatus Euroopan unionista julkishallinnollisena kokonaisuutena. Oikeusasiamiesinstituution perustaminen oli osa tätä demokratisoitumiskehitystä. Instituution perustaminen liittyy unionikansalaisten oikeuksien vahvistamiseen. EU:n oikeudelliset instituutiot pohjautuvat yleensä ranskalaisiin malleihin, jotka ovat voimakkaan muodollisia.

Oikeusasiamiesinstituution tyypillinen piirre on epämuodollisuus ja joustavuus. Oltiin sitä mieltä, että Euroopan oikeusasiamiehen avulla oli helpompi toteuttaa ihmisoikeuksien valvontaa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valtaoikeudet hyväksymällä. Euroopan oikeusasiamies on parlamentin valitsema, mikä omalta osaltaan kertoo myös parlamentin aseman muutoksesta Euroopan unionin organisatorisessa kokonaisuudessa.²³⁷ Euroopan oikeusasiamies on haluttu nähdä osana unionin demokratisoitumisprosessia sekä instituutioiden vastuunalaisuutta parlamentille ja viime kädessä parlamentin valinneille unionikansalaisille.²³⁸

Komission taholta Euroopan oikeusasiamiehelle oli kaavailtu alkuun erilaista roolia.²³⁹ Komission kanta Euroopan oikeusasiamiehen

²³⁴ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 13; Ks. myös *Perillo* 2005, s. 82.

²³⁵ Söderman katsoi Euroopan oikeusasiamiehellä olevan neljä tehtäväkenttää. Ensinnäkin oikeusasiamies toimii erityisenä hallinnollisten epäkohtien oikeusturvakeinona, toiseksi tehtävänä on edistää hyvää hallintoa, kolmanneksi oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu välittää asioissa edistäen sovintoratkaisua sekä neljänneksi edistää ylipäättänsä avoimuutta ja yksilöiden oikeuksia kaikilla unionin tasoilla. Ks. *Leino* 2004, s. 336–337.

²³⁶ Nikiforos Diamandouros jatkaa Euroopan oikeusasiamiehenä. Lehdistötiedote 20.1.2010.

²³⁷ *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 17, 24.

²³⁸ *Perry* 2005, s. 185.

²³⁹ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 167. Komissiossa suhtauduttiin ehdotuksiin aluksi kriit-

valtuuksien suuntaamisessa oli yllättävä. Komissio olisi halunnut Euroopan oikeusasiamiehen valvovan ennemminkin jäsenvaltioita kuin komission hallinnollisia toimia.²⁴⁰ Euroopan parlamentin kannalta kysymys oli lopulta sen oman aseman vahvistamisesta kansallisten kansanedustuslaitosten tavoin.²⁴¹ Euroopan parlamentin taholta oltiin kuitenkin huolissaan oikeusasiamiehen ja sen oman vetoamusvaliokunnan roolin yhteensovittamisesta.²⁴² Kysymys vaikuttaa olleen jonkinlaisesta arvovaltakysymyksestä parlamentin vetoamusvaliokunnan²⁴³ ja Euroopan oikeusasiamiehen välisen suhteen sääntelemisessä kanteluasioiden käsittelijöinä.²⁴⁴ Valiokunnasta tehtiinkin elin, joka on yleisesti vastuus-

tisesti. Komissiossa pelättiin lisätöitä, joita aiheutuisi kanteluasioihin annetuista vastauksista ja informaation keräämisestä. Komissio kannattikin kansallisten oikeusasiamiesten yhteistyön organisoinnista. Tätä ei taas kannatettu jäsenvaltioissa, koska valvonta ei olisi näkyvää ja tehokasta. *Biering* 2005, s. 47.

²⁴⁰ *Perillo* 2005, s. 56. Yhtenä vaihtoehtona oli esillä, että Euroopan oikeusasiamiehelle olisi annettu toimivaltuuksia kansallisten oikeusasiamiesten valvontaan ja hänellä olisi ollut valtuudet ottaa vastaan kanteluja myös kansallisten hallintoviranomaisten toimista. Tätä perusteltiin sillä, että unionin toimielimet tekevät vain vähän ratkaisuja, joilla on suoria vaikutuksia unionikansalaisiin. Kansallisilla viranomaisilla on taas keskeinen asema yhteisöoikeuden soveltamisessa kansalaisia välittömästi koskettavissa asioissa. *Gammeltoft-Hansen* 2005, s. 19. Suunniteltiin jopa sellaista järjestelmää, että oikeusasiamiehet (mediaattorit) olisi lähetetty jokaiseen jäsenmaahan. Tämä olisi mahdollistanut yhteisöoikeuden soveltamisen valvonnan kansallisella tasolla. Tämäntyyppinen kunnianhimoinen suunnitelma oli vaikea toteuttaa myös sen vuoksi, että instituutio oli edelleen tuntematon osassa jäsenvaltioita. Espanjalaisten ehdotus oli tanskalaisten ehdotusta vieläkin kunniahimoisempi, ja sitä on luonnehdittu maksimaaliseksi, mutta ei kovin pragmaattiseksi. *Moreiro González* 2005, s. 27–28, 34–36. Espanjan ehdotukseen sisältyi myös ajatus vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyön vahvistamisesta. *Biering* 2005, s. 46.

²⁴¹ *Perillo* 2005, s. 61.

²⁴² Vetoamusten teko-oikeus parlamentille aloitettiin vuonna 1981 eli pian suorien parlamenttivaalien jälkeen. Sen katsottiin vahvistavan parlamentin suhdetta kansalaisiin. Samalla kun se toimi suoraan kansalaisten puolesta, se vahvisti omaa asemaansa. Oikeusasiamiesinstituutiota perustettaessa erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan ehdotuksessa katsottiin, että vetoamus- ja kantelujärjestelmät voisivat toimia rinnakkain ja myös yhteistyössä. *Baviera* 2005, s. 126–127.

²⁴³ Vetoamusvaliokuntaa pidettiin olennaisena yksilöiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Myös parlamentin vetoamusvaliokunnan yhteistyötä kansallisten oikeusasiamiesten ja vetoamusvaliokuntien välillä haluttiin vahvistaa.

²⁴⁴ Euroopan parlamentin valvontatehtävän kannalta petitioiden kautta tulleita tietoja pidetään tärkeinä. Vetoamus voi kohdistua muuhunkin seikkaan kuin yhteisöjen toimielimien toimintaan. Vetoamusvaliokunta voi ilmaista mielipiteensä asiassa, ja tarpeen vaatiessa asia voidaan viedä Euroopan parlamentin käsiteltäväksi. Valiokunta toimittaa omalta osaltaan toiminnastaan ja toimenpiteistään raportin parlamentille. *Garzón Clariana* 2005, s. 204.

sa parlamentille välien hoitamisesta oikeusasiamieheen tarkastaen esimerkiksi tämän laatiman vuosikertomuksen. Vetoamus- ja kantelujärjestelmät toimivat ikään kuin rinnakkain ja yhteistoiminnassa. Osassa asioita kummatkin ovat toimivaltaisia ja vetoamus- ja kanteluasioita voidaan siirtää niiden kesken.²⁴⁵ Lähtökohtaisesti vetoamusoikeus (*petition*) on kantelu-oikeutta laajempi. Joissakin asioissa vain vetoamusvaliokunta on toimivaltainen. Näitä ovat luonteeltaan poliittiset toimet ja jäsenvaltioiden yhteisöoikeudelliset velvoitteet eli eurooppaoikeuden loukkaukset jäsenvaltioissa. Tosin oikeusasiamies voi puuttua jälkimmäisiin kiertoteitse saadessaan kanteluita komission toimenpiteistä valvontatoiminnassa.²⁴⁶

Keskeiset ideat Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamisessa olivat muun muassa seuraavat: a) kysymyksessä on nimenomaan parlamentin oikeusasiamies, b) oikeusasiamies tutkisi asioita harkintansa mukaan, mutta oikeusasiamiehestä ei saanut tulla syyttäjää heikon kansalaisen ja mahtavan hallinnon välille, c) toiminta säädeltäisiin riippumattomaksi instituutioista (oikeusasiamiehen ei tarvitsisi olla välttämättä lakimies), d) oikeusasiamies tuli valita avoimessa ja sopivalla tavalla muodollisessa prosessissa,²⁴⁷ e) oikeusasiamiehen ja muiden oikeudellisten organisaatioiden toimivallan rajat tuli selvittää eli lähinnä raja oikeusasiamiehelle tehtävän kantelun (*complaint*) ja vetoamusvaliokunnalle tehtävän vetoamuksen (*petition*) välillä, f) osana tutkimistoimival-

²⁴⁵ *Garzón Clariana* 2005, s. 204. Samalla jouduttiin tekemään rajanvetoja sellaisten asioiden kesken, jotka voivat tulla kanteluasiaina oikeusasiamiehelle ja vetoamusasiaina valiokunnalle. Oikeusasiamies ottaa vetoamuksena tehdyn kantelun käsitteeseen vain vetoamuksen tehneen suostumuksella. Oikeusasiamies voi toisaalta siirtää kantelun Euroopan parlamentille käsiteltäväksi vetoamuksena. Jos asia on jo käsitelty vetoamusvaliokunnassa, oikeusasiamies käsittelee asian vain, jos on ilmennyt uusia tosiseikkoja, joiden perusteella uusi tutkimus on aiheellinen. *Garzón Clariana* 2005, s. 204–205.

²⁴⁶ Ks. esim. *Baviera* 2005, s. 128–129, 135. Vetoamusvaliokunnalle tehtävien vetoamusten alaa ei ole rajattu hallinnollisen epäkohdan (*maladministration*) käsitteeseen samalla tavalla kuin oikeusasiamiehelle tehtävien kanteluiden kohdalla. Toisaalta vetoamusvaliokunnalla ei ole mahdollisuuksia tehdä tutkimuksia omasta aloitteestaan. Vetoamuksissa on usein kysymys juridisesti oikean toiminnan kohtuuttomista tuloksista. Samoin vetoamukset voivat koskea kansallisia hallintoviranomaisia näiden soveltaessa yhteisöoikeutta. Vetoamusvaliokunta saattaa ohjata asioita myös kansallisille oikeusasiamiehille. *Baviera* 2005, s. 134, 137. Euroopan unionin kantelujärjestelmästä, yleisestä petitio-oikeudesta, suomalaisessa lainvalmisteluaineistossa. Ks. KM 1994:4, s. 145–147.

²⁴⁷ Keskeisenä pidettiin sitä, että varsinainen valinta tapahtuu äänestämällä, eikä vain nimittämällä. *Perillo* 2005, s. 71.

tuuksia oikeusasiamiehellä täytyy olla mahdollisuus tehdä kysymyksiä kantelun kohteena olevan toimielimen virkailijoille ilman, että instituutiolla on valta kieltää se tai että tähän täytyy saada nimenomainen lupa, g) oikeusasiamiehellä tulee olla oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin salassapitosäännösten estämättä, h) oikeusasiamiehellä tulee olla mahdollisuus yhteydenottoihin myös kansallisiin hallintoviranomaisiin, i) viranomaisten täytyy noudattaa legaliteettiperiaatetta suhteessa oikeusasiamieheen (viranomaisten pitää osoittaa, että ne ovat valmiit ratkaisemaan ongelmat ja toimimaan oikein), j) oikeusasiamiehen toiminta tulee olla oikeus valittaa tuomioistuimiin (mutta toisaalta oikeusasiamiehen toimintaa valvoo jo parlamentti) ja k) oikeusasiamiehellä on valta viedä asia parlamentille. Esillä oli myös mahdollisuus antaa Euroopan oikeusasiamiehelle toimivaltuus viedä niin harkitessaan asia tuomioistuimeen, mutta tämä ei toteutunut. Lisäksi esillä oli kysymys mahdollisuudesta säännellä oikeusasiamiesten yhteistyötä nimenomaisin säännöksin.²⁴⁸ Pakollista parlamenttifiltteriä ei toteutettu. Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu rajoitus siitä, että oikeusasiamies ei voi käsitellä asioita, jotka ovat tai ovat olleet tuomioistuinasioita. Keskeistä oikeusasiamiehen toimivaltuuksien käytön kannalta oli saada oikeusasiamiehelle pääsy viranomaisen tietoihin. Viranomaiset eivät voisi rajoittaa oikeusasiamiehen tiedonsaantipyyntöjä tietojen luottamuksellisuuteen vetoamalla. Tätä oikeutta ei kuitenkaan saatu ulotettua jäsenvaltioihin asti, mutta yhteisöoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen mukaisesti tämä velvollisuus voidaan katsoa olevan myös kansallisilla viranomaisilla.²⁴⁹

Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamisen keskeisin päämäärä oli lisätä kansalaisten luottamusta unionin instituutioihin antaen heille välineen valvoa niiden toimintoja. Lisäksi oikeusasiamiesinstituution katsotaan olevan osa nykypäivän valtiosääntöoikeudellista ajattelua,²⁵⁰ joten sen perustaminen oli looginen jatkumo unionin kehitykselle. Euroopan oikeusasiamiestä pidettiin olennaisena osana unionin perustustalailista kehitystä, koska oikeusasiamiesinstituutiota pidetään osana mo-

²⁴⁸ *Perillo* 2005, s. 63–64.

²⁴⁹ Euroopan oikeusasiamiehen muuetun ohjesäännön 3 artiklan 2 kohdan mukaan asianomaiset toimielimet tai elimet antavat tutustuttavaksi sellaisia jäsenvaltioiden asiakirjoja, joihin sovelletaan salassapitoa koskevaa lakia tai asetusta, vain kyseisen jäsenvaltion etukäteen antamalla suostumuksella. Ne antavat tutustuttavaksi muita jäsenvaltion asiakirjoja ilmoitettuaan tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle.

²⁵⁰ *Moreiro González* 2005, s. 29. Ks. myös *Reif* 2004, s. 367–391.

dernia perustuslaillista ajattelua.²⁵¹ Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamista pidettiin Maastrichtin sopimuksessa näkyvänä keinona rakentaa uudesta unionista näkyvämpi, avoimempi ja kansalaisystävällisempi.²⁵²

6.2 EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA

Euroopan oikeusasiamiehen toimivallan pohja on SEUT 228 artiklassa²⁵³ (entinen 195 artikla, aiempi 138e artikla).²⁵⁴ Oikeusasiamies valitaan jokaisten Euroopan parlamentin vaalien jälkeen Euroopan parlamentin vaalikauden ajaksi. Sama henkilö voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi. Oikeusasiamies hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana. Tehtävänsä hoitaessaan hän ei pyydä eikä ota ohjeita mitään hallitukselta, toimielimeltä tai laitokselta. Oikeusasiamies suorittaa tutkimukset, joita hän pitää perusteltuina, omasta aloitteestaan taikka hänelle suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenen välityksellä toimitetun kantelun perusteella, niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa epäilyksenalaisia seikkoja käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Jos oikeusasiamies toteaa epäkohdan (*maladministration/mauvaise administration/missstand/missförhållande*), hän saattaa asian sen toimielimen, elimen ja laitoksen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja tämä toimielin, elin tai laitos antaa lausuntonsa asiasta hänelle kolmen kuuden määräajassa. Tämän jälkeen oikeusasiamies antaa asias-
ta kertomuksen Euroopan parlamentille ja asianomaiselle toimieli-

²⁵¹ *Diamandouros* 2005b, s. 226. Euroopan oikeusasiamies liitettiin perustuslaillisen sopimuksen valmistelussa unionikansalaisten perusoikeuksiin ja demokratiaan unionin alueella (Artikla I-10 ja artikla I-49). Ks. esim. *Diamandouros* 2005b, s. 226.

²⁵² *Biering* 2005, s. 51.

²⁵³ Oikeusasiamies hoitaa tehtäviään SEUT 228 artiklan, oikeusasiamiehen ohjesäännön ja ohjesäännön 14 artiklan nojalla hyväksymiensä täytäntöönpanosäännösten mukaisesti. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2009, s. 23.

²⁵⁴ Lisäksi SEUT 24 artiklassa säädetään jokaisen unionin kansalaisen oikeudesta kääntyä 228 artiklan mukaisesti asetettavan oikeusasiamiehen puoleen. Myös SEUT 20 artiklassa on sääntelyä. Samoin kantelu-oikeudesta säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 43 artiklassa. SEUT 228 artiklan ja perusoikeuskirjan 43 artiklan mukaan kantelu-oikeus ulottuu laajemmalle kuin vain unionin kansalaisiin. Kantelun voivat tehdä kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenmaassa.

melle, elimelle tai laitokselle. Kantelun tekijälle annetaan tiedoksi nämä tutkimusten tulokset.

Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön²⁵⁵ 2 (1) artiklan mukaan oikeusasiamies osallistuu perustamissopimuksissa vahvistettujen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti epäkohtien paljastamiseen yhteisöjen toimielinten ja laitosten toiminnassa,²⁵⁶ lukuun ottamatta yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä,²⁵⁷ ja suositusten antamiseen epäkohtien poistamiseksi. Minkään muun viranomaisen tai kenenkään muun henkilön toiminnasta ei voi kannella oikeusasiamiehelle. Artiklan 2 (2) mukaan kantelu-oikeus on sekä Euroopan unionin kansalaisilla että kaikilla luonnollisilla henkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Kantelu voidaan tehdä suoraan tai Euroopan parlamentin jäsenten välityksellä. Artiklan 2 (3) mukaan kantelun tehnyt henkilö voi pyytää asiansa luottamuksellista käsittelyä. Artiklan 2 (4) mukaan kantelu on tehtävä kahden vuo-

²⁵⁵ Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista. Tehty 9. maaliskuuta 1994 (EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15) ja muutettu 12 ja 16 artiklan poistamisesta 14. maaliskuuta 2002 tehdyllä päätöksellä (EYVL L 92, 9.4.2002, s. 13). Viimeisimmät muutokset EUVL C 286, 27.11.2009, s. E/172. Ks. Euroopan oikeusasiamies – Täytäntöönpanosäännökset. Lissabonin sopimuksen vaatimia sanamuodon muutoksia ei ole vielä saatu toteutettua oikeusasiamiehen ohjesääntöön, joka on muodollisesti nyt Euroopan parlamentin antama asetus. Lissabonin sopimuksen myötä oikeusasiamiehen toimivaltaa laajennettiin ”yhteisön toimielimistä tai laitoksista” ”unionin toimielimiin, elimiin tai laitoksiin”. Tämän seurauksena, koska Lissabonin sopimus poisti EU:n pilarirakenteen, entinen toinen pilari (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) kuuluu nyt oikeusasiamiehen toimivaltaan. Myös Eurooppa-neuvosto kuuluu nyt oikeusasiamiehen toimivaltaan, koska se on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 13 artiklan mukaan toimielin. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2009, s. 23–24.

²⁵⁶ Amsterdamin sopimuksen (1997) perusteella toimivalta ulotettiin kolmannen pilarin poliisiasioiden ja oikeudellisen asioiden yhteistyöhön rikosoikeuden alalla. Näin Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuus ulottui myös Europolista ja Eurojustista tehtyihin kanteluihin. Ks. esim. European Ombudsman Speech 08/04/2005. The role of the European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005.

²⁵⁷ Esim. *Garzón Clariana* 2005, s. 196. Euroopan oikeusasiamies katsoi, että EY:n perustamissopimuksen 195 artiklaan sisältyvä poikkeus, joka koskee Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöeliminä, pätee myös virkamiestuomioistuimeen, joka on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen liittyvä lainkäyttölautakunta. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 30.

den kuluessa siitä päivästä, jona kantelun tekijä sai tietoonsa kanteluun oikeuttavat seikat, ja ennen kantelun tekemistä on aiheelliset hallinnolliset menettelyt oltava suoritettu toimitelmissä ja elimissä, joita asia koskee. Tämä merkitsee Euroopan oikeusasiamiehen oikeuskäytännössä sitä, että kantelijan tulee ensin ottaa yhteyttä toimitelimeen pyynnöllä korjata menettely. Toimitelille tulee antaa mahdollisuus korjata toimintaansa. Oikeusasiamies voi artiklan 2 (5) mukaan neuvoa kantelun tekijää kääntymään myös toisen viranomaisen puoleen.

Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön artiklan 2 (6) mukaan oikeusasiamiehelle esitetyt kantelut eivät keskeytä oikeudenkäyntiin tai hallinnolliseen menettelyyn liittyvän valitusajan kulumista. Artiklan 2 (7) mukaan oikeusasiamiehen on ilmoitettava, ettei hän voi vastaanottaa tai käsitellä loppuun asti esiin tuotuja seikkoja sen vuoksi, että niitä käsitellään tai on käsitelty oikeudenkäynnissä. Nämä säännökset merkitsevät sitä, että henkilö kannellessaan oikeusasiamiehelle luopuu lähtökohdaisesti rinnakkain olevasta valitusoikeudestaan. Samalla oikeusasiamiehen lyhyt, vain kahden vuoden takaisten asioiden käsittelyaika, merkitsee käytännössä sitä, että oikeusasiamies ei voi todellakaan käsitellä uudelleen asiaa. Mutta samassa asiassa voi olla kysymys myös erityyppisistä asioista. Viranomaisen henkilökunnan käytös ei ole tuomioistuimen aineelliseen ratkaisuun yleisesti vaikuttava asia. Kysymys tällaisen asian erillisestä tutkimisesta ei ole välttämättä erityisen selvästi säännelty.

Nimittämisensä yhteydessä Euroopan unionin ensimmäinen oikeusasiamies *Jacob Söderman* katsoi toiminnan tapahtuvan osittain yhteistoiminnassa Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan kanssa (*European Parliament's Committee on Petitions*). Euroopan oikeusasiamiehen työtä viitoittavat myös tuomioistuimen monissa tapauksissa esiin tuomat seikat hyvästä tai huonosta hallinnosta. Euroopan unionin oikeusasiamiesinstituution katsotaan olevan yhdistelmä pohjoismaista systeemiä, brittiläistä parlamentaarista oikeusasiamiestä (*Parliamentary Commissioner for Administration*) ja ranskalaista välittäjäinstituutiota (*Médiateur de la République*). Kaikkien näiden instituutioiden keskeisenä piirteenä on pidetty kohtuullisten ratkaisujen etsintää (*favour of reasonable solutions*).

Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuudet ulottuvat vain Euroopan unionin instituutioiden ja elimien hallinnollisten epäkohtien tutkintaan (*maladministration*).²⁵⁸ Kysymyksessä pitää olla hallintotoimi (*administra-*

²⁵⁸ Speech of the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman, given before the Court

tive act), jotta kantelu huonosta hallinnosta Euroopan unionin oikeusasiamiehelle on mahdollinen.²⁵⁹ Oikeusasiamies voi ottaa asioita esille myös omasta aloitteestaan. Ratkaisuun pyritään ensi sijassa yhteistyössä asianomaisen toimielimen kanssa, ja ellei tulokseen päästä, oikeusasiamies antaa oman suosituksensa, jonka hän saattaa parlamentin tietoon. Toimivalta ulottuu vain EU:n omiin toimielimiin. Unionin oikeusasiamies ei ohjaa tai valvo kansallisten oikeusasiamiesten toimintaa tai laillisuutta, eikä edes ihmisoikeuksien toteutumista yksittäisissä EU-maissa.²⁶⁰ Euroopan unionin oikeusasiamiehen on todettu omaavan kahdenlaisen roolin: toisaalta hän vahvistaa lainalaisuusperiaatetta ja täydentää tuomioistuimia ja toisaalta hän tekee unionista ihmisille läheisemmän pyrkimällä parantamaan hallintoa.²⁶¹

Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuus liitetään *maladministration*-käsitteeseen.²⁶² Hallinnollisten epäkohtien valvonta kohdistuu lain, hyvän hallinnon ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen.²⁶³ Luettelemalla nämä kolme valvonnan kohdetta ei välttämättä oteta kantaa niiden erillisyyteen ja suhteeseen toisiinsa, vaan näin tehdään lähinnä selvyden vuoksi.

Täytäntöönpanosäännösten 4 artiklan mukaan oikeusasiamies toimittaa kopion kantelusta asianomaiselle toimielimelle ja pyytää sitä antamaan lausunnon tietyn ajan kuluessa, joka on tavallisesti korkeintaan kolme kuukautta. Asianomaiselle toimielimelle lähetetyssä lausuntopyyntöissä voidaan tähdentää kantelun tiettyjä näkökohtia tai erityisiä kysymyksiä, joihin lausunnossa on annettava vastaus. Oikeusasiamies lähettää asianomaisen toimielimen lausunnon kantelun tekijälle. Kantelun tekijällä on mahdollisuus esittää oikeusasiamiehelle huomautuksia tietyn ajan kuluessa, joka tavallisesti on korkeintaan yksi kuukausi. Harkittuaan lausuntoa ja kantelijan huomioita siitä, oikeusasiamies voi lopettaa asian käsittelyn perustellulla päätöksellä tai jatkaa tutkintaa. Todettuaan epäkohdan toimielimen toiminnassa oikeusasiamies pyrkii

of Justice, 27 September 1995. The European Ombudsman. Report of the year 1995.

²⁵⁹ *Söderman* 1997, s. 354.

²⁶⁰ EU-oikeusasiamiehen toimivallasta ja tehtävistä lyhyesti suomalaisessa kirjallisuudessa. *Koskinen* 1997, s. 160–161. Laajemmin. *Nieminen* 2006, s. 151–220.

²⁶¹ *Heede* 1997, s. 588.

²⁶² Alkujaan käytettäväksi käsitteeksi oli ehdotettu ”deficiencies” (tanskaksi mangler). Tätä pidettiin liian laajana, ja määritelmä korvattiin käsitteellä ”maladministration” (tanskaksi fejl eller fors).

²⁶³ Esim. *Garzón Clariana* 2005, s. 199; *Diamandouros* 2005b, s. 217.

sen kanssa mahdollisuuksien mukaan poistamaan epäkohdan ja antamaan tyydyttävän vastauksen kanteluun.

Täytäntöönpanosäännösten 6 artiklassa sovintoratkaisusta todetaan,²⁶⁴ että oikeusasiamies toimii mahdollisuuksien mukaisesti yhteistyössä asianomaisten toimielinten kanssa löytääkseen sovintoratkaisun, jolla hallinnollinen epäkohta poistetaan ja joka vastaa kantelun tekijän vaatimuksia. Jos tällainen yhteistyö johtaa myönteiseen tulokseen, oikeusasiamies lopettaa asian käsittelyn perustellulla päätöksellä ja antaa päätöksen tiedoksi kantelun tekijälle ja asianomaiselle toimielimelle. Jos sitä vastoin oikeusasiamies katsoo, että sovintoratkaisu ei ole mahdollinen tai että sovintoratkaisuun pyrkiminen on ollut tuloksetonta, hän joko lopettaa asian käsittelyn perustellulla päätöksellä, joka saattaa sisältää kriittisen huomautuksen tai laatii asiasta kertomuksen, joka sisältää suositusluonnoksia. Täytäntöönpanosäännöksen 7 artiklassa säädetään kriittisen huomautuksen antamismahdollisuudesta siten, että oikeusasiamies antaa kriittisen huomautuksen, jos hän katsoo, että asianomainen toimielin ei enää kykene poistamaan hallinnollista epäkohtaa ja että hallinnollisella epäkohdalla ei ole yleistä vaikutusta.²⁶⁵

Täytäntöönpanosäännösten 8 artiklan mukaan oikeusasiamies laatii asianomaiselle toimielimelle kertomuksen, joka sisältää suositusluonnoksia, jos hän katsoo, että toimielin kykenee poistamaan hallinnollisen epäkohdan tai että hallinnollisella epäkohdalla on yleisiä vaikutuksia. Asianomainen toimielin lähettää oikeusasiamiehelle yksityiskohtaisen lausunnon kolmen kuukauden kuluessa. Yksityiskohtainen lausunto voi sisältää tiedon oikeusasiamiehen päätöksen hyväksymisestä ja kuvauksen toimista, joilla suositusluonnokset pannaan täytäntöön. Jos oikeusasiamies katsoo, että yksityiskohtainen lausunto ei ole tyydyttävä, hän voi laatia Euroopan parlamentille erityiskertomuksen hallinnollisesta epäkohdasta. Kertomus voi sisältää suosituksia. 11 artiklan mukaan oikeusasiamiehen vuosittaiset kertomukset ja erityiskertomukset voivat sisältää suosituksia, joita hän pitää perustamissopimusten ja ohjesäännön mukaisten velvoitteidensa hoitamisen kannalta aiheellisina.

²⁶⁴ Vastaavasti ohjesäännön 3 artiklan 5 kohdassa todetaan, että oikeusasiamies pyrkii kyseisen toimielimen tai elimen kanssa mahdollisuuksien mukaan poistamaan epäkohdan ja antamaan tyydyttävän vastauksen kanteluun.

²⁶⁵ Ks. myös asia T-2009/00 *Frank Lamberts v Euroopan oikeusasiamies* (2002), jossa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti kantaa ja tulkitsi oikeusasiamiehelle asetettuja tehtäviä ja velvoitteita perustamisasiakirjoissa ja täytäntöönpanosäännöksissä.

Oikeusasiamies voi aiheelliseksi katsomissaan tapauksissa käsitellä kantelun kiireellisenä toimintasäännösten 10 artiklan mukaisesti. Jos tutkinnan kohteena oleva asia pannaan vireille tuomioistuimessa, oikeusasiamies päättää tutkimuksensa. Oikeusasiamies ilmoittaa asianomaisille kansallisille viranomaisille ja tarvittaessa yhteisön toimielimelle tai laitokselle niistä rikosoikeuden piiriin kuuluvista asioista, jotka tulevat hänen tietoonsa tutkinnan aikana. Oikeusasiamies voi myös ilmoittaa toimielimelle tai laitokselle seikoista, jotka hänen mielestään voivat oikeuttaa ryhtymään kurinpitotoimiin. Täytäntöönpanosäännösten 12 artiklan mukaan oikeusasiamies voi toimia yhteistyössä jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten ja vastaavien viranomaisten kanssa parantaakseen sekä omien tutkimustensa että jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten ja vastaavien viranomaisten tutkimusten tehokkuutta ja suojellakseen paremmin kansalaisten oikeuksia ja etuja Euroopan unionin ja yhteisön lainsäädännön yhteydessä.²⁶⁶

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan kohdalla on korostettu sitä, että kysymys ei ole vain oikeusasiamiehen käsityksistä (*view*) vaan myös suosituksista (*recommendation*), jotta kantelun kohteena oleva asia saataisiin päätökseen.²⁶⁷ Oikeusasiamiehen suositukset eivät ole kuitenkaan oikeudellisesti sitovia.²⁶⁸ Euroopan oikeusasiamies pyrkii lähtökohtaisesti sovintoratkaisuun (*friendly solution*). Oikeusasiamies yrittää etsiä ratkaisua, mikä voisi tyydyttää sekä kantelijaa että organisaatiota. Oikeusasiamies voi antaa myös moitteen kriittisenä huomautuksena (*critical remark*) havaitsemastaan hallinnollisesta epäkohdasta. Hallinnollisen epäkohdan havaittuaan oikeusasiamies pyrkii toimimaan yhteistyössä toimielimen kanssa löytääkseen sovintoratkaisun. Kriittinen huomautus voidaan antaa, jos toimielin ei kykene poistamaan hallinnollista epäkohtaa.

Suurin osa kanteluista koskee Euroopan komissiota. Komissio tekee toimielimistä eniten sellaisia päätöksiä, joilla on suoria vaikutuksia kansalaisiin, joten on luonnollista, että se on kansalaisten kantelujen pääasiallinen kohde.²⁶⁹ Väitetyt hallinnolliset epäkohdat koskevat pääasiassa avoimuuden puutetta ja kieltäytymistä tietojen antamisesta, epäoi-

²⁶⁶ Euroopan parlamentin työjärjestys. Liite XI: Oikeusasiamiehen tehtävien hoitaminen.

²⁶⁷ *Perillo* 2005, s. 55.

²⁶⁸ Esim. *Diamandouros* 2005b, s. 236; *Fabra Vallés* 2005, s. 215.

²⁶⁹ Komissiolla on sisäiset menettelytapaohjeet oikeusasiamieheltä tulleiden pyyntöjen käsittelyyn. *Eeckhout – Godts* 2005, s. 184.

keudenmukaisuutta tai vallan väärinkäyttöä, epätydyttäviä menettelyjä, vältettävissä ollutta viivästystä, syrjintää, huolimattomuutta, oikeudellista virhettä sekä sitä, ettei jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämistä ollut varmistettu eli ettei Euroopan komissio ollut hoitanut tehtävänsä ”perussopimuksen vartijana”.²⁷⁰

Euroopan oikeusasiamiehen toimivallan laajuudesta erityisesti toiminnan alkuvaiheissa oli epätietoisuutta, jota yritettiin vähentää tiedottamisella. Kuitenkin Euroopan oikeusasiamies saa edelleen paljon toimivaltaansa kuulumattomia kanteluja.²⁷¹ Euroopan oikeusasiamiehen toimivallan kehittämiseksi on tehty myös erilaisia ehdotuksia, joista osa on saatu toteutettua. Euroopan oikeusasiamiehelle on Euroopan tietosuojavaltuutetun tavoin ehdotettu annettavaksi oikeus asian viemiselle unionin tuomioistuimeen.²⁷² Tämä ei kuitenkaan ole toteutunut.

²⁷⁰ Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 35. Oikeusasiamiehen toimivaltuus ulottuu myös sopimustyyppisiin tilanteisiin liittyen avustusten ja tukien maksamiseen. *Söderman* 2005, s. 85. Vaikka Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin ei kuulu tutkia kansallisten viranomaisten toimintaa, eräs tyypillinen tapaus, jolloin tällaiset seikat saattavat kiertotietä tulla esiin, on kantelussa esitetyt väitteet komission passiivisuudesta ja epäasianmukaisista menettelytavoista liittyen unionioikeuden toimeenpanon valvontaan jäsenmaissa. Kuitenkin jos valtio ei toimeenpane unionioikeuden mukaisia velvoitteitaan, tästä seikasta kannellutta ei pidetä muodollisena asianosaisena prosessissa, jossa harkitaan toimenpiteitä valtiota kohtaan. Kantelu sinänsä on ollut hyödyllinen tiedonlähde komissiolle. Ks. esim. *Garzón Clariana* 2005, s. 2000.

²⁷¹ Esim. *Baviera* 2005, s. 139; *Diamandouros* 2005b, s. 220. Euroopan oikeusasiamiehelle tulevista yhteydenotoista jopa 70 prosenttia ei kuulu oikeusasiamiehelle, mutta usein näissäkin tapauksissa henkilöä voidaan ohjata jollakin tavalla, esimerkiksi ottamaan yhteyttä kansalliseen oikeusasiamieheen. Jos on mahdollista, asia voidaan siirtää jopa suoraan kansalliselle oikeusasiamiehelle. Ranskan oikeusasiamiestä sääntelevässä perussäännöksessä on otettu huomioon nämä Euroopan oikeusasiamieheltä siirrettävät kanteluasiat yhtenä vireille tulemisen muotona, jossa kansanedustajafilteerikään ei aiheuta rajoituksia. Monissa muissa maissa, joissa kanteluasian vireille tuleminen on vapaamuotoisempaa, erityistä lain tukeakaan ei tarvita, jotta Euroopan oikeusasiamieheltä siirrettyä kanteluasia voidaan ryhtyä selvittämään kansallisesti. *European Ombudsman Speech 08/04/2005. The role of the European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005.*

²⁷² *Diamandouros* 2005b, s. 228. Euroopan oikeusasiamies pyysi tähän liittyen heinäkuussa 2006 Euroopan parlamenttia käynnistämään menettelyn oikeusasiamiehen ohjesäännön muuttamiseksi. Pyyntö koski erityisesti oikeusasiamiehen tiedonsaanti-oikeuksia. Pyyntö koski seuraavia ohjesäännön säännöksiä: väliintulo EY-tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa (1 artiklan 3 kohta), toimielinten asiakirjojen saataisuus (3 artiklan 2 kohta), virkamiesten todistajanlausuntojen antaminen (3 artiklan 2 kohta), mahdollista rikollista toimintaa koskevien tietojen edelleen toimittaminen (4

Suunnitelluista uudistuksista on toteutunut lähinnä oikeusasiamiehen tietojensaamismahdollisuuden lisääminen. Alkuperäisten säännösten mukaan yhteisön toimielinten ja laitosten oli toimitettava oikeusasiamiehelle tämän pyytämät tiedot, paitsi aiheellisella tavalla perustelluista salassapitosyistä.²⁷³ Tältä osin tietojensaantioikeutta laajennettiin. Ohjesäännön 3 artiklan mukaan toimielimiltä saatavien tietojen saantia rajoittaa lähinnä sopiminen turvallisuussääntöjen noudattamisesta. Myös Euroopan oikeusasiamiehen ja jäsenvaltioissa toimivien samankaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyömahdollisuudesta jäi alkuun varsinaisesti määräämättä.²⁷⁴ Yleissääntely tältä osin on kuitenkin nyt toteutettu ohjesäännön 5 artiklassa.

6.3 NÄKÖKOHTIA EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Euroopan oikeusasiamiehen rooli suhteessa ihmisoikeuksien edistämiseen on jännitteinen. Siinä missä ensimmäinen Euroopan oikeus-

artiklan 2 kohta) sekä yhteistyö kansainvälisten elinten kanssa perusoikeuksien alalla (5 artikla). Koska väliintulo-oikeutta EY-tuomioistuimessa pidettiin kiistanalaisena, jätettiin se ehdotuksesta pois Euroopan parlamentin käsittelyssä. Vuoden 2009 lopulla voimaan tulleen ohjesäännön muutoksella 4 artiklan 2 kohdan mukaan jos oikeusasiamiehen tietoon tulee tutkimuksen yhteydessä seikkoja, joilla hän arvioi voivan olla rikosoikeudellista merkitystä, hän antaa asian viipymättä tiedoksi kansallisille toimivaltaisille viranomaisille jäsenvaltioiden pysyvien edustustojen välityksellä, ja jos asia kuuluu toimielimelle, asia annetaan tiedoksi toimivaltaiselle toimielimelle, jonka alaisena kyseinen virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on. Ohjesäännön uusitun 5 artiklan mukaan oikeusasiamies voi kulloinkin sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti olla yhteistyössä tietyissä jäsenvaltioissa toimivien samankaltaisten viranomaisten kanssa siltä osin kuin tämä voi osaltaan parantaa oikeusasiamiehen tutkimusten tehokkuutta ja hänelle kanteluja tekevien henkilöiden oikeuksista ja eduista huolehtimista.

²⁷³ Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista, 9. maaliskuuta 1994 (EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15).

²⁷⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin päätökseksi oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista 9 päivänä maaliskuuta 1994 tehdyn päätöksen 94/262/EHTY, EY, Euratom muuttamisesta (Euroopan oikeusasiamiehen ohjesäännön muutos). Suomessa käsittelyssä EUROTORI-numero EU/2008/0182. Perusmuistio VNEUS2008-00321, Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan 13.3.2008 päivätty mietintö A6-0076/2008 (fi); neuvoston 22.4.2008 päivätty asiakirja 8729/08; neuvoston 23.4.2008 päivätty asiakirja 8735/08.

asiamies, suomalainen *Jacob Söderman* pyrki toiminnan alkuvaiheessa kehittämään hyvän hallinnon käsitteistöä ja lisäämään toiminnan avoimuutta, hänen seuraajansa kreikkalainen *P. Nikiforos Diamandouros* on 1990-luvulla voimistuneen suuntauksen mukaisesti voimakkaammin liittänyt myös Euroopan oikeusasiamiesinstituution ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen erillisen ihmisoikeuksien valvontajärjestelmän perustamisen ohella.

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnasta ensimmäisen kymmenen vuoden ajalta on noussut esiin erityisesti muutamia asiakokonaisuuksia. Keskeistä oli pyrkimys aikaansaada hyvän hallintotavan säännöstö yhteisöjen toimielimille. Koska työ hyvästä hallintotavasta ei edennyt, oikeusasiamies toteutti asian itse. Nykyään pohjan hyvän hallintotavan säännöstölle katsotaan olevan EU:n perusoikeuskirjassa ja sen hyvän hallinnon 41 artiklassa ja Euroopan oikeusasiamiehelle kantelua sääntelevässä 43 artiklassa. Euroopan parlamentti hyväksyi oikeusasiamiehen suositusluonnoksen hyvästä hallintotavasta vuonna 1999. Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2001 hyvän hallintotavan säännöstön, jota Euroopan unionin toimielinten ja elinten sekä niiden hallinnon ja virkamiesten on noudatettava suhteissaan kansalaisiin. Parlamentti kehotti myös oikeusasiamiestä soveltamaan hyvän hallintotavan säännöstöä tutkiessaan kanteluja ja suorittaessaan tutkimuksia omasta aloitteestaan.²⁷⁵

Osittain osana hyvän hallinnon edistämistä on ollut esillä julkisuuden ja avoimuuden lisääminen (*transparency/openness*). Oikeusasiamies antoi kaikille Euroopan unionin toimielimille suosituksen hyväksyä sisäiset ohjeet koskien asiakirjojen julkisuutta.²⁷⁶ Julkisuuden toteuttamisen erilaisuus skandinaavisessa verrattuna keskieuropalaiseen traditioon liittyy pitkälti ensinnäkin siihen, että jälkimmäisessä viranomainen itse harkitsee ensisijaisesti sen, mitä on pidettävä julkisena. Toiseksi nimenomaan hallinnon kanssa tekemisissä olevien oma suhtautuminen asian julkisuuteen on perinteisesti ratkaisevampi kuin skandinaavisessa traditiossa. Ruotsalais-suomalaisessa asiakirjojen julkisuusperinteessä ei ole

²⁷⁵ Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 32.

²⁷⁶ Alussa oli jopa sellainen tulkinta, että jokaisen komissaarin arkistot olivat yksityisiä ja he saattoivat tehdä niille mitä he itse halusivat. *Gradin – Jacobsson* 2005, s. 165. Avoimuuden lisäämisestä *Söderman* 2005, s. 93–98. Asiakirjojen saatavuutta ja julkisuusteemaa olivat sinänsä pitäneet esillä Tanskan ja Hollannin hallitukset 1980-luvulta lähtien, saaden lisätukea sittemmin liittyneiltä Ruotsilta ja Suomelta. *Magnette* 2005, s. 119.

mitään ns. luottamuksellisten asioiden ryhmää, vaan asiat ovat joko julkisia, salassa pidettäviä tai sitten vielä esimerkiksi valmistelun vuoksi viranomaisen harkinnan mukaan ei vielä julkisia. Näin Suomessa julkisen vallan kanssa asioivat lähtökohtaisesti suhtautuvat niin, että heidän asiansa ovat myös julkisia, jos ei nimenomaisesti salassapitoperusteista muuta aiheudu. Euroopan unionissa, esimerkiksi erilaisten neuvottelujen ja rekrytointikilpailuun osallistumisen kohdalla on automaattisesti katsottu, että luottamuksellisuus edellyttää näiden asioiden salaamista. Näin Euroopan oikeusasiamies on avoimuuden lisäämiseksi joutunut ehdottamaan ratkaisuna sitä, että henkilötahoille ilmoitetaan jo ennakoon siitä, että jos he esimerkiksi tekevät tietynlaisen hakemuksen asiasta, tiedot ovat julkisia.²⁷⁷

Oikeusasiamies raportoi ohjesäännön 3 artiklan 7 ja 8 kohtien mukaan parlamentille havaitsemistaan epäkohdista vuosikertomuksessa tai erikoisraporttien muodossa. Erikoisraportit ovat saaneet merkittävän sijan Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassa.²⁷⁸ Osa raporteista pohjaa oikeusasiamiehen omiin tutkimuksiin ja osa tehtyihin kanteluihin, jotka ovat nostaneet esiin yleisemmän ongelman. Raporteissa on käsitelty useita näitä oikeusasiamiehen keskeisiksi kehittämiskohteikseen nostamia alueita, kuten toimielimien yhteisten sääntöjen kehittäminen yleisöjulkisuusksymyksissä,²⁷⁹ asianosaisjulkisuuden toteuttaminen komission menettelytavoissa,²⁸⁰ syrjintäkysymykset iän ja sukupuolen pe-

²⁷⁷ Euroopan oikeusasiamiehen ehdotuksista avoimuuden lisäämiseksi. *Diamandouros* 2005b, s. 238.

²⁷⁸ Yleensäkin Euroopan oikeusasiamiehen ja parlamentin suhde on erilainen kuin kansallisten oikeusasiamiesten ja kansanedustuslaitoksen. *Leino* 2004, s. 358. Tämä saattaa näyttää erilaiselta suomalaisesta näkökulmasta, koska Suomen oikeusasiamiehen riippumattomuutta myös suhteessa kansanedustuslaitokseen on korostettu. Euroopan oikeusasiamies muistuttaakin tässä suhteessa enemmän tanskalais-englantilaisista oikeusasiamiesinstituutiota, jolle on tyypillistä voimakkaampi sidonnaisuus kansanedustuslaitokseen. Vetoamusvaliokunnan rooli eurooppalaisella tasolla edelleen voimistaa tätä ominaispiirrettä.

²⁷⁹ Special report made on 15 December 1997 to the European Parliament following the own-initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH).

²⁸⁰ Special report made on 18 October 1999 to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures.

rusteella virkamiesten työskentelyssä²⁸¹ ja rekrytoinnissa²⁸² sekä yleensä hyvän hallinnon toteuttaminen. Erityisraportteja Euroopan oikeusasiamies on laatinut nimenomaan sellaisista keskeisiksi katsomistaan asioista, joissa toimielin ei ole pyrkinyt muuttamaan oikeusasiamiehen hallinnolliseksi epäkohdaksi katsomaa toimintalinjaa.

Erikoisraportointimahdollisuutta parlamentille on ainakin parlamentin näkökulmasta pidetty tehokkaana oikeusasiamiehen käytössä olevana keinona.²⁸³ Parlamentti tai sen yksittäiset edustajat voivat esittää hallinnolle kysymyksiä, joihin hallinnon tulee vastata.²⁸⁴ Osa kysymyksen käsittelystä päättyy siihen, että asiaa pidetään pohjimmiltaan poliittisena eikä oikeusasiamiehen toimivaltaa ja suositusta näin ollen hyväksytään.²⁸⁵

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan yhteydessä on todettu, että oikeusasiamiehille tehdyissä kanteluissa ovat yleisiä muutkin kuin oikeudelliset argumentit.²⁸⁶ Viranomaisten, kuten komission, on otettava huomioon oikeudellisten kysymysten ohella yleisemmät taloudelliset realiteetit, sosiaaliset ulottuvuudet ja ympäristönäkökohdat. Kun Eu-

²⁸¹ Ikärajakysymys. Ks. esim. Magnette 2005, s. 114. Esim. Päätös omasta aloitteesta suoritettussa tutkimuksessa 626/97/BB (Ikärajat palvelukseenotossa), Euroopan unionin oikeusasiamiehen vuosikertomus 1998, s. 250–258. Ikärajakysymys katsottiin hallinnolliseksi epäkohdaksi, mutta ei välttämättä lain vastaiseksi. Ks. T-219/02 ja T-337/02, *Herrera v. komissio*, 28.10.2004.

²⁸² Esim. Päätös kanteluun 1007/2000/JMA Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastoa vastaan (län huomioonottaminen paikallisen toimihenkilön palkkaluokkaa määritettäessä). Euroopan unionin oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, s. 184–187.

²⁸³ *Perry* 2005, s. 190. Ensimmäisten 7 vuoden aikana 15 erityiskertomusta. *Broms* 2008, s. 510.

²⁸⁴ *Garzón Clariana* 2005, s. 202.

²⁸⁵ Esim. Euroopan oikeusasiamiehen erityiskertomus Euroopan parlamentille kantelua 2395/2003/GG koskevan Euroopan unionin neuvostolle annetun suositluonnoksen johdosta, joka liittyi kysymykseen siitä, pitäisikö neuvoston istuntojen olla julkisia silloin, kun se toimii lainsäätäjänä. Neuvosto väitti, että se, missä määrin ne istunnot, joissa se toimii lainsäätäjänä, avataan yleisölle, on poliittinen päätös, joka ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Oikeusasiamies katsoi, ettei neuvosto ollut osoittanut, että kysymys sen istuntojen julkisuudesta olisi puhtaasti poliittinen eikä sitä pitäisi tutkia. Oikeusasiamies esitti suositluonnoksensa uudelleen neuvostolle suosituksena – nyt siis parlamentille tehdyn erityiskertomuksen muodossa – että Euroopan unionin neuvoston olisi käsiteltävä uudelleen kieltäytymistään tekemästä päätöstä avata istuntonsa yleisölle silloin, kun se toimii lainsäätäjänä.

²⁸⁶ Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa näkyy piirteitä myös poliittisesta vaikutamisesta. Osa kanteluista on yksilöiden sijaan organisoitujen ryhmittymien tekemiä. Ryhmäkanteluista. *Magnette* 2005, s. 112.

roopan komissio hyväksyy oikeusasiamiehen ratkaisusuosituksen, pyrkimyksenä on ollut, että aikaisempia ratkaisuja ei nähtäisi ennakkopäätöksinä myöhemmille. Tämän ei ole kuitenkaan katsottu estävän oikeusasiamiestä antamasta yleisempiä suosituksia.²⁸⁷

Euroopan oikeusasiamies kunnioittaa viranomaisten, kuten komission, harkintavaltaa ja kiinnittää päähuomionsa menettelyoikeudellisiin virheisiin ja laiminlyönteihin, joidenkin oikeusasiamiehen toimintaa arvostelleiden mielestä jopa liikaa. Jos viranomaisen pysyy toimivaltansa rajoissa, harkintavaltaa saa käyttää. Tämä ohjaa kanteluihin liittyvää valvontaa menettelymuotojen oikeaan seuraamiseen.²⁸⁸ Harkintamarginaalin katsotaan vaihtelevan hallinnonaloittain. Viranomaisten harkintamarginaali on laaja erityisesti markkinoiden toimintaan liittyvän talouden alueella.²⁸⁹ Hallinto, politiikka ja tosiasiat otetaan huomioon yksittäistapauksessa siinä, millaisia sovitteluratkaisuja esimerkiksi komissio on valmis hyväksymään.²⁹⁰

Menettelyoikeudellisten sääntöjen ohella tämäntyyppinen ajattelu korostaa periaatteiden ja niillä argumentoinnin keskeistä asemaa harkintavallan määrittämisessä. Tämä on ollut vaikuttamassa viranomaisten harkintavaltaa ohjaavien periaatteiden merkityksen lisääntymiseen ja jopa tarpeen niiden toimivuuden uudelleenarviointiin harkintavaltaa menettelykysymysten ohella määrittävinä tekijöinä.

Euroopan oikeusasiamiehen asemaa suhteessa tuomioistuimiin rajaa ensinnäkin se, että oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin ei kuulu tutkia tuomioistuinten toimintaa eikä sellaisia kanteluasioita, jotka ovat tai ovat olleet tuomioistuinten käsiteltävänä. Oikeusasiamiehen roolia on kuitenkin kuvattu vaihtoehtoiseksi tuomioistuintielle, eikä niin kuin

²⁸⁷ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 176, 182.

²⁸⁸ *Garzón Clariana* 2005, s. 200–201, 206. Taloudellisen toiminnan valvojana komissio on kanteluiden eräänlainen pääkohde. Oikeusasiamies ei yleensäkään ole tällöin puuttunut laajan harkintavallan käyttämiseen itsessään, vaan siihen, kuinka ratkaisu on tehty: huomion kohteena ovat aikarajat, vastausvelvoitteet ja päätösten riittävät perustelut. Oikeusasiamiehen näkökulma on pyritty pitämään menettelyoikeudellisena. *Magnette* 2005, s. 116–118.

²⁸⁹ *Garzón Clariana* 2005, s. 205–206. Toimivallan rajausta palaa ajatukseen poliittisen ja oikeudellisen toiminnan rajasta tai ainakin kysymykseen Suomessa perinteisesti ns. oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan väliseksi rajanvedoksi kutsutusta ilmiöstä. Toimeenpanovallan toiminnasta suurimman osan katsotaan kuitenkin olevan nykyisin oikeudellisesti sidottua toimintaa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on oikeudellisesti sidottua toimintaa, mutta toisaalta poliittisten organien tulisi sitoutua toteuttamaan niitä myös lainsäädäntöteitse.

²⁹⁰ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 184.

joissakin maissa vasta silloin mahdolliseksi, kun tuomioistuintie ei tule kysymykseen. Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassa suhteessa tuomioistuimiin on korostettu sitä, että koska tuomioistuinprosessi unionin tuomioistuimissa ei ole aina helposti suuren yleisön saavutettavissa, oikeusasiamies tarjoaa edullisen ja joustavan vaihtoehdon niille, jotka haluavat kiinnittää huomiota epäkohtiin, joita hallinto on heihin kohdistanut. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan missään tapauksessa korvata tuomioistuimia. Oikeusasiamies ei välttämättä takaa oikeussuojaa. Oikeusasiamiehen tavoitteena on kiinnittää julkisuuden huomio ongelmiin ja edistää niiden ratkaisua julkisuuden aiheuttamalla paineella sekä Euroopan parlamentin tuella. Oikeusasiamiehen tuomioistuuksia inkvisitorisemmat menettelytavat itsenäisine tutkimuksineen antavat mahdollisuuden viranomaistoiminnan ei vain menneisyyteen kohdistuvaan arviointiin, vaan myös tulevaisuuteen suuntaavaan toimintaan.²⁹¹

Euroopan oikeusasiamiehen ja tuomioistuimen tutkimistoimivaltuudet menevät osin päällekkäin, sillä myös artiklan 263 (aiemman EY-sopimuksen 230 artiklan) kumoamiskanteen perusteet ovat hallinnollisia epäkohtia. Henkilöt voivat valita tuomioistuimen ensisijaisen oikeussuojan tai vaihtoehtoisesti oikeusasiamiehen tarjoaman oikeussuojan välillä. Oikeusasiamiestä sitoo myös unionioikeus siten kuin tuomioistuin sitä tulkitsee. Tuomioistuimetkin voivat hyödyntää omassa tulkintatoiminnassaan oikeusasiamiehen kannanottoja.²⁹² On myös esitetty, että Euroopan oikeusasiamies on ottanut erilaisen, kansalaiskeskeisen lähestymistavan oikeusongelmiin, kun taas unionin tuomioistuimissa hallitsevana on ollut keskittyminen unionin intressien suojelemiseen. Oikeusasiamies muotoilee ja käyttää periaatteita yksilön suojaksi, kun taas tuomioistuimet keskittyvät enemmänkin suojelemaan unionin intressejä.²⁹³

Euroopan oikeusasiamies on korostanut oikeusasiamiehen asemaa itsenäisenä toimijana unionihallinnon ulkoisessa valvonnassa. Valvonta tarjoaa arvokkaan informaatiolähteen niille instituutioille, jotka haluavat parantaa hallintonsa tasoa. Keskeinen päämäärä on varmistaa paras mahdollinen palvelu unionikansalaisille. Oikeusasiamies on tuonut

²⁹¹ *Garzón Clariana* 2005, s. 209.

²⁹² *Diamandouros* 2005b, s. 236. Euroopan oikeusasiamies on nähnyt oikeudellisten periaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden kehittymisen mahdollistaneen epäsuoran vaihtotoiminnan tuomioistuinten ja oikeusasiamiehen välillä. *Diamandouros* 2005b, s. 236.

²⁹³ *Addink* 2005, s. 288

esiin sen, että pohjimmiltaan kysymys on kansalaiskeskeisestä eikä hallintokeskeisestä näkökulmasta.²⁹⁴

Mahdollisena kehittämislinjana Euroopan oikeusasiamiehen toiminnalle ja sen tulevalle suuntaamiselle oikeusasiamies *P. Nikiforos Diamandouros* on esittänyt yhteisiä tutkimuksia kansallisten ja alueellisten oikeusasiamiesten kanssa. Yhdeksi tällaiseksi alueeksi hän on ehdottanut rahastoihin liittyviä tutkimuksia, joilla identifioitaisiin niiden hallinnon ongelmien ja rohkaistaisiin parhaita käytäntöjä.²⁹⁵ Kun Jacob Södermanin toiminnan keskeisinä alueina olivat avoimuuden lisääminen ja hyvän hallinnon kehittäminen, nyt suuntauksena on voimakkaamman ihmis- ja perusoikeusnäkökulman tuominen oikeusasiamiehen työhön. Kun Euroopan oikeusasiamiehen pohja luotiin lähinnä oikeusasiamiehen skandinaavisen mallin mukaan, nykyisessä kehityksessä on nähtävissä instituution itäeurooppalaisia painotuksia.

Ensimmäisinä vuosina oikeusasiamiesinstituutio saikin yllättäen kritiikkiä sen matalasta profiilista.²⁹⁶ Kritiikin ohella kuitenkin myönnettiin, että toiminnan aloittamisvaiheessa tuli ottaa huomioon instituution uusi luonne ja ne ristiriitaiset olosuhteet, joissa se oli aikaansaatu. Euroopan oikeusasiamies omaksui skandinaavisen tradition mukaisesti toimintatavan, joka muistuttaa tuomioistuinta, koska tehtävä jakaantuu yksittäisten ratkaisujen ja kehitettävien periaatteiden välille. Euroopan oikeusasiamies luo ratkaisuillaan omaa oikeuskäytäntöä. Oikeusasiamies voi kuitenkin tehdä myös omasta aloitteestaan tutkimuksia, ja voi määritellä myös itse painopistealueita omille tutkimuksilleen. Omien tutkimusten suuntaamismahdollisuutta on pidetty olennaisena oikeusasiamiehen mahdollisuudelle valvoa ja suojella perus- ja ihmisoikeuksia. Tuomioistuinten täytyy sen sijaan passiivisesti odottaa valitusasian saapumista.²⁹⁷ Euroopan oikeusasiamies on todennut virkailijoiden suhtautumisen oikeusasiamiehen asioihin puuttumisiin ja ohjaukseen muuttuneen aikaisempaa positiivisemmaksi. Virastot ovat hyväksyneet, että kantelut voivat olla informaationlähde myös virastolle. Niiden avulla voidaan välttää myös tulevia kanteluita, kun selvitetään, mikä on mennyt vikaan aikaisemmassa toiminnassa, jotta virheet eivät toistuisi.²⁹⁸

²⁹⁴ *Diamandouros* 2005b, s. 222.

²⁹⁵ *Diamandouros* 2005b, s. 223.

²⁹⁶ Södermania kohtaan esitettiin kritiikkiä liian legalistisesta suhtautumisesta. *Leino* 2004, s. 347.

²⁹⁷ *Magnette* 2005, s. 108–110.

²⁹⁸ *Diamandouros* 2005b, s. 234.

7 Kantelujen lisääntyminen ja muut ongelmat oikeusasiamiesinstituutioiden toiminnassa

Oikeusasiamiesten merkityksestä tai sitten harhakäsityksistä oikeusasiamiesten valtuuksista ja puuttuvista muista oikeussuojateistä kertovat kanteluiden määrien kasvut erityisesti 1990-luvulta alkaen. Ihmiset ovat tulleet myös aikaisempaa enemmän tietoisiksi oikeuksistaan samalla, kun yhteiskunta on oikeudellistunut. Kanteluiden määrät ovat olleet edelleen kasvussa tai ainakaan niiden määrät eivät ole olennaisesti vähentyneet. Kehitys on ollut tämänsuuntaista Suomen lisäksi muissakin oikeusasiamiesinstituution omaksuneissa maissa.

Ruotsissa oikeusasiamiehen saamien kanteluiden määrä kasvoi erityisesti 1990-luvun taitteessa. Määrällisesti eniten kannellaan sosiaalihal- linnosta, poliisitoiminnasta ja vankeinhoidosta.²⁹⁹ Kanteluiden määrällinen kasvu pysähtyi 2000-luvun alussa, mutta tämän jälkeen kanteluiden määrä on jälleen kasvanut- Kun oikeusasiamiehelle vuonna 2000/01 tuli noin 4500 kanteluasiaa, oli määrä 2006/07 yli 5600³⁰⁰ ja vuonna 2009/10 jo noin 7400 kantelua.³⁰¹ Vielä 1980-luvun loppupuolella tehtyjen kante- luiden määrä oli alle 3000 vuodessa. Oma-aloitteisten tutkimusten mää- rät ovat vaihdelleet huomattavasti, eivätkä ole välttämättä liittyneet kanteluasioiden määrän muutoksiin.³⁰² Tanskassa kanteluiden määrä yli

²⁹⁹ Redogörelse 1996/97:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, taulukko (Ärändeutvecklingen under de senaste 10 åren), s. 16; Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1995 – 30 juni 1996 avgjorda klagoärendena, s. 18; Redogörelse 200/08:JO1 (Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 2006 – den 30 juni 2007 avgjorda klago- målsärendena), s. 577.

³⁰⁰ Redogörelse 2007/08:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse (Ärendesta- tistiken 2006/07), s. 574. Ruotsin oikeusasiamiehet katsovat ongelman ratkaisun vaa- tivan sekä toiminnan rationalisointia että priorisointia. Ks. Redogörelse 2008/09:JO1, s. 18, 34.

³⁰¹ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Redogörelse 2010/11:JO1, Bilaga 1, Ärendestatistiken 2009/10, s. 655.

³⁰² Redogörelse 1998/99:JO1 (Anmälnings- och initiativärenden den 1 juli 1986 – den 30 juni 1998), s. 16; Redogörelse 2002/03:JO1 (Anmälnings oc initiativärenden 1.7.1990–30.6.2002), s. 15. Oma-aloitteiset tutkimukset ovat vaihdelleet tänä aikana 64:stä 260:een.

kaksinkertaistui 1990-luvulla³⁰³ ja kasvua on ollut edelleen. Kun vuonna 1997 kanteluasioita tuli noin 3500, 2000-luvulla on ylitetty toistuvasti 4000 vuosittaisen kantelun raja. Tanskassa kanteluita tehdään eniten sosiaali- ja ulkomaalaisasioissa sekä poliisi- ja vankilaviranomaisista.³⁰⁴ Norjan oikeusasiamies saa lähes 3000 kantelua vuosittain.³⁰⁵

Irlannissa sosiaalihallinnon lisäksi maatalouteen ja verotukseen liittyvät asiat ovat keskeisiä.³⁰⁶ Yhdistyneessä kuningaskunnassa kanteluiden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa. Parlamentaarinen oikeusasiamies sai vielä vuonna 1994 vain noin 1300 kantelua, missä oli jo kasvua edellisestä vuodesta kolmannes.³⁰⁷ Reilun kymmenen vuoden kuluttua yhteydenottojen lukumäärä oli noussut 14 000:een, joista 4400 oli tietopyyntöjä ja 9 800 varsinaisia esityksiä tutkimuksiksi. Näistä 17 prosenttia otettiin tarkemman tutkimuksen kohteeksi. Määrä on pienehkö, kun sitä vertaa esimerkiksi Suomen ja Ruotsin oikeusasiamiesten vuosittain saamien kanteluiden määrään väkilukuun suhteutettuna. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentaarisen oikeusasiamiehen toimivallan kohteena olevien viranomaisten määrä ei kuitenkaan ole niin suuri. Eniten kanteluja tehdään sosiaali- ja veroasioissa, joita on lähes puolet kaikis-

³⁰³ Taulukko. Folketingets Ombudsmands beretning for året 1994. København 1995, s. 22.

³⁰⁴ Folketingets Ombudsmands beretning 2006, København 1997, s.15. Tosin vuonna 2007 jäätiin hieman alle 4000 asian. Folketingets Ombudsmands beretning 2007, København 2008, s. 15.

³⁰⁵ Dokument 4 (2009–2010). Melding for året 2009 fra Sivilombudsmannen. Avgitt til Stortinget i mars 2010, s. 10.

³⁰⁶ Irlannin oikeusasiamies sai jo toiminnan alkuvaiheessa vuosittain noin 3000 kantelua, joista 25 prosenttia oli sosiaalihallinnon alueelta. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1994. Kanteluiden määrä on kasvanut lähes koko ajan. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1997, s. 4. Suurin piirtein väkimäärältään Suomen kokoisessa maassa tehtiin lähes 4000 kantelua vuonna 2010. Office of Ombudsman. February 2011. Developing and optimizing the role of the Ombudsman.

³⁰⁷ Vielä 1970-luvun alussa kanteluiden määrää ei pidetty suurena. *Wheare* 1973, s. 129. Kanteluissa on ollut havaittavissa jopa 28 prosentin kasvua vuositasolla. Kasvu alkoi erityisesti vuodesta 1988 lähtien. Parliamentary Commissioner for Administration. Annual Report for 1995, s. 2, 4. Vuonna 1996 oikeusasiamiehen toimistoon oli tullut 5500 puhelintiedustelua (2000 enemmän kuin edellisenä vuonna). Parliamentary Commissioner for Administration. Annual Report for 1996, s. 4. Oikeusasiamiehen toiminnasta informoitiin useammalla kielellä kuin vain englanniksi julkaistussa lehtisessä, jota jaettiin muun muassa *citizens advice bureau* -toimistojen kautta. Tämä oli omalta osaltaan vaikuttamassa kanteluiden määrän kasvuun. Parliamentary Commissioner for Administration. Sixth Report – Session 1994–95. Annual Report for 1994, s. 2.

ta kanteluista.³⁰⁸ Ranskassa suurimmat asiaryhmät, joista oikeusasiamiehelle kannellaan ovat olleet sosiaalasiat, verotus sekä ympäristöasiat ja rakentaminen.³⁰⁹ Espanjassa kanteluiden määrät ovat nousseet huomattavasti.³¹⁰

Suomessa oikeusasiamiehen saamien kanteluiden määrät kasvoivat 1990-luvulla sosiaalihallinnon ollessa suurin asiaryhmä.³¹¹ Välillä näytti siltä, että kantelumäärät olisivat tasaantuneet, mutta ne alkoivat nopeasti kasvaa 2000-luvulla. Kun vielä vuosituhannen alussa oikeusasiamiehelle saapui noin 2500 kanteluasiaa vuodessa, kantelujen määrät vuosikymmenen loppua kohden kasvoivat yli 4000 asiaan.³¹²

2000-luvulla on noussut ehkä kantelumäärien lisääntymistäkin suuremmaksi ongelmaksi se, mihin suuntaan oikeusasiamiesinstituutiota tulisi kehittää. Käytössä olevia eurooppalaisia malleja on useita:

- ruotsalais-suomalainen klassinen malli, jossa kansanedustuslaitoksen valitsema henkilö valvoo ensisijaisesti viranomaistoinnin laillisuutta syyteoikeuksin ja periaatteellisine valvontamahdollisuuksineen myös tuomioistuinlaitokseen,
- tanskalainen malli, joka demokratisoi hallintoa, tarjoaa oikeus-suojaa yksilölle ja keskittyy hallinnon menettelytapoihin (tätä mallia edustavat lähinnä myös anglosaksisten maiden oikeusasiamiehet),
- ranskalainen malli, joka korostaa oikeusasiamiehen välitystehävää,
- espanjalais-portugalilainen malli, joka tuo ranskalaiseen malliin perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan,

³⁰⁸ Syitä tarkempaan tutkimukseen ryhtymättömyydelle ovat muun muassa se, että MP-filtteriä ei ole käytetty tai jo heti nähdään, että ei ole löydettävissä näyttöä hallinnollisesta epäkohdasta. Annual Report 2006–07. Session 2006–07. Presented to Parliament pursuant to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967 and Section 14(4) of the Health Service Commissioners Act 1993, ordered by The House of Commons to be printed 18 July 2007. HC 838, s. 58.

³⁰⁹ *Mescheriakoff* 1996, s. 299.

³¹⁰ Espanjassa oli kanteluissa vuonna 2008 lisäystä edelliseen vuoteen peräti lähes 40 prosenttia. Kaikkiaan kanteluja jätti noin 92 000 henkilöä, mutta yksittäisten kanteluiden lukumäärä ei ole näin suuri, koska osa on ns. kollektiivisia. *Ex officio* tutkimuksia käynnistetään kerran päivässä. Ombudsman of Spain, Summary of the Report to Parliament Year 2008.

³¹¹ Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997, s. 24–25.

³¹² Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 3.

- puolalaismalli, jossa oikeusasiamies keskittyy erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan.

Painotukset vaihtelevat ja eri maiden oikeusasiamiesinstituutioissa on tapahtunut myös kehittymistä, sillä esimerkiksi Suomessa on tuotu mukaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä. Myös Ranskan oikeusasiamies on muuttumassa ihmisoikeusvaltuutetuksi. Käsitteellisesti on alettu puhua ns. hybridi-oikeusasiamiehistä.³¹³ Entisissä Euroopan sosialistisissa maissa vaihtelee se, kuinka voimakkaasti oikeusasiamiesinstituutio keskittyy vain ihmisoikeuksiin ja kuinka laajasti se puuttuu myös muihin hyvän hallinnon kysymyksiin. Suomessa oikeusasiamies alkoi käyttää hyvän hallintotavan käsitettä argumentoinnissaan muistuttaen näin Tanskan ja Norjan oikeusasiamiehiä. Tanskan, kuten myös Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentaarinen, oikeusasiamies on korostuneesti toiminut nimenomaan parlamentin puolesta, kun taas Ruotsissa ja Suomessa on korostunut itsenäisyys suhteessa kansanedustuslaitokseen. Oikeusasiamiesinstituutiot eroavat toisistaan myös suhtautumisessaan sovittelutoimintaan osana oikeusasiamiehen tehtäväkuvaa.

Oikeusasiamiesinstituution tulevaisuuden näkökulmasta useissa maissa joudutaan miettimään uudelleen oikeusasiamiehen tehtäväkuva liittyen perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään.³¹⁴ Tämä liittyy myös siihen, että klassiset oikeusasiamiehet ovat paljolti keskittyneet nimenomaan hyvään hallintotapaan menettelyoikeudellisena kysymyksenä. Ne ovat olleet kiinnostuneita valvomaan viranomaisten hyviä menettelytapoja ja virkamiesten käytöstä eikä niinkään aineellisten oikeuksien toteutumista.³¹⁵ Toisaalta tämä on saattanut liittyä yleensä oikeusasiamiesten toimivaltaan, sillä aineelliset kysymykset ovat suuntautuneet tuomioistuihin, ja vain ne kysymykset, joihin todellakaan ei ole voinut hakea muutosta, kuten virkamiesten käytös ja yleensä tosiasiallinen hallin-

³¹³ *Kaminis* 2006, s. 83. Oikeusasiamiesten toimivalta on liitetty perustuslain vastaiseen toimintaan tai perusoikeuksien loukkauksiin (Itävalta, Espanja ja Portugali). *Addink* 2005, s. 290.

³¹⁴ Organisorisena ratkaisuna vaikutetaan menevän siihen, että oikeusasiamiehen toimintaympäristöstä tulee viranomaisrakenteeltaan monimuotoisempi, mikä on nähtävissä myös Suomen ja Ranskan viimeaikaisissa lainsäädäntömuutoksissa ja jo aikaisemmin esimerkiksi Unkarin tai Kreikan oikeusasiamiesinstituutioiden organisoimisessa. Myös nimityksissä alkaa yleistyä perinteisen oikeusasiamies-nimikkeen sijaan ihmisoikeuksiin liittyvät nimikkeet. Ks. yleensä nimityksistä. *Ayeni* 2009.

³¹⁵ Näkökohta. *Abraham – O'Brien* 2006, s.1.

totoiminta, ovat olleet oikeusasiamiesten tutkimien kanteluiden kohteena.³¹⁶ Ruotsissa ja Suomessa on periaatteellisesti tullut esiin kysymys siitä, tuleeko ja missä laajuudessa oikeusasiamiesten tuomioistuINVALVONNASTA luopua.³¹⁷ Yleisellä tasolla on kysymys siitä, kuinka oikeusasiamiehen toiminnassa löydetään tasapaino toisaalta muodollisuuden, legalismin ja sanktioiden ja toisaalta epämuodollisuuden, ongelmanratkaisun ja yhteistoiminnan välille.³¹⁸

³¹⁶ Oikeusasiamiesten toimintatapoihin katsotaan vaikuttavan muun muassa yhteiskunta ja kulttuuri, poliittinen järjestelmä, kansainväliset yhteydet, mutta myös maan ajankohtaiset ongelmat sekä oikeusasiamiehen henkilökohtaiset ominaisuudet. Näkökohta on Slovenian ihmisoikeuksista vastaavan oikeusasiamiehen *Zdenka Čebašek-Travnikin*. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 108.

³¹⁷ Kysymys ei ole vain joko–tai-vastakkaisuudesta, vaan huomattavasti moninaiemmasta ongelmasta. Tuomioistuimiin suuntautuvan valvonnan muodot voivat vaihdella, ja ilmetä esim. oikeusministeriölle tehtävinä esityksinä ja epäsuorina suosituksina tuomioistuinlaitoksen ongelmien ratkaisemiseksi ja kehittämiseksi. Kysymys oikeusasiamiehen tuomioistuINVALVONNASTA tässä ja eräissä muissa muodoissa ole ollut vain ruotsalais-suomalaisen oikeuskulttuurin ilmiö, vaan se on ilmennyt erityisesti siirtymätalouden maissa, joissa tuomioistuimet ovat ruuhkautuneet ja oikeuskulttuuri on ollut yleisessä muutostilassa. Näkökohdista. Esim. *Hanžek* 2001.

³¹⁸ Irlannin entisen oikeusasiamiehen kiteyttämän näkemyksen mukaan. *Murphy* 2005.

OSA II

SUOMEN OIKEUSASIAMIES- INSTITUUTION TOIMINTA PERUSTAMISESTA 2000-LUVULLE

1 Vuoden 1919 hallitusmuoto ja Suomen oikeusasiamiesinstituution perustaminen

Jo autonomian aikana vuoden 1863 valtiopäivillä tuli esiin ajatus säätyjen omasta lainvalvojasta prokuraattorin viran lisäksi. Säädyt tekivät säätyjen asiamiehestä anomuksen yhtenä uudistuksena muiden joukossa, mutta Suomen asiain komitea katsoi, etteivät anomukset johtaisi mihinkään toimenpiteisiin. Keisari hyväksyi tämän komitean kannanoton. Idea säätyjen asiamiehestä otettiin esille uudestaan jo seuraavana vuonna perustuslakikomiteassa. Anomuksessa korostettiin sitä, että uuden asiamiehen ja prokuraattorin välisiä ristiriitatilanteita ei pidetty todennäköisinä. Asiamies olisi ollut toiminnastaan vastuussa vain säädyille. Asiaan ei kuitenkaan enempää puututtu. Mutta vuoden 1872 valtiopäivillä, kun tehtiin ehdotuksia senaatin oikeusosaston erottamiseksi erilliseksi korkeimmaksi oikeudeksi, ehdotettiin myös erityisen oikeusasiamiehen asettamista valvomaan tuomarien ja virkamiesten lakien noudattamista. Oikeusasiamiehen virka liitettiin nimenomaan tuomarin tehtävien valvontaan,¹ mitä heijastelee se, että nykyäänkin perustuslaissa mainitaan ensin nimenomaan tuomioistuinten valvontatehtävä sen herättämästä kritiikistä huolimatta.

Silloinen prokuraattori *J. Ph. Palmén* vastusti omassa lausunnossaan oikeusasiamiehen viran perustamista. Hän vakuutti, ettei prokuraattorin virassa ollut tapahtunut sellaisia laiminlyöntejä, että maata olisi tällaisella uudella viralla rasitettava. Palmén perusteli kantaansa sillä, että perustuslain mukaan hallitseminen ja laillisuuden valvonta kuuluivat yksinomaan monarkille, ja säätyjen osuus lainkäytössä rajoittui vain lakien säätämiseen. Senaatti ottikin ehdotuksiin kielteisen kannan vuonna 1874. Prokuraattori määrättiin kuitenkin antamaan jokaisille valtiopäiville kertomus lainkäytöstä, mutta menettelystä kuitenkin luovuttiin sortovuosina. Vuoden 1885 valtiopäivillä tehtiin edelleen ehdotuksia oi-

¹ *Hidén* 1970, s. 7–9 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen lyhyt historia. Ensimmäinen oikeusasiamies aloitti virassaan 90 vuotta sitten.

keusiamiesinstituution käyttööntamiseksi, mutta ne eivät johtaneet valiokuntaan lähettämistä pidemmälle.²

Mikael Hidén on pitänyt yllättävänä sitä, että yksikamarinen eduskunta ei vuoden 1906 jälkeen tehnyt ehdotuksia oikeusiamiesinstituution käyttööntamiseksi. Hidénin mukaan on mahdollista, että yksikamarisessa eduskunnassa oli säätyvaltiopäiviä heikompi edustus sellaisilla tahoilla, jotka tunsivat Ruotsista mallinsa ottavaa asiamiesinstituutiota. Itsenäistymisen jälkeen vasta monarkkisessa hallitusmuotoesityksessä esitettiin oikeusiamiehen tehtävät olennaisesti siinä muodossa, jossa ne sittemmin toteutuivat. Ehdotuksen todennäköisenä muotoilijana Hidén on pitänyt tältä osin *R. A. Wredeä*. Mukana oli myös muun muassa professori *Rafael Erich*, joka myöhemmin kuitenkin katsoi oikeusiamiehen viran perustamisen Ruotsin kokemusten perusteella tarpeettomaksi. Tämä liittyi mahdollisesti monarkkisen hallitusmuodon kaatumiseen. Oikeusiamies olisikin ollut monarkkisen valtiomuodon yhteydessä eduskunnan keino valvoa hallitusvallan toimenpiteitä.³

Esitys hallitusmuodoksi oli hyväksytty ja jätetty lepäämään vuonna 1918. Kun asiaa alettiin käsitellä uusilla valtiopäivillä 1919 sekä valtioneuvostossa, ehdotti oikeusministeri *Karl Söderholm* oikeusiamiestä koskevan säännöksen poistamista. Eduskuntakäsittelyssä *Ernst Estlander* totesi oikeusiamiehen tulleen Ruotsissa perustetuksi aikana, jolloin ei ollut parlamentarismia. Hän piti instituutiota tarpeettomana ja katsoi oikeusiamiehen olevan vain hallitsevan puolueen edustaja. Esityksen käsittelyssä Estlander ehdotti *Arthur af Forsellesin* kannattamana oikeusiamiestä koskevan säännöksen poistamista. Äänestyksessä tämä kanta kuitenkin hylättiin. Lakiehdotus hyväksyttiin lepäämään 14.6.1919. Kahta päivää myöhemmin perustuslakivaliokunta alkoi uudelleen käsitellä *Ritavuoren* ym. eduskuntaesitystä. Oikeusiamiestä koskeva säännös hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä, eikä säännökseen myöhemmässä käsittelyssä enää puututtu. Hallitusmuotoehdotus hyväksyttiin kiireellisenä 21.6.1919 ja valtionhoitaja vahvisti hallitusmuodon 17.7.1919. Jo 25.7.1919 eduskunta antoi perustuslakivaliokunnalle tehtäväksi laatia johtosääntöehdotuksen oikeusiamiehelle. Luonnoksen laativat Erich ja *Anton Kotonen*. Oikeusiamiehen johto-

² *Hidén* 1970, s. 9–10. Suunniteltiin suomalaisten oikeuksien tueksi venäläistämistoimenpiteitä vastaan. Lyhyesti. *Lehtimaja* 2000, s. 9–16. Toisaalta venäläistämistoimet alkoivat erityisesti 1890-luvulta.

³ *Hidén* 1970, s. 10–13.

sääntö hyväksyttiin joulukuussa 1919 (oikeusasiamiehen johtosääntö 10.1.1920/2). Oikeusasiamiehen ja oikeusasiamiehen varamiehen vaali pidettiin täysistunnossa 19.12.1919. Ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi valittiin *Magnus Alopaeus* ja hänen varamiehekseen *Risto Ryti* vuoden 1920 alusta. Oikeusasiamiehen tuli johtosäännön mukaan asua pääkaupungissa.⁴

⁴ *Hidén* 1970, s. 14–15.

2 Hallitusmuodon ja perustuslain säännökset oikeusasiamiesinstitutiosta

Kansainvälisesti on pyritty siihen, että oikeusasiamiehen toimivallan perustasta säädetään perustuslaissa. Suomessa meneteltiin näin instituution perustamisesta lähtien. Vuoden 1919 hallitusmuodossa (94/1919) oikeusasiamiehen toimivallan perusta säädettiin 49 §:ssä:

HM 49 §

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, valittava eteväksi laintuntijaksi tiedetty mies eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan, eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin varamies oikeusasiamiehen estettynä ollessa hoitamaan hänen tehtäviänsä.

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

Toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista tulee oikeusasiamiehen joka vuodelta antaa eduskunnalle kertomus.

Kun verrataan hallitusmuodon alkuperäisiä säännöksiä nykyisessä perustuslaissa voimassa oleviin säännöksiin, keskeiset oikeusasiamiehen asemaa, toimivaltaa ja tehtäviä määrittävät elementit ovat edelleen samat. Eduskunnan oikeusasiamies on eduskunnan täysistunnon valitsema eteväksi tunnettu laintuntija, joka valvoo lakien noudattamista viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa. Sen sijaan yhteiskunnan kehitys ja vaatimukset tarkemmasta sääntelystä näkyvät perustuslain (731/1999) säännöksissä ja oikeusasiamieslaissa (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002). Lainsäädäntötekniikan muutoksen ohella tämä kertoo instituution merkittävyyden kasvusta.

Nykyisen perustuslain varsinaiset oikeusasiamieissäännökset ovat 38 §:ssä (valintasäännös) ja 109 §:ssä (tehtäväsäännös).

PL 38 § Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteväiä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään.⁵

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

PL 109 § Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Perustuslain 38 §:n ja 109 §:n ohella oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä säännellään perustuslain tasolla useissa muissakin säännöksissä.⁶ PL 110 §:ssä säädelään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaosta, 111 §:ssä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta, 112 §:ssä⁷ valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonnasta, 113 §:ssä⁸ tasa-

⁵ Perustuslakia on muutettu alkuperäisestä liittyen apulaisoikeusasiamiehen sijaiseen (24.8.2007/802).

⁶ PL 27, 38, 48, 101, 109, 110, 111, 112, 113, 115 ja 117 §.

⁷ 112 § 1 mom. Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

⁸ 113 §. Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimes-

vallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain 115 §:n⁹ nojalla mahdollisuus saattaa perustuslakivaliokunnassa vireille valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta. Perustuslain 117 §:ssä¹⁰ säädetään oikeusasiamiehen oikeudellisesta vastuusta virkatoimessaan ja 101 §:ssä siitä, että valtakunnanoikeus käsittelee myös eduskunnan oikeusasiamiestä vastaan nostetun syytteen lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Perustuslain 27 §:n mukaan kansanedustajan tultua valituksi oikeusasiamieheksi hänen toimensa lakkaa. Perustuslain 48 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies voi olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä hänen kertomuksiaan tai muutoin hänen omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

Perustuslain 110 § liittyy perusteiltaan oikeusasiamiehen valtaoikeuksiin. Oikeusasiamiehen syyteoikeus on vahvistettu perustuslaissa. Syytteen nostaminen tuomaria vastaan säädetään nimenomaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudeksi. Samassa säännöksessä mahdollisuus jakaa tehtäviä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä saatettiin perustuslain tasolle. Edelleen tehtäväjako saa olla ainoastaan suuntaantava, eikä sillä saa kaventaa kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Samalla PL 110 §:n 2 momentti vahvistaa kahden rinnakkaisen ylimmän laillisuusvalvojainstituution olemassaolon.

PL 110 § Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako
Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

taan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

⁹ 115 § 1 mom. 1 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille yhtenä vaihtoehtona oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. PL 114 §:n 3 momentin mukaan syytettä valtakunnanoikeudessa valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa kuitenkin valtakunnansyyttäjä.

¹⁰ 117 §. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Sen sijaan säännökseen ei sisälly enää oikeutta olla läsnä tuomioistuimissa ja viranomaisissa.¹¹ Perustuslain 111 §:n 2 momentissa säännelty valtuus on oikeuskanslerin osalta velvollisuus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehelle tämä on säädetty vain oikeudeksi. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

¹¹ Perustuslain 111 §:ssä yhtenäisesti säädetään oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä olevan oikeus saada viranomaiselta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Tiedonsaantioikeus kirjoitettiin aikaisempia säännöksiä yleisempään muotoon ja riittävän kattavaksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien tehokkaan hoitamisen kannalta. Perustuslaissa turvattu tiedonsaantioikeus ei rajoitu viranomaisten pöytäkirjoihin, vaan kattaa periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot. Sen sijaan perustuslakiin ei enää ehdotettu otettavaksi säännöksiä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta olla läsnä tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa, tätä kuitenkin enempää perustelematta. Ks. HE 1/1998 vp, s. 167–168.

3 Suomen oikeusasiamiesinstituution ensimmäiset vuodet, lakkauttamisehdotukset ja toiminnan kehittäminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan näkökulmasta on ehkä hieman erikoista se, että ensimmäinen oikeusasiamies piti koko instituutiota Suomessa tarpeettomana ja esitti antamassaan toimintakertomuksessa sen lakkauttamista. Hän perusteli ehdotustaan sillä, että oikeusasiamiehellä oli samat tehtävät kuin oikeuskanslerilla,¹² joka traditionaalisesti oli paremmassa asemassa niitä hoitamaan, ja että virkojen työtaakka oli niiden rinnakkaisuudesta huolimatta muodostunut kovin epätasaiseksi.¹³ Eduskunnan ensimmäinen oikeusasiamies totesi ensimmäisessä vuoden 1920 toimintakertomuksessa:

”Kuten edellä olevasta selostuksesta havaitaan, on Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan tulos ensimmäiseltä vuodelta sellainen, ettei se edes ole voinut tyydyttää toimen hoitajaa. Missä määrin syynä siihen on ollut toimen uutuus ja se, ettei mitään vakiintunutta käytäntöä vielä ole sanotussa toiminnassa voinut muodostua, saattaa olla vielä vaikea ratkaista, mutta mielestäni jo ensimmäinen toimintavuosi antaa aihetta harkitsemaan kysymystä oikeusasiamiehen toimen tarpeellisuudesta. Voidakseen siihen vastata on välttämätöntä verrata toisiinsa Eduskunnan oikeusasiamiehen toimeen kuuluvia tehtäviä valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin.”

”Molempiin tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomarit ja muut virkamiehet noudattavat lakeja ja asetuksia sekä yksityisten jättämien kantelukirjel-

¹² Oikeuskansleri- ja oikeusasiamiesinstituution keskinäisen aseman kehittymisestä itsenäisyyden ajan ensimmäisinä vuosina. Ks. *Inha* 1997, s. 205–227.

¹³ *Hidén* 1970, s. 18. Helmikuussa 1920 tuli ensimmäinen kantelu oikeusasiamiehelle. Wiipurin lääninvangilassa tutkintovankina ollut jääkärivääpeli pyysi nöyrimmästi oikeusasiamiehen toimenpidettä siihen, että hänet, ellei hänen asiastansa heti voida Sotaoikeudessa uuteen tutkintaan ottaa, aivan kohta laskettaisiin vapaaksi tutkintovankueudesta ja että se tai ne, jotka katsottaisiin syyppäiksi hänen aiheettomasti vangittuna pitämiseen, asetettaisiin syytteeseen virkavirheestä. Tapaustiedot. *Paunio* 2009, s. 13.

mien johdosta tahi muuten, milloin aihetta siihen ilmaantuu, nostaa virkasyyte asianomaista viranomaista vastaan. Ainoa erotus on se, että oikeusasiamiehen johtosäännössä erikoisesti huomautetaan, että oikeusasiamiehen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin viranomaista vastaan etenkin silloin, kun viranomaisen tekemä virkavirhe on törkeämpää laatua.”¹⁴

Toimenkuvien vertailun jälkeen oikeusasiamies totesi edellä lausutusta käyvän ilmi tehtävien olevan pääasiallisesti samanlaisia. Oikeusasiamies esittikin, että tällöin täytyisi kysyä, kummalla on suuremmat edellytykset tehtävien täyttämiseksi. Oikeusasiamies korosti sitä, että yksityiset olivat tottuneet kääntymään oikeuskanslerin puoleen. Lopuksi oikeusasiamies totesikin vuosikertomuksessaan, että

”Kaiken edellä olevaan nähden katson velvollisuudeksi lausua, että Eduskunnan oikeusasiamiehen toimi ei mielestäni ole näyttäytynyt meillä tarkoitustaan vastaavaksi eikä tarpeen vaatimaksi ja että sen vuoksi olisi lakkautettava.”¹⁵

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan yhtynyt oikeusasiamiehen näkemykseen, vaan katsoi pelkästään ensimmäisen toimintavuoden perusteella olevan liian aikaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä toimi oli ”kuitenkin siksi uusi ja sen toimintamuodot vielä vakiintumattomat, että olisi liian aikaisin siitä saavutetun vähäisen kokemuksen perusteella yhtyä oikeusasiamiehen ehdotukseen toimen lakkauttamisesta, sitä vähemmän kuin tieto oikeusasiamiehen toimen olemassaolosta tuskin vielä on täysin ehtinyt päästä yleiseen tietoisuuteen”. Perustuslakivaliokunta teki myös sellaisen huomion, että kun vuonna 1920 oikeusasiamiehelle oli tullut koko vuoden aikana vain 75 asiaa, oli jo vuoden 1921 neljän ensimmäisen kuukauden aikana tullut 67 asiaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä olikin sen sijaan aiheellista miettiä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjakoa. Samoin tulisi ottaa harkittavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimikauden pidentäminen esimerkiksi kolmeen vuoteen.¹⁶ Osa perustuslakivaliokunnasta oli kuitenkin sitä mieltä, että kolme vuotta olisi liian pitkä aika, ja kahta vuotta pidettiin sopivam-

¹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1920, s. 28–29.

¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1920, s. 30.

¹⁶ PeVM 15/1921 vp. *Ernst Estlander* esitti vastalauseen mietinnöstä, ja ehdotti edelleen instituutiota lakkautettavaksi.

pana. Perustuslakivaliokunnassa vahvistui myös näkemys siitä, että eduskunnan oikeusasiamies ei saisi olla kansanedustaja.¹⁷

Vielä 1930-luvun alussa katsoi hallituskin aiheelliseksi lakkauttaa oikeusasiamiehen tehtävän ja teki eduskunnalle tätä koskevan lakiesityksen. *Mikael Hidén* on pitänyt lakkauttamisehdotusten todennäköisenä syyinä toisen vastaavantyyppisen organisaation olemassaoloa. Oikeuskanslerin viralla on myös historiallisista syistä ollut arvostettu asema,¹⁸ mitä uudella instituutiolla ei vielä voinut olla. Lakkauttamisehdotuksen taustalla on ollut mitä ilmeisimmin myös selkeät valtiontaloudelliset säästösyöt: lakkauttamisehdotus tehtiin keskellä maailmanlaajuista lamaa.¹⁹ Koska oikeusasiamiehestä säädettiin hallitusmuodossa, olisi tämä merkinnyt sitä, että myös perustuslakia olisi täytynyt muuttaa. Oikeusasiamiesinstituution kohdalla onkin korostettu pidettävän suotavana, että siitä säädettäisiin perustuslain tasolla, mikä lisää instituution pysyvyyttä.

Oikeusasiamiesinstituution lakkauttamisehdotuksen²⁰ taustalla vaikuttivat siis ilmeisesti lamavuosien säästötavoitteet²¹, samalla kun lakkautusta perusteltiin sillä, että instituutio ei ollut saavuttanut erityistä merkittävyyttä. Kantelujen määrät olivat pysyneet suhteellisen alhaisella tasolla samalla, kun niiden määrä alkoi uudestaan vähetä. Vuonna 1920 oikeusasiamiehelle tuli 72 asiaa, josta 2 aiheutti toimenpiteitä. Vuonna 1929 uusia asioita tuli 272 (toimenpiteitä 25) ja vuonna 1930 vain 174 (8).²² Vuonna 1932 oikeusasiamiehen käsiteltävänä oli 165 kantelua, 17 omaa aloitetta ja 4 muita asioita eli yhteensä 186 asiaa.²³

Eduskunnan oikeusasiamiehen lakkauttamisyhteyden ei ole katsottu syntyneen yksinomaan säästösyistä, vaan keskeinen peruste oli se, että

¹⁷ PeVM 13/1922 vp.

¹⁸ *Hidén* 1970, s. 2–3.

¹⁹ Hallituksen esitykseen vuoden 1933 tulo- ja menoarvioksi oikeusasiamiestä koskevaa määrärahaa ei ollut otettu talousarvioon, koska oikeusasiamiehen toimi oli tarkoitettu lakkauttaa mainitun vuoden alusta. Kysymys työnjaon aikaansaamisesta oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kesken sekä siitä aiheutunut esitys viiemeksi mainitun toimen lakkauttamisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1932, s. 10–13.

²⁰ HE 72/1932 vp.

²¹ TA 1/1932 vp. *Pihkala* ym. Eduskunnan oikeusasiamiehen viran lakkauttamisesta. Toivomusaloitteessa korostettiin näin saatavaa säästöä.

²² Oikeusasiamiehen toiminta 1920-luvulla oli lähtenyt kantelujen osalta varsin hitaasti käyntiin, kun sitä verrataan Tanskaan 1950-luvulla. Tanskassa jo ensimmäisen kuukauden aikana oikeusasiamies sai 100 kantelua, ja vuoden loppuun mennessä 600 kantelua. Luvut. *Hvidt* 1995.

²³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1932, s. 1–2.

se ei ollut instituutiona saanut vastaavaa merkitystä kuin sille oli ajateltu.²⁴ Oikeusasiamiehen katsottiin kuitenkin olevan tärkeä eduskunnan toimieliin²⁵ virkamiesten valvonnassa, ja korostettiin sitä, että kysymys ei ollut vain lain rikkomisesta, vaan sen varmistamisesta, ”etteivät he [virkamiehet] toimettomuudellaan jätä täyttämättä heille lakien täytäntöönpanijoina ja voimassapitäjinä kuuluvia velvollisuuksia”. Eduskunnan hylättyä hallituksen esityksen eduskunnan oikeusasiamiehen toimen lakkauttamisesta antoi hallitus eduskunnalle esityksen laiksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakamisesta.²⁶ Esityksen perusteluissa huomautettiin, että kysymys oli työnjaon tekemisestä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken, ja että oikeuskanslerin työmäärää pyrittiin nimenomaan pienentämään. Hallituksen valvonnan osalta oikeusasiamiehen katsottiin täydentävän oikeuskanslerin valvontaa, eikä valvovan hallitusta enää uudemman kerran.²⁷

Oikeuskansleri haluttiin vapauttaa käsittelemästä eräitä kanteluasioita, muun muassa vankien kanteluja. Tällaiset asiat annettiin mahdolliseksi siirtää oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän jostain erityisestä syystä katsonut, että ne on oikeuskanslerinviraston käsiteltävä. Vastaavaa siirto-oikeutta ei annettu tässä vaiheessa oikeusasiamiehelle.²⁸ Taustalla vaikutti myös jonkinasteinen tyytymättömyys oikeuskanslerin toimenpiteisiin vankeinhoidon valvojana ja toisaalta oikeuskanslerin virastossa oltiin turhautuneita kantelutilanteeseen²⁹ ja vankeinhoidon tar-

²⁴ PeVM 8/1932 vp – HE 72/1932 vp.

²⁵ Osa eduskunnasta oli täysistuntokeskustelussa katsonut, että hallitus oli lähtenyt oikeusasiamiehen toimen lakkauttamiseen eduskuntaa syrjivistä ja kansanvaltaisuuden kannalta arveluttavista vaikuttimista. *Hidén* 1970, s. 17.

²⁶ HE 118/1932 vp.

²⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1932, s. 10–13; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1933, s. 9–12.

²⁸ *Hidén* 1970, s. 17.

²⁹ Oikeuskansleri korosti perättömien kanteluiden suurta määrää ja ammattivalittajia. Osan valituksista hän totesi tulleen mielenterveydeltään kyseenalaisilta ihmisiltä. Kanteluiden määrät eivät välttämättä olleet suuria, mutta niitä pidettiin jopa 50-prosenttisesti täysin aiheettomina. Oikeuskanslerin havaintojen perusteella oikeuskanslerin virastoa pyrittiin myös käyttämään ylimääräisenä muutoksenhakutienä, mitä se ei ollut. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan annettu vuodelta 1920, s. 10. Oikeuskanslerin virastossa tunnuttiin olevan todella kyllästyneitä aiheettomiksi katsottuihin kanteluihin. Esimerkiksi vuonna 1929 julkaistiin otsikon alla ”Perättömiä kanteluja ynnä muita asioita, jotka eivät ole aiheuttaneet toimenpiteitä” jopa luettelo niistä henkilöistä, joiden kantelut eivät olleet antaneet aihetta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 1929, s. 13–19.

kastuksiin.³⁰ Oikeuskanslerin ongelmat vankikysymykseen liittyvässä tarkastustoiminnassa ovat saattaneet olla myös sen kehityksen takana, joka oli viemässä vankeinhoitoa oikeusasiamiehen erikoisalaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies *Esko Hakkila* vastusti sitä, että eduskunnan oikeusasiamiehestä olisi tehty vain lähinnä vankeinhoitolaitoksen oikeusasiamies. Oikeusasiamies katsoi, että periaatteellisista syistä ei voitu pitää osuvana esitystä, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä olisi kehitetty niin, että hänen pääasiallinen tehtävänsä olisi tullut olemaan huolenpito vankeuslaitoksissa, ja oikeusasiamies olisi joutunut keskittymään ”säilytettävänä olevien henkilöiden useinkin verraten toisarvoisten kanteluiden ratkaisemiseen”. Hän viittasi valtio-oikeudellisiin perusteisiin ja yleensä eduskunnan tahtoon, että oikeusasiamiehen tehtäviä olisi kehitettävä toisella perusteella. Oikeusasiamies korosti sitä, että tehtävänä ei ollut kiinnittää huomiota vain siihen, etteivät ”virkamiehet toiminnallaan riko lakia, vaan myöskin erityisesti siihen, etteivät he toimettomuudellaan jätä täyttämättä heille lain täytäntöönpanijoina ja voimassapitäjinä kuuluvia velvollisuuksia”.³¹ Oikeusasiamiehen toimenkuvassa korostettiin jo ensimmäisistä vuosista lähtien keskeisenä viranomaisten ns. passiivisuuskysymyksiin puuttumista.

Vuonna 1933 annettiin lait valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/1933) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/1933).³² Tämä noudatti ruotsalaista esimerkkiä siinä, että Ruotsissa puolustusvoimiin liittyvien asioiden valvonta keskitettiin erilliselle oikeusasiamiehelle. Suomessa tämä toteutettiin keskittämällä nämä asiat oikeusasiamiehelle. Puolustusvoimiin liittyvien asioiden keskittämisen merkityksestä oikeusasiamiesinstituution kehittymisen kannalta kerto-

³⁰ Erityisen ongelmallinen ryhmänsä olivat ns. valtiolliset vangit ja heidän kohtelunsa. Tilanne oli epäilemättä hankala sisällissodan jälkeisessä tilanteessa. Oikeuskanslerin virastossa oltiin myös ilmeisen turhautuneita suuritöiseen vankiluetteloiden tarkastamiseen. Heti sisällissodan jälkeen perustuslakivaliokunnan mietintöön oikeuskanslerin vuosikertomuksesta sisältyi jopa erillinen vastalause, jossa todettiin, että oikeuskansleri ei ollut sillä tavalla kuin hänen virkavelvollisuutensa olisivat vaatineet huolehtinut oikeustilan voimassa pitämisestä valtakunnassa. PeVM 10/1921 vp. Oikeuskansleriin suhtauduttiin vasemmiston näkökulmasta oikeusasiamiestä kriittisemmin. Oikeuskansleria kohtaan esitettiin kritiikkiä muun muassa siitä, että hän ei ryhtynyt toimenpiteisiin, vaikka työväenyhdistyksiä oli estetty laittomasti toimeenpanemasta kokouksia. PeVM 7/1925 vp.

³¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1933, s. 9–19.

³² Nämä kumottiin vuonna 1990 lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224).

vat myös eduskunnassa tehdyt ehdotukset sotilasoikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta. Kansanedustajien ehdotuksia erillisen sotilasoikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta ei haluttu myöhemminkään toteuttaa muun muassa sota-ajan olosuhteiden vuoksi.³³

Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen kannalta keskeistä oli oikeusasiamiesinstituutiolle annettava oikeuskanslerista osin erillinen tehtäväkenttä puolustusvoimiin ja vankiloihin³⁴ kuuluvien asioiden keskittämisellä oikeuskanslerin sijaan oikeusasiamiehen valvottaviksi. Periaatteellisesti oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien muotoilut, silloin kun niitä ei ole haluttu nimenomaisesti eriyttää, on muilta osiltaan haluttu pitää mahdollisimman samankaltaisina. Samoin on haluttu pitää kummankin asema itsenäisenä suhteessa toiseen ylimpään yleiseen valvontaelimeen.³⁵

Oikeusasiamiesinstituution kehittymisen näkökulmasta oli olennaista myös sen erottaminen kansanedustajan toimesta. Aikaisemmin eduskunnan oikeusasiamies toimi ja saattoi toimia kansanedustajana.³⁶ Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä tämä kuitenkin estettiin. Oikeusasiamies ei saanut toimia edustajana. Samalla valtiopäiväjärjestyksen 59 §:ään jouduttiin ottamaan säännös, joka antoi oikeusasiamiehelle läsnäolo- ja puheenvuoro-oikeuden eduskunnan täysistunnossa.³⁷

³³ Ks. esityksistä sotilasoikeusasiamieheksi ja niiden käsittelystä. *Hidén* 1970, s. 18–19.

³⁴ Vuoden 1920 oikeusasiamiehen johtosäännön 10 §:n (2/1920) mukaan oikeusasiamiehellä oli jo erityinen vankiloiden valvontatehtävä. Oikeusasiamiehen, jonka tuli asua pääkaupungissa, oli tarpeen vaatiessa tehtävä tarkastusmatkoja perehtyäkseen hänen virkatehtäviinsä kuuluviin asioihin sekä erityisesti käytävä tutkimassa vankiloita ja vaadittava tietoja vankien hoidosta ja muista heitä koskevista seikoista. Vankilakysymys oli sisällissodan, kieltolain ja yleensä lisääntyneen vankiluvun kasvun vuoksi erityisen ajankohtainen. Oikeuskanslerin vankiluetteloihin liittyvästä erikoistehtävästä huolimatta oikeusasiamies sai melko nopeasti myös kaksi kantelua valtiollisista rikoksista tuomittujen rangaistusten täytäntöönpanosta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1921, s. 17.

³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen ensimmäisessä johtosäännössä tämä ilmaistiin suoraan 4 §:n 2 momentissa (2/1920) säänneltäessä syytteen nostoa valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan. Milloin eduskunta päätti syytteen nostamisesta, ajaa sitä oikeusasiamies. ”Muuten älköön oikeusasiamies puuttuko oikeuskanslerin virkatoimiin.”

³⁶ Ajatus tästä järjestelystä oli sääntelyn taustalla, mitä kuvastaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 3 §:n 2 momentti (2/1920), jonka mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus olla saapuvilla eduskunnan istunnoissa, saamatta kuitenkaan ottaa osaa keskusteluihin ja päätöksiin, ellei hän ole eduskunnan jäsen. Johtosäännön 11 §:n mukaan oikeusasiamies ei kuitenkaan toimikautensa kestäessä saanut hoitaa muuta julkista virkaa.

³⁷ *Hidén* 1970, s. 17.

Eduskunta edellytti vuoden 1920 johtosäännössä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessaan kiinnittävän huomiota yhtenä keskeisenä asiana siihen, kuinka hallitusvalta oli toteuttanut eduskunnan hyväksymiä toimenpiteitä. Tämä kertoo oikeusasiamiehen roolin käsittämistä eduskunnan valvontaelimeksi suhteessa toimeenpanokoneistoon eikä vain kansalaisten etujen valvojaksi yksittäisissä asioissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön (2/1920) 8 §:n mukaan ”toiminnastaan sekä lakien ja muitten säännösten noudattamisesta oikeudenhoidossa ja hallinnossa tuli oikeusasiamiehen joka vuodelta antaa eduskunnalle kertomus”. Tässä kertomuksessa hänen oli myös ilmoitettava, mitkä eduskunnan mainittuna vuonna tekemät päätökset ovat tulleet vahvistetuiksi ja julkaistuiksi taikka muuten aiheuttaneet toimenpiteitä hallitusvallan puolelta.³⁸ Niin ikään hänen, mikäli aihetta on, tulee huomauttaa laeissa tai asetuksissa olevista puutteellisuuksista sekä epäselvistä ja ristiriitaisista säännöksistä, varsinkin sellaisista, jotka lainkäytössä tai hallinnossa ovat aiheuttaneet eriäviä tulkintoja, epä-tietoisuutta tai muita haittoja sekä ehdottaa lainmuutosta tai lainselitystä niiden poistamiseksi. Jos oikeusasiamies havaitsee, että jollekin hänen valvottavanaan olevalle alalle tarvitaan sellaisia uusia tai muutettuja säädöksiä, joita tasavallan presidentillä tai valtioneuvostolla on oikeus antaa, on hänen tehtävä siitä ilmoitus valtioneuvostolle. Oikeusasiamiehen oli tarpeen vaatiessa tehtävä tarkastusmatkoja sekä erityisesti käytävä tutkimassa vankiloita ja vaadittava tietoja vankien hoidosta ja muista heitä koskevista seikoista. Perustuslakivaliokunta toivoi oikeusasiamiehen selostavan myös tarkastusten tuloksia ja näissä mahdollisesti havaitsemiaan epäkohtia.³⁹ Oikeusasiamies alkoi eritellysti kertoa tarkastushavainnoistaan kertomuksen yhteydessä.

Oikeusasiamiehen toiminnan alkuvaiheista lähtien on jossakin määrin näkynyt se, että oikeuskanslerin perinteiseen rooliin kuului voimakkaammin syytteiden nostaminen. Tämä saattoi liittyä oikeuskanslerin vanhaan

³⁸ Vuosikertomukseen sisältyi selvitys niistä eduskunnan kertomusvuonna taikka edellisinä vuosina tekemistä päätöksistä, joista aiheutuvat hallituksen toimenpiteet kertomusvuoden päättyessä ovat olleet keskeneräisiä. Perustuslakivaliokunta saattoikin havaintonaan todeta, että ”viimeksi mainittujen joukossa on eräitä sellaisia asioita, jotka valiokunnan mielestä ovat jääneet liian pitkäksi aikaa valmisteltaviksi”. PeVM 4/1933 vp Tämä korosti oikeusasiamiehen asemaa hallinnon valvojana myös suhteessa poliittisluontoiseen hallinnolliseen toimintaan. Valtioneuvoston istunnossa oikeusasiamies oli läsnä vuonna 1923 ns. Lex Pulkkinen käsittelyn yhteydessä. Ks. esim. *Kastari* 1977a, s. 249.

³⁹ PeVM 18/1926 vp.

tehtävään syyttäjälaitoksessa.⁴⁰ Syytekynnys oli kuitenkin nykyiseen verrattuna huomattavasti paljon alempana.⁴¹ Tämä näkyi myös oikeusasiamiehen johtosäännössä. Johtosäännössä todettiin, että oikeusasiamiehen tulee erityisesti ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, milloin tuomari tai muu virkamies on virkatoimessaan tehnyt itsensä syyppäksi vilpillisyyteen, puolueellisuuteen tai törkeään laiminlyöntiin, loukannut yksityisen kansalaisen laillista oikeutta taikka mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

Kansanedustajien tuntemasta mielenkiinnosta ja odotuksista oikeusasiamiesinstituutiota kohtaan sekä sisällissodan jälkeisestä ilmapiiristä kertovat omalta osaltaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä esiin otetut yksittäistapaukset ja niihin jätetyt eriävät mielipiteet.⁴² Vastaavasti oikeuskanslerin vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä kohdistettiin kritiikkiä oikeuskanslerin toimintaa kohtaan.⁴³ Alusta asti oikeusasiamiehelle vaikutetaan tehdyn kanteluja yksittäistapauksellisista asioista,

⁴⁰ Esimerkiksi vuonna 1929 ajettiin hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa kaikkiaan 311 virkasyytettä. Esim. kihlakunnantuomari oli tuomittu rangaistukseen siitä, että hän oli kihlakunnanoikeuden riita-asiassa julkistamaan päätökseen liittynyt virheellisen veto-osoituksen. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 1929, s. 333–334.

⁴¹ Esimerkkitaapauksia mm. EOA 23.9.1939/816 kirje (Ajokortin peruuttamisen laiminlyönti). Kirjeessään eduskunnan oikeusasiamies toisen maailmansodan jo alettua ilmoitti, että ”kehoitan teitä, kanneviskaali, nostamaan hovioikeudessa sellaisen virkasyytteen, johon asia antaa aiheutta”. Ks. myös esim. EOA 15.10.1931/290 ja EOA 15.10.1931/291.

⁴² Vuoden 1923 kertomuksen käsittelyn yhteydessä puututtiin siihen, että pankkivaltuusmiehet olivat evänneet kansanedustajalta oikeuden tutustua erääseen vuonna 1921 tapahtuneeseen valuuttakauppaan. Tämä herätti myös vastalauseita. Lisäksi vastalauseissa käsiteltiin yleisen syytteen alaista rikosta Vaasassa, josta ei ollut kuitenkaan nostettu syytettä. PeVM 10/1925 vp. Mietintöön sisältyi vastalause siitä, että henkilöä oli syytetty avunannosta kahteen murhaan. Kantelun johdosta etsivän keskuspoliisin oli annettu toimittaa uusi tutkimus ko. henkilön osallisuudesta niihin murhiin, joiden avustamisesta hänet oli tuomittu. Oikeusasiamies ei ollut kuitenkaan ryhtynyt toimenpiteisiin vääryyden korjaamiseksi, vaan hän oli tyytynyt kirjeessään esittämään tasavallan presidentin harkittavaksi, eikö olisi syytä HM 29 §:n mukaan armoa antamalla lieventää rangaistusta siten, että henkilö laskettaisiin ehdonalaiseen vapauteen. PeVM 8/1925 vp.

⁴³ Vuoden 1923 aikana vangittiin eri paikkakunnilla maassa oikeusministeriön toimesta yhteensä noin 200 henkilöä, joista kuitenkin kaksi kolmasosaa vapautettiin toimeenpantujen kuulustelujen jälkeen, kun mitään rangaistavaa ei heitä vastaan ilmennyt. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä kiinnitettiin huomiota siihen, että tällainen menettely, jonka todettiin osoittavan harvinaisen kevytmielistä suhtautumista kansalaisten perustuslaissa säädettyihin kallisarvoisiin oikeuksiin, ei aiheuttanut toimenpiteitä oikeuskanslerin puolesta. Turun kuristushuoneella oli ollut myös nälkälakko, eikä oikeuskansleri ollut puuttunut asiaan, vaikka oikeuskanslerin tehtäviin kuului nimenomaan rangaistusten täytäntöönpanon valvonta ja koska nälkälakko oli aiheutunut siitä, että siihen osaaottavilla oli heidän mielestään lainvastaisesti evätty valtiolisille vangeille kuuluvat oikeudet. PeVM 7/1925 vp.

kun taas oikeuskanslerille tehdyt kantelut ovat koskeneet enemmän yleisluonteisempia asioita.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukseen sisältyi aikaisemmin ns. yksityiskohtainen tilasto sinä vuonna ratkaistuista kanteluista ja anomuksista. Tilastoon listattiin kantelijat nimiensä mukaisessa aakkosjärjestyksessä.⁴⁴ Vuosikertomuksessa ei tehty mitään anonymisointia edes kantelijoiden kohdalla, olkoonpa kysymys kuinka arkaluonteisesta asiasta tahansa.⁴⁵ Samalla nimiluettelo toimi eräänlaisena hakemistona, eikä hakemistona käytetty asiaryhmiä ja oikeudellisia ilmiöitä, kuten nykyisin. Tällainen tilastointi korosti oikeusasiamiesinstituution luonnetta eräänlaisena anomusinstituutiona hallitsijan armahdusinstituution tavoin. Samoin se korosti asioiden käsittelyn tuomioistuinmaisuuutta.

Esimerkiksi poliittisestikin herkkänä vuonna 1932 kanteluja tehneiden henkilöiden ns. ammatteina lueteltiin: luotsinleski, agronomi, täysivaltainen ministeri (palkka, Erich, Rafael), prokuristi, räättäli, rouva, suutari, käsityönopeettaja sekä kuritushuonevankeja, reserviluutnantti, säveltäjä (menettely ulosotossa), ent. vaihdemies (oikeus pysyä virassa), et. vääpeli (oikeus pysyä virassa), ruotsin kansalainen, krim. mielisairas, varatuomari, eläinlääkäri, talollinen, ent. pol. konstaapeli, sairaanhoitajatar, ratsumestari ja arkkitehti (oikeus tulla nimitetyksi virkaan)⁴⁶. Suurin osa kanteluasioista oli kuritushuonevankien kanteluja tuomioistuimen menettelystä rikosjutussa tai rangaistusten täytäntöönpanossa. Oikeusasiamiehelle vaikutetaan tehdyn enemmän kanteluja myös ns. virkamiesoikeudellisissa asioissa kuin nykyään liittyen muun muassa valtion viran tai toimenhaltijoiden oikeuteen pysyä virassaan tai toimessaan, oikeuteen tulla nimitetyksi, palkkaan ja eläkkeen saantiin.⁴⁷ Yleensä virkamiesoikeudellisista asioista kanneltiin toiminnan alkuaikoina nykyistä enemmän ilmeisesti liittyen puutteellisiin muihin oikeusturvakeinoihin.⁴⁸

Sisällissodan vaikutus näkyi oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa. Esille tuli poliittisten vankien tilanne. Oikeusasiamiehelle tehtiin myös

⁴⁴ Vasta vuoden 1962 vuosikertomuksesta lista jätettiin lopullisesti pois. Ks. *Rosas* 1980, s. 208.

⁴⁵ Esim. EOA 25.9.1947/2042. Nimettyä henkilöä epäilty sukupuolitaudista.

⁴⁶ EOA 2.4.1932/111 liittyen siihen, että kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta valtion virkaan.

⁴⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1932, s. 4–8.

⁴⁸ Eräitä valtion virkamiesten tai pysyvän toimenhaltijan palkkausta koskevia asioita. EOA 21.2.1927/37; EOA 3.6.1927/101; EOA 17.8.1927/117; EOA 22.8.1927/124; EOA 29.12.1927/223 (kirje).

useampia kanteluita, joissa erotetut virkamiehet pyysivät heidän ottamistaan jälleen valtion palvelukseen.⁴⁹ Kanteluita tehtiin myös kansanedustajien vangitsemisista.⁵⁰ Vuonna 1929 oikeusasiamies joutui ottamaan kantaa viranomaisten menettelyyn punalipun käytön yhteydessä.⁵¹ Vuoden 1932 vuosikertomuksessa olivat esillä muun muassa työväentaloihin kohdistuneet tihutyöt. Mäntsälän kapinaa vain sivuttiin, koska siitä oli käynnissä erillinen sisäasiainministeriön tutkinta.⁵² Kanteluissa tulivat esiin myös etsivän keskuspoliisin toimivaltakysymykset ja toimintatavat⁵³ ja rajaloikkaarit.⁵⁴ Toimintansa alkuvaiheista lähtien oikeusasiamies on ryhtynyt myös oma-aloitteisiin tutkimuksiin lehtitietojen perusteella.⁵⁵

⁴⁹ Esim. EOA 15.6.1921/53 (Keskusviraston menettely virasta erottamisessa, erotetun virkamiehen takaisin ottaminen, postilaitos). Eduskunnan oikeusasiamies totesi päätöksessään, että ”kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin minun puoleltani”. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1921, s. 28–31. Edelleen oli esillä myöhempinäkin vuosina kanteluita, joissa kyse oli kapinan johdosta kurinpidollisesti erotetun oikeudesta päästä takaisin valtion toimeen. Esim. EOA 2.10.1925/187.

⁵⁰ EOA 31.8.1923/90, EOA 31.8.1923/91, EOA 31.8.1923/92, EOA 3.9.1923/99, EOA 3.9.1923/100 ja EOA 22.9.1923/115.

⁵¹ EOA 25.9.1929/321; EOA 25.9.1929/322; EOA 19.9.1929/319 (Punaisella lipuilla liputtamista koskevia asioita). Eduskunnan oikeusasiamies ohjasi viranomaisia siitä, että punalippu saadaan poistaa vain tapauksessa, jolloin on aihetta varoa, että aikaansaa epäjärjestystä. Mutta ei sen vuoksi, että vaikuttaa ärsyttävästi ja suuttavasti lainkuuliaisiiin kansalaisiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1929, s. 14–16. Sekularisointumiskehityksestä kertoi kantelu koskien vangin pakotettua osanottoa aamu- ja iltahartauteen. EOA 19.7.1929/183.

⁵² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1932, s. 8–9.

⁵³ EOA 30.12.1933/538. Etsivän keskuspoliisiin toimivaltakysymykseen liittyvässä kanteluasiassa eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että koska kokous oli kutsuttu kokoon valitsijayhdistyksen perustamiseksi kunnallisvaaleja varten ja siis luvallisessa tarkoituksessa, ja kun itse kokouksessa ei myöskään ollut näytetty tapahtuneen mitään luvaton, vaikka kokous yleisesti oli ollutkin kommunististen ohjeiden mukaan suunniteltu ja järjestetty, että etsivän keskuspoliisin päällikkö *Esko Riecki* antaessaan määräyksen kokouksen hajottamisesta oli ylittänyt toimivaltansa. Eduskunnan oikeusasiamies saattoi tietoon vastaisen varalle sen, minkä oikeusasiamies katsoi hänen virheekseen jäävän.

⁵⁴ EOA 19.12.1933/518 (Suojärven rajaloikkaarit).

⁵⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1923, s. 11. Tällaisia eduskunnan oikeusasiamiehen oma-aloitteisen mielenkiinnon kohteita olivat esimerkiksi sanomalehdessä etsivää keskuspoliisia vastaan tehty syytös pidätetyn henkilön pahoinpitelemisestä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1923, s. 26–28. Samoin oikeusasiamies alkoi selvittää asiaa, kun lehdessä oli kerrottu papin antaneen valtiokirkosta eroamisesta todistuksen muodossa, joka voi olla loukkaava. Todistuksen sanamuoto osoittautui selvityksen jälkeen kuuluneen: ”he olivat mainitusta kirkosta eronneet siirtyäkseen rikosregisteriin”. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1923, s. 20.

4 Sotavuodet ja jälleenrakennuksen aika oikeusasiamiehen toiminnassa

Toisen maailmansodan syttyminen ja talvisota näkyivät ulkonaisesti yllättävän vähän oikeusasiamiehen vuodelta 1939 antamassa toimintakertomuksessa. Sota-aikana perustuslakivaliokunnan mietintöjen luonne alkoi muuttua. Niistä tuli lyhyitä ja peruskäsittelyn ilmaisevia.⁵⁶ Oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluasioiden aiheet kuitenkin kertoivat sodan vaikutuksesta.⁵⁷ Sotavuosien aikana eduskunnan oikeusasiamiehelle kanneltiin sodan olosuhteiden aiheuttamista muutoksista ihmisten elämään. Esillä oli asioita muun muassa komppanian päälliköiden virheellisestä menettelystä,⁵⁸ kenttäoikeuksien toiminnasta⁵⁹ ja rintamalla olevien henkilöiden yleisestä oikeudellisesta asemasta.⁶⁰ Tarkastustoiminnassaan oikeusasiamies tutustui vankiloiden viljelyksiin, pakkotyövankeihin sekä yleensä vankiloiden vaatetus- ja jalkinetilanteeseen.⁶¹ Yhteiskunnan holhous ilmeni edelleen eri muodoissa kuin nykyään. Oi-

⁵⁶ PeVM 82/1940 vp – oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1939.

⁵⁷ EOA 24.2.1940/74 (Vankien turvaaminen ilmapommitusten varalta). Kyse oli lähinnä Oulun lääninvankilasta, jolla oli vaarallinen asema rautatien ja sähkölaitoksen läheisyydessä, mutta joka toimi hyvänä sirpalesuojana. Lisäksi selvityksen mukaan myös vanginvartijat jäivät rakennukseen. EOA 9.5.1940/177 (Kysymys turvasäilöön otettujen oikeuksista). EOA 17.10.1940/650 (Kysymys rintamasotilaan vuokravelasta johtuneen omankädenoikeuden aiheuttaman vahingon korvaamisesta).

⁵⁸ Esim. EOA 6.11.1944/1141 (kirjelmä); EOA 10.1.1944/8.

⁵⁹ Esim. EOA 19.9.1944/920.

⁶⁰ Sota-aikana liikekannalle pannuissa sotaväenosastoissa palvelleet eivät ole olleet velvollisia vastaamaan riita-asioissa tai antamaan selvityksiä hallintoviranomaisten käsiteltävissä asioissa. EOA 26.2.1944/170 (kirjelmä)

⁶¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1944, s. 44–46. EOA 12.12.1944/1339 (Esitys oikeuden myöntämisestä vangeille vastaanottaa elintarvikkeita vankilan ulkopuolelta sekä heille annettavaksi vahvistettujen elintarvikemäärien tarkastamisesta). EOA 30.7.1947/1713 (Vankilan johtajalle annettu huomautus siitä, että kalakukkoa ei ollut annettu toimittaa tutkintavangille lisäravinnoksi). Oikeusasiamies joutui puuttumaan sodanjälkeisissä olosuhteissa vielä pitkään vankien vaatetustilanteeseen. Oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan jalkarätit oli vaihdettu kerran viikossa ja sukat joka kolmas viikko, mutta jokaisella vangilla oli tilaisuus tarpeen mukaan itse pestä sukkansa ja jalkarättinsä Sukevalla ja Konnunsuolla. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 1965, s. 183. Vankiloiden syöpäläisongelmasta ja sen ratkaisemisesta. Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1946, s. 29.

keusasiاميةhelle tulleissa kanteluissa esiintyi usein mm. irtolaisvalvontaan liittyviä kysymyksiä.⁶²

Sodan jälkeen eduskunnan oikeusasiemies anoi lisää työvoimaa ja oikeusasiemiehen viraston saattamista vakituiselle kannalle. Pyyntöä perusteltiin sillä, että oikeusasiemies joutui käsittelemään kanteluja ja anomuksia huomattavasti enemmän kuin oikeuskansleri siirrettyjen kantelujen kautta. Kun hänen työnjakonsa oikeuskanslerin kanssa oli tullut kansalaisten tietoisuuteen, kääntyivät he enemmän hänen puoleensa. ”Koska oikeusasiemiehestä siis meilläkin näyttää tulevan se viranomaisen, johon kansalaiset ensi sijassa turvautuvat saadakseen suojaa viranomaisten, niin alempien kuin ylempien, lainvastaisilta toimenpiteiltä, oikeusasiemiehen työtaakka lisääntyy.”⁶³

Jälleenrakennusvuodet näkyivät vaaran vuosina. Eduskunnan oikeusasiemies ei päässyt helpolla sodan jälkeisissä olosuhteista. Voidaan jopa sanoa, että oikeusasiemiehestä tuli poliittinen toimija. Toisaalta oikeusasiemies oikeudellisesta näkökulmasta sovelsi yllättävänkin pidättyvää linjaa rauhansopimuksen velvoitteiden täyttämässä.⁶⁴ Sen sijaan asekatkentakysymyksen hoitamisen yhteydessä tapahtuneet ylilyönnit⁶⁵ johtivat syytteiden nostamisiin. Kysymys valtiollisen poliisin toiminnasta tuli esiin oikeusasiemiehen toiminnassa yleisemminkin, ja se kulminoitui syytteen nostamiseen valtiollisen poliisin päällikön *Otto Brusinin* ja eräiden muiden henkilöiden kohdalla.⁶⁶

⁶² Eduskunnan oikeusasiemiehen ratkaistavana saattoi olla kysymys esimerkiksi siitä, tuliko pakkolaitoksesta päästetty alkoholisti siirtää tämän jälkeen irtolaisvainalcoholistivalvontaan. EOA 6.9.1955/1529. Tehtäviin kuuluivat myös työsiirtoloiden tarkastukset. Eduskunnan oikeusasiemiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1955, s. 70–73.

⁶³ Eduskunnan oikeusasiemiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1945, s. 19.

⁶⁴ Esim. EOA 7.5.1948/915. Valtioneuvosto ei menetellyt virheellisesti päättäessään rauhansopimuksen jälkeen sotavangin luovuttamisesta väli rauhansopimuksen määräysten nojalla. EOA 15.11.1951/1560 (Kysymys rauhansopimuksen nojalla luovutettavaksi vaaditun henkilön pidättämisen laillisuudesta).

⁶⁵ Pelkona oli ollut, että jos oman maan viranomaiset eivät onnistuisi tutkimaan näitä poliittisesti herkkiä kysymyksiä, liittoutuneiden valvontakomissio ottaisi ne tutkitavakseen. *Rentola* 2009, s. 251.

⁶⁶ Oikeusasiemies katsoi sisäministeriön tutkintaelimen menetelleen virheellisesti asekatkentakijutun tutkimuksissa useissa ratkaisemissaan asioissa. Tunnetuin näistä oikeusasiemiehelle tehdyistä kanteluista on sittemmin kansanedustajaksi siirtynen *Eero Kivelän*, joka oli itse ollut pidätettynä asekatkennästä ja tullut vapautetuksi siirryttyään varasijalta kansanedustajaksi. Ks. *Lukkari* 1984, s. 234–236. Ratkaisu tähän kanteluunsaian EOA 31.7.1947/1777 (Valtiollisen poliisin päällikkö ja apulaispäällikkö asetettu syytteeseen pidätettyjen ja turvasäilöön määrättyjen kohtelusta). Tämä kantelu koski nimenomaan henkilöitä, joita oli säilytetty pidätettyinä ja turvasäilössä määrättyinä Helsingin keskusvankilassa olleessa valtiollisen poliisin pidätysosastossa ja erikoisesti

Salapatkioikeudenkäyntiin valtakunnanoikeudessa vuonna 1953 jouduttiin oikeusasiamiehen marraskuussa 1952 eduskunnalle tekemän ilmoituksen pohjalta.⁶⁷ Sen sijaan tällaiseen ilmoitukseen ei ns. Leinon listan yhteydessä ryhdytty.⁶⁸ Oikeusasiamiehen 1950-luvun poliittinen toiminta kulminoitui eräällä tavoin vuoden 1956 yleislakon päättymisen yhteydessä tapahtuneessa eduskunnan oikeusasiamiehen puheenvuorossa hallituksen tiedonannon yhteydessä.⁶⁹

Vuoden 1949 kertomuksen otsikointi tilasto-osioiden jälkeen kertoo kan- telusasioiden käsittelyn ominaisuutteen olleen olennaisempaa kuin sijoittu-

toimenpiteitä elo-, syys- ja lokakuun 1945 aikana, jolloin oli evätty oikeuksia, joita kuului rikoslain voimaapanosta annetun asetuksen perusteella tutkintovangille ja myös turvasäilössä olevalle. Oikeusasiamies katsoi toiminnan perustuneen annettuihin säännösten vastaisiin ohjeisiin ja valvonnan laiminlyöntiin. Annetut ohjeet olivat vaikuttaneet lainvastaisen menettelyn yleistymiseen ja jatkumiseen. Samanaikaisesti EOA 31.7.1947/1757 (Sisäasianministeriön tutkintaelimen päällikölle annettu huomautus siitä, ettei turvasäilössä olevalta poistettuja esineitä ollut viipymättä palautettu). Tätä ennen oli jo ajallisesti tehty esim. ratkaisu EOA 18.7.1947/1625 (Sisäasianministeriön tutkintaelimen päällikkö asetettu syyteeseen laittomasta pidättämisestä). Näiden jälkeen esim. EOA 12.11.1947/2539 (Sisäasianministeriön tutkintaelimen läänintarkastaja tuomittu rangaistukseen siitä, ettei pidättämiseen ollut laillista perustetta); EOA 9.12.1947/2670; EOA 25.2.1948/320; EOA 21.6.1949/939; EOA 30.9.1949/1534. Esimerkiksi viimeisen osalta oikeusasiamies totesi, että se ei antanut muuta aihetta kuin, että kantelijat voivat esittää vaatimuksensa vireillä olevan syytejutun yhteydessä. Myös edeltäjien toiminnasta valtiollisessa poliisissa esim. EOA 18.9.1948/1946. Brusiin toimi valtiollisen poliisin päällikkönä huhtikuusta joulukuuhun 1945. Brusiin tuomittiin eräiden alaistensa ohella taitamattomuudesta ja huolimattomuudesta tehdyistä virkavirheistä sakkoihin. Ks. myös Valpo II yleensä. *Rentola* 2009, s. 251–252.

Oikeusasiamiehen vuoden 1947 kertomuksesta annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyy vastalause. Suomen kansan demokraattisen liiton kansanedustajat katsoivat, että koska aikaisemmin eduskunnassa ja yleensä viranomaisten toimiin oli suhtauduttu ymmärrettävästi paljon pahemmissa ja enemmän oikeudenloukkausta aiheuttaneissa tilanteissa, heidän mielestään oikeusasiamiehellä ei ollut tarpeeksi aihetta kysymyksessä olevassa tapauksessa syytteen nostamiseen. Vastuulliset henkilöt olivat erittäin vaikeassa sisä- ja ulkopoliittisessa tilanteessa suorittaneet tutkimuksia maallemme vahingollisissa asekatkentakjutussa, jotta rauhansopimusta ja suhteita Neuvostoliittoon vaarantavat asekatkentakasiat olisi saatu selvitettyä mahdollisimman nopeasti. Vastalauseen jättäneiden mielestä viranomaiset olivat tehneet parhaansa hoitaessaan isänmaan edun mukaisesti asekatkentakjuttua. PeVM 92/1949 vp.

⁶⁷ EOA 27.11.1952/1734 (Eduskunnan oikeusasiamiehen kirje eduskunnalle, allekirjoittajina Paavo Kastari ja esittelijänä Mauno Zitting). Sisältyy myös PeVM 14/1953 vp. Salapatki Oy -oikeudenkäynnistä valtakunnanoikeudessa. Ks. esim. *Hidén* 2007, s. 180.

⁶⁸ EOA 9.12.1947/2670 (Sisäasianministeri ylittänyt toimivaltansa päättäessään asiasta, joka olisi kuulunut valtioneuvoston ratkaistavaksi).

⁶⁹ Jo oikeusasiamies Laisaari oli arvostellut valtioneuvostoa vuoden 1950 lakkotaupahtumiin liittyvistä toimenpiteistä. Oikeusasiamies Kastari arvosteli hallitusta ja yleensä vuoden 1956 yleislakkoa laittomaksi. Ks. *Mertanen* 2004, s. 143, 248–252, 298. Ks. myös *Lackman* 2009, s. 247.

misen hallinnonaloille. Asioita käsiteltiin seuraavanlaisten otsikoiden alla: yleisluontoisia esityksiä viranomaisille, alistuksia ja esityksiä yksittäistapauksissa, virkasyytteitä ja huomautuksia viranomaisille virheellisistä menettelyistä, päätöksiä, joilla saattaa olla yleisempää merkitystä, toimenpiteitä valtioneuvoston tarkastajien kertomusten johdosta sekä tarkastustoiminta.⁷⁰ Kun verrataan oikeusasiamiehen aikaisempien vuosikymmenten vuosikertomusten sisällyslueteloa nykyisin laadittaviin, muutos on huomattava ja kertoo oikeusasiamiehen roolin muutoksesta. Kun nykyään oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa korostuvat hyvinvointivaltion ja postmodernin hallinnon toiminnalliset asiat, aikaisemmin päähuomio oli perinteisen oikeusvaltion toiminnoissa. Vanhemmissa vuosikertomuksissa korostettiin otsikon tasolle nostettuina ja erityisinä jaotteluperusteita niitä toimenpiteitä, joihin oikeusasiamies oli ryhtynyt. Omissa luvuissaan viranomaisista käsiteltiin vain ne, joiden tehtävät olivat perinteistä julkisen vallan käyttöä. Pääasiallinen toimintasektori kohdistui tuomioistuimiin, poliisiin, ulosottoviranomaisiin ja puolustusvoimiin. Vankeinhoitolaitoksen valvonnan ohella oikeusasiamies sai kanteluita hallinnollisista irtolaisiin ja alkoholisteihin liittyvistä toimenpiteistä. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksen sisällysluetelun muutos kertoo omalta osaltaan valvonnan painopistealueiden muutoksesta⁷¹ ja yleensä hallinnon kehityksestä.⁷² Lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon kehittämistä käsittelevät esitykset ja lausunnot olivat vuosikertomuksessa heti aluksi (II luvussa).⁷³ Virkasytteeasiat muodostivat

⁷⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1949.

⁷¹ Nykymuotoinen oikeusasiamiehen vuosikertomuksen sisällysluetelo tämän teoksen IV osan alussa.

⁷² Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonnan luonnetta kuvaa hyvin esimerkiksi vuoden 1965 kertomuksen sisällysluetelo: I Käsiteltävänä olleiden asioiden ja tehtyjen ratkaisujen lukumäärät ja laatu, II Lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon kehittämistä tarkoittavat esitykset ja lausunnot, III tuomionpurkua sekä muuten viranomaisen ratkaisun poistamista ja oikaisemista koskevat asiat, IV virkasytteeasiat (vireille pannut ja ratkaistut erikseen), V Päätöksiä, joissa on annettu huomautus tai lausuttu muu arvostelu viranomaisien menettelystä (A Rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat asiat, B Huoltoviranomaisten menettelyä koskevat asiat, C Tuomioistuinmenettelyä koskevat asiat, D Poliisi- ja ulosottoviranomaisten menettelyä koskevat asiat, E Sotilasviranomaisten menettelyä koskevat asiat, F Muiden viranomaisten menettelyä koskevat asiat), VI Kurinpitomenettelyyn johtaneet asiat, VII Muita päätöksiä, joilla saattaa olla yleistäkin merkitystä (A Rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat asiat, B Tuomioistuinmenettelyyn liittyvät asiat, C Muut asiat), VIII Tarkastuksia.

⁷³ Tällaisia olivat esimerkiksi vuonna 1967. EOA 2.5.1967/1029 (kirje oikeusministeriölle, esitys virkanimitysasioissa tehtävien päätöksien tiedoksiantamista koskevien säännösten täydentämiseksi). EOA 24.5.1967/1248 (kirje oikeusministeriölle, esitys vaarallisten rikoksenuusijain eristämisestä annetun lain uudistamisesta). Valtioneuvosto päätti

edelleen niinkin huomattavan kokonaisuuden, että niitä käsiteltiin omassa luvussaan. Sen sijaan nykyisin oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa keskeisessä osassa olevat selvitysosat oikeudenhoidon tilasta hallinnon erikoissektoreilla käsittivät vain lähinnä osan C ”muut asiat”.⁷⁴

Sota-aikana uusia kanteluja tuli vuosittain noin 500. Vuonna 1949 tehtiin kanteluita ja anomuksia 748.⁷⁵ Vielä olympiavuonna 1952 uusia asioita tuli vireille vain 573. Vuonna 1955 lukumäärä oli noussut jo 800 asiaan.⁷⁶ Vuonna 1965 eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli 1091 asiaa. Virkasyytteitä nostettiin 5 tapauksessa,⁷⁷ huomautus annettiin 20 asiassa, alistus- tai esitys viranomaiselle tehtiin 8 asiassa. Oikeusasiamiehen puuttutua asiaan viranomainen itse oli toimittanut oikaisun 18 tapauksessa. Toimenpiteistä luovuttiin, koska olosuhteet olivat muuttuneet ennen oikeusasiamiehen puuttumista 7 tapauksessa, asia oli ollut vireillä tuomioistuimessa 27 tapauksessa, virheellistä menettelyä koskevan kantelun tueksi ei ollut esitetty todennäköisiä syitä 110 tapauksessa, toimenpide ei kuulunut oikeusasiamiehelle 81 asiassa tai asia raukesi muusta syystä 36 tapauksessa. Tarkastuksia suoritettiin 89.⁷⁸ Vuosikertomuksissa näkyvät sekä kantelujen yleiset tendenssit että laajemmin yhteiskunnan muutos ja muutoksessa ilmenneet ongelmat. Oikeusasiamiehen valinnassa ja toimissa näkyi politisoitumista. Tätä saattoi olla edistämässä oikeusasiamiehelle vielä kuulunut erityinen tehtävä seurata eduskunnan päättämien asioiden toimeenpanoa.⁷⁹

asettaa 8.6.1967 komitean asiaa uudistamaan. EOA 7.12.1967/2725 (kirje oikeusministeriölle, kysymys syyttömästi rangaistusta kärsineelle tai vangitulle tulevaa korvausta koskevan asian käsittelyjärjestyksen yksinkertaistamisesta ja helpottamisesta).

⁷⁴ Ks. Oikeusasiamiehen ratkaisemien kantelujen ja anomusten jakautuminen asiaryhmittäin vuosina 1964–1973. Vuonna 1974 asiaryhmittäistä tilastointia muutettiin lähinnä siten, että jatkuvasti kasvanut ryhmä muiden viranomaisten menettely jaettiin useampaan osaan. KM 1975:41, s. 11, taulukko 2.

⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1949, s. 4.

⁷⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1955, s. 1. Yllättäen näin vuosina kuitenkin perustuslakivaliokunnassa oikeusasiamiehen vuosikertomusten hyväksynnässä oli edelleen usein pelkillä toteamuksilla tapahtuvia hyväksymisiä. Esim. PeVM 31/1956 vp.

⁷⁷ Virkasyytteitä nostettiin heti sodan jälkeen vuonna 1946 niinkin paljon kuin 16 tapauksessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1946, s. 5.

⁷⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1965, s. 9.

⁷⁹ Esim. EOA 31.7.1947/1724 (kirjelmä). (Valtioneuvostolle annettu huomautus asetuksen lainvastaisuudesta). EOA 14.9.1949/1401 (kirjelmä). Huomautus valtioneuvostolle sen antaman päätöksen ristiriitaisuudesta asetuksen säännöksen kanssa. Osaan asioista liittyi taloudellisia kysymyksiä. Esim. EOA 19.2.1951/150 (kirjelmä). Esitys valtion autojen käytön valvontaa koskevan järjestelmän parantamiseksi. Perustuslakivaliokunta puuttui eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä valtion autojen käytön valvontaan, jonka se katsoi vaativan tehostamista.

5 Hyvinvointivaltion rakentamisen aika oikeusasiamiehen toiminnassa

Hyvinvointivaltion ajaksi voidaan lukea 1960-luvulta alkanut kehityslinja aina 1990-luvun alkuun, jolloin Suomi joutui voimakkaaseen taloudelliseen taantumaaan. Viimeisintä hyvinvointivaltioajattelulle ominaista lainsäädäntöä oli vammaispalvelulainsäädännön (380/1987) aikaansaaminen. Kansainvälisesti oikeusasiamiesinstituution leviämiseen on katsottu vaikuttaneen sotavuosien ja sodanjälkeisen ajan kokemukset säännösteily määräysten hallinnollisesta toimeenpanosta ja tämän valvonnasta. Oikeusasiamiesinstituution leviäminen kansainvälisesti on liitetty myös toisen maailmansodan jälkeiseen kehitykseen, jolloin hallinnollisen sääntelyn määrä lisääntyi erityisesti sosiaalishallinnon alalla.

Suomessa oikeusasiamiesinstituutiota ei tarvinnut enää ottaa käyttöön, mutta sen toiminnan luonne muuttui. Oikeusasiamiesinstituutiota kohtaan tunnetusta kiinnostuksesta Suomen osalta kertoo *Mikael Hidénin* väitteleminen vuonna 1970 teoksella ”Eduskunnan oikeusasiamies”. Samanaikaisesti oli komitean valmisteltavana Suomen oikeusasiamiesinstituution kehittämiseen liittyviä kysymyksiä (KM 1970 B 13). Kantelumäärien lisääntymisen vuoksi ja oikeusasiamiehen kanslian hallinnon kehittämisen näkökulmasta esitettiin erillistä apulaisoikeusasiamiehen tointa. Samoin oikeusasiamiesinstituution aseman kehittymisestä Suomessa kertovat ne ehdotukset, joita tehtiin nimenomaan oikeuskanslerin tuomioistuinten ja viranomaisten valvontatehtävien siirtämisestä oikeusasiamiehelle sekä erillisen valtionsyyttäjän viran perustamisesta.⁸⁰

Vuonna 1970 mietintönsä antaneen oikeusasiamiesinstituution kehittämiskomitean⁸¹ ehdotuksen mukaisesti muutettiin vuonna 1971 hallitusmuodon 49 §:ää (laki 19/1971) siten, että eduskunta valitsi oikeusasiamiehen lisäksi apulaisoikeusasiamiehen, joka avusti oikeusasiamiestä ja tarvittaessa astui hänen sijaansa.⁸² Vuonna 1971 annettiin lisäksi

⁸⁰ Ks. *Hidén* 1970, s. 19–20. Ks. myös *Seppinen* 2009, s. 123–126.

⁸¹ Apulaisoikeusasiamiehen katsottiin mahdollistavan muun muassa tarkastustoiminnan, koska muutoin toiminta keskeytyy, kun oikeusasiamies on tarkastusmatkalla. Toiminnan tehokkuuden vuoksi toimikaudet vaihtuisivat myös eri aikoina. KM 1970 B 13, s. 12–14, 34.

⁸² Apulaisoikeusasiamiesjärjestelmän ohella perustuslakivaliokunnassa oli esillä

laki oikeusasiamiehen kansliasta (882/1971), jolla kumottiin aikaisempi laki eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista. Tällä uudella lailla oikeusasiamiehen kanslia saatettiin vakinaiselle kannalle ja sen henkilökunta virkamiesoikeudellisesti samaan asemaan kuin valtion ns. pysyvät toimen haltijat sekä annettiin toimia koskevat muutkin tarvittavat määräykset.⁸³

Vuoden 1972 alusta oikeusasiamiehen ohella valittiin samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi aikaa, eli neljäksi vuodeksi, apulaisoikeusasiamies. Apulaisoikeusasiamiehen tarpeellisuutta perusteltiin kantelumäärien nousuun liittyen mahdollisuudella varata edelleen riittävästi aikaa tarkastuksiin, mutta myös jo perusoikeuksien valvonnalla.⁸⁴ Kokemukset oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin järjestelmästä olivat myös hyviä.⁸⁵

Melko pian oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymisen jälkeen vuonna 1975 mietintönsä antaneen oikeusasiamiestoimikunnan tehtäväksi annettiin selvittää,⁸⁶ olisiko hallitusmuodon 49 §:n säännöksiä ollut kuitenkin muutettava siten, että eduskunta valitsisi kaksi samanarvoista oikeusasiamiestä.⁸⁷ Lisäksi toimikunnan

edelleen mahdollisena jopa tulevaisuudessa toteuttavana vaihtoehtona kahden rinnakkaisen ja tasa-arvoisen omilla toimialoillaan laillisuusvalvontaa hoitavan oikeusasiamiehen järjestelmä. PeVM 30 /1970 vp.

⁸³ Kehityksestä lyhyesti. KM 1975:41, s. 4.

⁸⁴ Kanteluteitse, samoin kuin muullakin tavoin oikeusasiamiehen tutkittavaksi tulevien asioiden joukossa on kuitenkin sellaisia, joissa on kysymys kansalaisten perusoikeuksien ylläpitämisestä ja laajakantoisten epäkohtien korjaamisesta tai ehkäisemisestä. Näiden merkitys on laajemmalle ulottuva kuin muiden asioiden. Oikeusasiamiehen toimenpiteet näissä asioissa vaativat perusteellisia tutkimuksia ja vievät aikaa tavallisen kantelun käsittelyaikaan verrattuna. Näihin ei jää aikaa riittävästi perehtyä. Tarkistusten lisääminen. HE 118/1970 vp.

⁸⁵ PeVM 30 /1970 vp.

⁸⁶ Hallituksen esityksessä oli toteutuneesti ehdotettu apulaisoikeusasiamiesjärjestelmään siirtymistä (HE 118/70), mutta yhtäläisesti oli ollut käsiteltävänä lakialoite 397/1970 siirtymisestä ns. rinnakkaisjärjestelmään, eli että valittaisiin kaksi tasa-arvoista oikeusasiamiestä. Aloitteen mukaan rinnakkaisjärjestelmää puolsi ehkä voimakkaimmin oikeusasiamiehen valvottavina olevien viranomaisten monilukuisuus ja erilaisuus. Kysymys oli ollut esillä jo valtiosääntökomitean toimeksiannossa, mutta valtiosääntökomitea (KM 1974:27) ei ollut lainkaan käsitellyt asiaa. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 28/1974 vp todettiin esiintyneen tapauksia, jolloin kanteluja tehneet kansalaiset katsoivat tullessa epäasianmukaisesti kohdelluiksi, kun heidän eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamiaan kanteluja ei ollut tutkinut oikeusasiamies itse. Apulaisoikeusasiamiesten päätöksistä oli yritetty kannella oikeusasiamiehelle. KM 1975:41, s. 20–21, 23. Edelleen esim. AOA 18.10.2002 dnro 588/4/99 kantelu liittyen myös tyytymättömyyteen apulaisoikeusasiamiehen vastauksesta.

⁸⁷ Komitea pyrki kartoittamaan lähinnä ns. apulaisoikeusjärjestelmän (oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies) ja ns. rinnakkaisjärjestelmän (vähintään kaksi saman-

tehtävänä oli sen selvittäminen, oliko 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.

Oikeusasiamiestoimikunta ehdotti hallitusmuodon 49 §:ää muutettavaksi siten, että eduskunnan oikeusasiamiehiä olisi valittava vähintään kaksi ja kullekin oikeusasiamiehelle olisi valittava varamies. Tarkemmat säännökset kaikin puolin samanarvoisista oikeusasiamiehistä olisivat olleet eduskunnan oikeusasiamiesten johtosäännössä.

Hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ajaessaan tai ajattaessaan syytettyä virkamiestä vastaan virkavirheestä oli virallisista syyttäjistä annetussa laissa säädetyn vastuun alainen. Virassa tapahtuvasta oikeusasiamiehen muusta lainvastaisesta menettelystä ei ollut säädetty mitään. Vaikka kysymys ei kuulunutkaan toimikunnan tehtäviin, toimikunta katsoi, että oikeusasiamiesjärjestelmää uudistettaessa säännöksiä oli tältä osin täydennettävä. Kun oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävät ja virka-asema vastaavat pääkohdissaan toisiaan, ehdotettiin oikeusasiamiestä vastaan nostettava virkasyyte käsiteltäväksi valtakunnanoikeudessa, kuten oikeuskanslerinkin osalta. Komiteanmietinnössä kannatettiin myös uuden lain säätämistä oikeusasiamiehen kansliasta.⁸⁸

Oikeusasiamiestoimikunta katsoi, että kysymyksen oikeusasiamiehen toimivallan laajentamisesta julkisia tehtäviä hoitavia koskevaksi tuli jäädä odottamaan myöhempiä selvityksiä rikoslainsäädännön ja julkishenkilöstön oikeusasemaa koskevan säännösten uudistamista käsittelevissä komiteoissa. Täten katsottiin olevan ennen aikaista tehdä ehdotuksia eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevien säännösten muuttamiseksi. Toimikunta kuitenkin lyhyesti luetteli niitä henkilöryhmiä, joihin oikeusasiamiehen toimivallan ulottaminen saattaisi vastaisuudessa tulla kysymykseen.⁸⁹

arvoista oikeusasiamiestä) etuja ja haittoja. Tässä vaiheessa Suomessa oli saatu kokemusta vain apulaisoikeusasiamiesjärjestelmästä, joka sekkin oli ollut toiminnassa varsin lyhyen ajan. KM 1975:41, s. 1.

⁸⁸ KM 1975:41, s. I–III.

⁸⁹ KM 1975:41, s. 1. Komitea totesi, että oikeusasiamiehen valvontapiiriä sääntelevän RL 2:12:n ja HM 49 §:n säännökset oli kirjoitettu aikana, jolloin julkinen valta saattoi vaikuttaa yksityisen kansalaisen oikeusasemaan lähes yksinomaan vain virkavastuulla tapahtuvien toiminnoin. Julkisen vallan käyttöä oli kuitenkin jatkuvasti siirtynyt sellaisille toimielimille, joihin kuuluvat henkilöt eivät näissä tehtävissään ole virkavastuun alaisia. Tällainen kehitys oli lisännyt oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan

Oikeusasiamiestoimikunnan ehdotuksia ei kuitenkaan toteutettu sellaisenaan. Suomessa ei ole Ruotsin tavoin siirrytty useamman oikeusasiamiehen rinnakkaisjärjestelmään. Oikeusasiamiestoimikunta esitti myös jo tuolloin näkemyksiä siitä, että Suomessa oikeusasiamiehen toimintaa oli ilmeisesti säännelty suppeammin kuin monissa muissa maissa, missä järjestelmä oli omaksuttu. Toimikunta halusi hallitusmuodon säännöksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön ohella säädettävän jo tuolloin kattavamman lain.⁹⁰

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden määrä on noussut melko tasaisesti. Sen sijaan oikeuskanslerin kohdalla kantelujen määrä on vaihdellut enemmän. Erityisesti 1980-luvun alkupuolella kanteluja tehtiin paljon oikeuskansleri *Kai Kortteen* aikana.⁹¹ Samanaikaisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleiden kantelujen määrä laski useana vuonna. Vielä 1970-luvun lopussa kantelujen määrä nousi tasaisesti. Esimerkiksi vuonna 1978 eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli 2217 uutta asiaa ja lisäksi edelliseen vuoteen oli 10 prosenttia.⁹² 1980-luvul-

tarvetta näiden henkilöryhmien kohdalla. Oikeusasiamies oli tarpeen vaatiessa eräissä tapauksissa, kuten valtioenemmistöisten yhtiöiden kohdalla, pyrkinyt selvittämään puhelimitse tai kirjeitse sellaisiakin kanteluja, jotka eivät hänen toimivaltaansa suoraan kuuluneet. Komiteassa valvontapiirin laajentaminen koettiin vaikeaksi, koska oikeusasiamiehen taholta tulevan valvonnan tarve, valvontamahdollisuudet ja toimenpidetyypit olisivat eri ryhmien kohdalla erilaisia. Oikeusasiamiehen valvontavallan laajentamista virkasuhteisen henkilökunnan ulkopuolelle ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi sen vuoksi, että oikeusasiamiehellä ei tällöin olisi sopivia keinoja vastuun toteuttamiseen ja valvontaan. Virkasyyte tai kurinpitomenettely erityisine seuraamuksineen eivät olleet mahdollisia työsuhteisten osalta. Mahdollisia toimenpiteitä olisivat olleet työntekijän irtisanominen tai rikossyytteen nostaminen alioikeudessa. Oikeusasiamiehen valvonnan laajentaminen katsottiinkin voitavan tehdä laajentamalla rikoslain mukaista virkavastuukäsitettä. ”Julkisyhteisöihin työsuhteessa olevat henkilöt suorittavat yleensä tarkoituksenmukaisuusratkaisuja. Mikäli oikeusasiamies valvoisi näiden henkilöiden toimintaa, hän joutuisi usein puuttumaan pääasiassa poliittisiin ja taloudellisiin kysymyksiin, joihin hänen pätevyytensä laintuntijana ei riittäisi. Tämä olisi omiaan heikentämään oikeusasiamiehen asemaa lailisuusvalvojana. Oikeusasiamiehen valvonnan tarvetta nyt käsillä olevan ryhmän osalta vähentää se, että työsuhteessa olevat henkilöt ovat yleensä jonkun virkasuhteessa olevan henkilön valvonnan alaisia, joten oikeusasiamies voi kohdistaa toimenpiteensä viime mainittuun.” Toimikunta päätyi siihen, että siinä vaiheessa ei ollut tarkoituksenmukaista tarkistaa oikeusasiamiehen toimialaa koskevia säännöksiä, koska tällöin toimikunta joutuisi puuttumaan muualla (julkishenkilöstön oikeusasemakomiteassa ja rikosoikeuskomiteassa) selvitettäviin seikkoihin. KM 1975:41, s. 33–36.

⁹⁰ KM 1975:41, s. 4–5.

⁹¹ Tästä esim. *Pasanen* 2001, s. 1225. Ks. myös *Seppinen* 2009, s. 155–181.

⁹² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1978, s. 15–16.

la kanteluasiat jakautuivat kuitenkin vielä varsin tasaisesti oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kesken.

Kanteluiden katsottiin laadullisesti vaikeutuneen. Tähän oli vaikuttanut lainsäädännön lisääntyminen ja monimutkaistuminen. Vankiloista ja muista rangaistuslaitoksista tulevat kantelut olivat vähentyneet. Nämä olivat aikaisemmin muodostaneet suurimman yhtenäisen ryhmän ja niiden katsottiin olevan yleensä laadultaan yksinkertaisia.⁹³ Oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa 1960- ja 1970-luvun taitteessa näkyi pyrkimystä politisoida oikeusasiamiehen toimintaa tai harjoittaa politiikkaa oikeusasiamiehen toiminnan kautta.⁹⁴ Osa kanteluista liittyi SMP:n toimintaan⁹⁵ ja myös oikeisto–vasemmisto-jakoon.⁹⁶ Myös ylimpien virkamiesten nimityskysymykset olivat esillä.⁹⁷

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:ää muutettiin vuonna 1978 siten, että säännöksestä poistettiin oikeusasiamiehelle asetettu velvollisuus antaa vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä eduskunnalle selostus niistä eduskunnan tekemistä päätöksistä, joista aiheutuvat hallitusvallan toimenpiteet olivat kunkin kertomusvuoden lopussa kes-

⁹³ KM 1975:41, s. 10.

⁹⁴ EOA 8.11.1967/2434 dnro 625/67; EOA 8.11.1967/2436 dnro 624/67. Lisämenoarvion perusteluihin liitetty toivomuksen luontoinen lausuma ei ollut hallitusta tai hallintoviranomaisia siten velvoittava, että ne olisivat lausumassa esitetystä toivomuksesta poiketessaan menetelleet tavalla, joka olisi luettava niiden viaksi ja vastattavaksi virkavirheenä. EOA 7.12.1967/2766 dnro 194/67. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulunut puuttua siihen, miten eduskunta käyttää valtiopäiväjärjestyksen edellyttämiä mahdollisuuksia hallituksen toimien valvomiseen tai miten eduskunta kulloinkin suhtautuu tietyssä asiassa aikaisemmin tekemään päätökseen.

⁹⁵ EOA 28.12.1967/2858 dnro 1061/66. Eduskunnan puhemiehen menettelyn lainmukaisuuden tutkiminen ei kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan (Veikko Vennanon kantelu). EOA 19.1.1971/78 dnro 1125/70. Eduskunnan palkkavaltuuskunnan toimenpiteiden laillisuuden tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin. Sen sijaan oikeusasiamies on myöhemmin katsonut toimivaltansa ulottuvan eduskunnan hallintopalveluihin. EOA 7.12.2000 dnro 2641/4/99 (Eduskunta-asiakirjan katoaminen).

⁹⁶ EOA 17.6.1971/799 dnro 936/69. Eräässä joukko-osastossa ilmoitettiin harjoitetun vasemmistoon lukeutuvien varusmiesten syrjintää. Toimitetussa tutkimuksessa ilmoitus osoittautui perättömäksi.

⁹⁷ EOA 21.10.1971/1386 dnro 739/71 (kirje valtioneuvostolle). Oikeusasiamies katsoi, että esityslistassa ollut merkintä henkilön nimittämisestä oikeusministeriön lainsäädäntöosaston osastopäällikön virkaan olisi hallitusmuodossa säädettyjen virkaylennysperusteiden vastaista. Oikeuskansleri oli antamassaan lausunnossa ilmoittanut katsovansa, että HM 86 §:n säännökset eivät estäneet henkilön esittämistä kysymyksessä olevaan virkaan ja ettei esityksen tekijä tällöin käyttänyt harkintavaltansa väärin taikka menetellyt lainvastaisesti.

keneräisiä.⁹⁸ Tätä sovellettiin jo oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 1977, jonka jälkeen kyseistä osiota ei ole enää ollut oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa. Tällainen osio sisältyi kertomukseen yllättävän pitkään, kun otetaan huomioon se, että kysymys oli ennemminkin hallitusvallan parlamentaarisesta kuin perinteisestä laillisuusvalvonnasta. Eduskunnan päätöksentekoon liittyvän raportointitehtävän oikeusasiamies katsoi ”olevan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan niveltymättömän” ja että ”siitä aiheutuu oikeusasiamiehen kertomuksen eduskunnalle antamisen huomattavaa viivästymistä”. Hallitus vastaisuudessa sisällytti omaan kertomukseensa selvityksen näistä keskeneräisistä asioista ja syyt toimenpiteiden puuttumiseen.⁹⁹ Perustuslakivaliokunta edellytti oikeusasiamiehen seuraavan edelleenkin kiinteästi hallituksen toimenpiteitä niiden eduskunnan päätösten johdosta, jotka vaikuttavat kansalaisten oikeusturvan kehittämiseen ja muutoinkin lainsäädännössä havaittujen puutteiden poistamiseen. Tätä lausumaa ei haluttu sisällyttää johtosääntöön, vaan sitä pidettiin valiokunnan toimintaohjeena, jota oikeusasiamies noudattaa toiminnassaan.

Oikeusasiamies totesi ottaneensa toiminnassaan tarkoin huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot, jotka ovat koskeneet joko oikeusasiamiehen toimintaa yleensä tai määrättyissä yksittäistapauksissa. Perustuslakivaliokunnan tällaiset kannanotot oli oikeusasiamiehen taholta katsottu tärkeiksi toimintaohjeiksi, joiden mukaiseksi oikeusasiamiehen toiminta oli pyritty sopeuttamaan.¹⁰⁰ Tämä erityinen eduskunnan oikeusasiamiehelle kuulunut valvontatehtävä kertoi oikeusasiamiehen roolin mieltämisestä nimenomaan vielä eduskunnan omaksi valvontaelimeksi, ja sen poistaminen suuntasi kehitystä oikeusasiamiehen itenäisemmän toimintaroolin korostamiseen. Kuitenkin viittaukset perustuslakivaliokunnan kannanottoihin kertoivat oikeusasiamiehen sidonnaisuudesta yksittäistapauksissa kansanedustuslaitoksen kannanottoihin.¹⁰¹

⁹⁸ Raportointivelvollisuudesta luovuttiin johtosäännön muutoksella perusteena sen laillisuusvalvontaan niveltymättömyys. EOA 1.3.1978/65 dnro 377/78 (kirje). Lausunto eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamista koskevassa asiassa.

⁹⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1978, s. 15; PeVM 4/1977 vp.

¹⁰⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kirje eduskunnan puhemiesneuvostolle 1.3.1978/65 dnro 377/78 (Lausunto eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamisesta koskevassa asiassa).

¹⁰¹ Tästä eduskunnan oikeusasiamiehen roolin muutoksesta. Esim. *Husa* 2002, s. 355–356.

Oikeusministeriö antoi joulukuussa 1987 vs. lainsäädäntöneuvos *Eero J. Aarnion* tehtäväksi laatia selvityksen eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivallasta ja tehtävistä erityisesti siltä osin kuin on kysymys toimivallan päällekkäisyydestä sekä valmistella ehdotukset selvityksen perusteella tarpeelliseksi lainsäädäntötoimiksi.¹⁰² Selvitystyöstä oli seurauksena ennemminkin instituutioiden rinnakkaisuuden vahvistaminen kuin sen vähentäminen.

Mitä enemmän kanteluorganisaatiolla on välittömiä kontakteja kantelijoihin, sitä suuremmaksi tulee myös käytännön ongelmatilanteiden muodostumisen riski. Oikeusasiamiehen kanslian ollessa sijoitettuna eduskunnan yhteyteen ja sen vaikeutetut sisäänkäyntijärjestelyt vähentävät tällaisia tilanteita tehokkaasti.¹⁰³ Oikeusasiamiehen kanslia toimi vuosina 1972–1978 vuokratiloissa, minkä jälkeen oikeusasiamiehen kanslia muutti pysyviksi tarkoitettuihin toimitiloihin silloin valmistuneeseen eduskunnan lisärakennukseen. Yleisön sisäänkäynti tiloihin tapahtui eduskunnan kirjaston pääovesta.¹⁰⁴ Kesästä 2004 lähtien kanslia on sijainnut valmistuneessa eduskunnan uudessa lisärakennuksessa.

¹⁰² *Aarnio* 1988.

¹⁰³ Australiassa näiden ongelmatilanteiden ratkaisemisen helpottamiseksi on annettu omat ohjeensa. Commonwealth Ombudsman. *Unreasonable complainant conduct: interim practice manual*. A joint project of the Australian Parliamentary Ombudsman. August 2007. Ohjeissa on esimerkiksi listattu kanteluasiassa ilmeneviä merkkejä, jotka voivat kertoa asian muuttumisesta ongelmalliseksi. Kantelu voi olla esimerkiksi epäselvä tai epälooginen, siinä tehdään epäloogisia vaatimuksia, esimerkiksi ajan takaisin päin kääntämisestä tai viraston sulkemisesta, se sisältää ilmaisia uhrin asemasta olemisessa, kantelija haluaa ennemminkin rankaisua kuin hyvitystä, selostaa tarpeettomia yksityiskohtia, kuten tarpeetonta taustainformaatiota, mutta jättää vastaavasti kertomatta keskeisiä yksityiskohtia, käyttää retorisia kysymyksiä, käyttää väärin oikeudellisia, teknisiä tai tieteellisiä käsitteitä, käyttää kolmatta persoonaa itsestään, tekee yksinkertaiset asiat monimutkaisiksi, uhkailee, jos hänen asiaansa ei käsitellä asianmukaisesti, haluaa julkisen anteeksipyyntöä. Hieman yllättäen listassa mainitaan myös se, että kantelija vaatii oikeutta ja vetoaa yleiseen etuun. Eikö tämä ole periaatteessa koko oikeusasiamiesjärjestelmän perusidea? Yleensäkin tällainen listaus saattaa olla kulttuurisidonnainen. Sisältötekijöiden ohella ohjeissa listataan kantelun ulkonäkötekijöitä, muun muassa useiden tehostevärien käyttö ja huomiota herättävät alleviivaukset. Selvityksessä annetaan myös ohjeita tällaisen kantelijan kohtaamiseen. Näissä mm. suositellaan toistettavaksi joitakin kantelijan käyttämiä omia ilmauksia ja empatian osittamista, mutta ei liiallisesti. Kantelijalle tulisi selvittää seikkaperäisesti kanteluorganisaation rooli ja toimivaltuudet, kanteluasian käsittelyprosessi, aikamäärät asian käsittelylle ja kantelijan asema prosessissa.

¹⁰⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1978, s. 15.

6 Talouskriisi, lama, julkisen hallinnon toimintatapojen muutos ja uudet perusoikeudet eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa

Laman vaikutusten epäiltiin 1990-luvulla näkyvän oikeusasiamiehen työssä vasta viiveellä. Sosiaaliturva-asiat nousivat kuitenkin melko nopeasti suurimmaksi kanteluiden ryhmäksi. Toimeentulotukikysymyksiin kiinnitettiin myös tarkastuksissa erityistä huomiota. Samoin esiin tulivat terveydenhuoltomenojen vähennyspyrkimykset ja tätä kautta kysymykset asianmukaisesta ja riittävästä hoidosta myös joiltain osin subjektiivisena oikeutena.¹⁰⁵ Oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon lähestyttiin tällöin nimenomaan subjektiivisten oikeuksien kautta, eikä vielä perusoikeuskysymyksenä, kuten perusoikeusuudistuksen jälkeen.¹⁰⁶ Oikeusasiamies sai myös useita kanteluita peruskoulujen opettajien lomautuksista.¹⁰⁷

Ennen perusoikeusuudistusta hallitusmuotoon¹⁰⁸ tehtiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltuuksien uudelleenmuotoilu, joka liittyi julkisen hallinnon toimintatapojen muutokseen. Kun oikeusasiamiehen valvontavalta kohdistui tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaan, uusi muotoilu laajensi toimivaltaa välillisen julkisen hallinnon suuntaan. Vuoden 1991 alusta¹⁰⁹ lähtien hallitusmuodon 49 §:n mukaan edus-

¹⁰⁵ Koskinen 1993, s. 15–16. Tarkastukset kohdistuivat muun muassa työvoimatoimistoihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997, s. 244–245.

¹⁰⁶ Sosiaaliviranomaisiin kohdistuvien kantelujen todettiin kasvaneen ratkaistujen asioiden suurimmaksi erilliseksi ryhmäksi. Taloudellisen laman katsottiin vaikuttaneen sosiaalisten palvelujen tarpeeseen, ja kansalaisten tietous oikeuksistaan oli kasvanut. Sosiaaliset oikeudet olivat tulleet aikaisempaa näkyvämmiksi perinteisesti suurten asiaryhmien, eli poliisi-, vankeinhoito- ja tuomioistuinasioiden rinnalle. Kehitystä pidettiin jatkuvana, koska yksilöiden sosiaaliset, terveydelliset ja koulutukselliset oikeudet tulevat korostuneesti esiin perusoikeusuudistuksessa. Oikeusasiamiestyöryhmän osamietintö 1995, s. 6.

¹⁰⁷ Esim. vielä vuonna 1998 oman otsikon alla ”Peruskoulun opettajien lomautukset”. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 257.

¹⁰⁸ Vuonna 1989 hallitusmuodon 84 §:ää täsmennettiin siten, että eduskunnan oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi voitiin valita vain Suomen kansalainen. Laki Suomen hallitusmuodon 84 §:n muuttamisesta 28.7.1989/724.

¹⁰⁹ Jo eduskunnan oikeusasiamiesinstituution kehittämiskomitean mietinnössä oli esillä mahdollisuus ulottaa valvontavalta myös sellaisiin yhteisöihin, laitoksiin ja or-

kunnan oikeusasiamies on valvonut eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan¹¹⁰ noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa.¹¹¹ Julkista tehtävää hoitavien yksityisoikeudellisesti organisoitujen toimielimien valvontakysymys eteni ikään kuin kahta tietä: toisaalta virkarikoslainsäädännön muutoksena ja toisaalta oikeusasiamiehen toimivallan kohdistamisena.¹¹²

Valvonnan ulottamisella välilliseen julkiseen hallintoon eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivallassa on otettu huomioon hallinnon yksityistämiskehitys. Tämä näkyy sittemmin myös uudessa perustuslaissa ja siinä, että annettaessa lain perusteella julkinen hallintotehtävä yksityisille tulee turvata hyvän hallinnon toteu-

gisaatioihin, jotka eivät ole viranomaisia, eivätkä niiden toimihenkilöt tehtävissään virkamiehille säädetyn vastuun alaisia, mutta joilla on mahdollisuus asemaansa ja tosiasiallista vaikutusvaltaansa käyttämällä puuttua yksityisen oikeusasemaan. KM 1970 B 13, s. 4, 35. Varsinaisia esityksiä ei kuitenkaan tehty, sillä asian katsottiin olevan sidoksissa virkarikossäännösten kehittämiseen.

¹¹⁰ Vuodesta 1991 alkaen oikeusasiamiehen toimivaltaan on kuulunut julkisten palvelujen valvonta riippumatta siitä, kuka niitä tuottaa. Oikeusasiamies joutuu tekemään rajanvetoja siinä, onko kyseessä julkisen vallan käyttö, julkinen hallintotehtävä ja toimiiko asianomainen virkavastuulla? Oikeusasiamiestyöryhmän osamietintö 1995, s. 9. Oikeusasiamiehen valvontavalta irrotettiin vuonna 1990 tehdyllä hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin muutoksella rikoslain virkamieskäsitteestä. Mitä julkisella tehtävällä tässä yhteydessä tarkoitetaan, ei kuitenkaan määritelty tarkemmin sen enempää lain esitöissä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössäkään. Valvonnan piiri jäi tältä osin lähes täysin laintulkinnan varaan. Synnä tähän oli se, että hallituksen esityksessä (72/1990 vp.) hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin samoin kuin puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamiseksi toimivaltasäännös oli erilaisessa muodossa ja sai nykyisen muotonsa vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Muutosehdotus muutoon ”ja muutakin julkista tehtävää hoitaessaan” tehtiin vasta perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä 9.11.1990. Ks. esim. Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö 1996, s. 9. Valvontaa ei ulotettu vain julkisen vallan käyttöön vaan myös julkisiin hallintotehtäviin.

¹¹¹ Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 21.12.1990/1221. Oikeuskanslerin osalta muotoilu oli hieman erilainen. Hallitusmuodon 46 §:n mukaan oikeuskanslerin tuli valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata.

¹¹² Toimivallan laajentaminen otettiin lähtökohdaksijo 1970-luvulla. ”Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu kansalaisen suojaan julkisen vallan taholta tulevia loukkauksia vastaan riippumatta siitä, mistä julkisesta lähteestä ja millä tavoin mahdollinen loukkaus on aiheutunut.” KM 1975:41, s. 7.

tuminen. Oikeusasiamiehen valvontaoikeus on osa tätä hyvän hallinnon turvaamisen kokonaisuutta.

Kansainvälisesti oikeusasiamiesinstituution viime vuosien kehitykselle on ollut ominaista perus- ja ihmisoikeuksien valvontavastuun korostuminen. Täten Suomen kehitys, jossa perustuslaissa on säädetty oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille erityinen tehtävä valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, on yleisen kehityslinjan mukainen. Suomen oikeusasiamiesinstituutiota onkin pidetty kansainvälisestä näkökulmasta hyvänä esimerkkinä perinteisestä oikeusasiamiesinstituutiosta, joka on muuntunut myös perus- ja ihmisoikeuksien valvojaksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille annettiin erityinen tehtävä valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹¹³

Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämistä tutkittiin 1990-luvun puolivälissä ns. oikeusasiamiestyöryhmässä. Oikeusministeriö asetti toukuussa 1995 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää tarve ja mahdollisuudet siirtyä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään sekä arvioida muutoinkin eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja tehtäviä ottaen huomioon äskettäin toteutetut ja vireillä olevat laillisuusvalvontaan liittyvät uudistukset. Työryhmä otti nimekseen oikeusasiamiestyöryhmä. Työryhmän yhtenä jäsenenä toimi *Lauri Lehtimaja*, joka joutui kuitenkin eroamaan tehtävästään tultuaan valituksi eduskunnan oikeusasiamieheksi syksyllä 1995. Toimeksiannon ensimmäinen tehtävä pohjautui perustuslakivaliokunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 1993 antamaan mietintöön (PeVM 21/1994 vp). Siinä perustuslakivaliokunta totesi, että oli tarpeellista selvittää mahdollisuus siirtyä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään. Valiokunta perusteli mietinnössään tehtyä ehdotusta oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulneiden kanteluasioiden määrän tuntuvalle nousulle, jota se piti korkeana, ja arvioi nousun olevan pysyväisluontoista.

Työryhmä luovutti osamietintönsä elokuussa 1995 ja lopullisen mietintönsä kesäkuussa 1996. Työryhmässä kuultujen henkilöiden osalta on huomattavissa sen painottuminen nimenomaan valtiosääntöoikeuden asiantuntijoihin, toisiin asiamiestyyppisiin laillisuusvalvontaorganeeihin sekä erityisten ryhmien (lapset, vähemmistöt) edunvalvojiin. Tuomioistuimiin ja yleensä hallinnolliseen toimintaan suuntautuvan valvontatoiminnan näkökulmasta asiaa ei vaikuteta tältä osin selvitetyn.

¹¹³ Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 17.7.1995/969.

Osamietinnössään työryhmä totesi, että oikeusasiamiehen kansliassa tarvitaan kolmas ratkaisija ja yksi mahdollisuus olisi kolmen oikeusasiamiehen malli. Osamietintö lähetettiin lausunnonle eduskunnan oikeusasiamiehelle, valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskuntaryhmille. Kolmen oikeusasiamiehen malli ei kuitenkaan saanut varauksetonta tukea ja usean ratkaisijan järjestelmän toimivuutta epäiltiin. Oikeusasiamiehen viran henkilöitymisen katsottiin vahvistavan viran nauttimaa arvostusta. Sen sijaan toivottiin esittelijöiden määrän lisäämistä. Eräissä lausunnoissa toivottiin myös oikeusasiamiehen valinnan avoimuuden vahvistamista. Arvioidessaan yleisemmin eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä ja asemaa työryhmä käsitteli oikeusasiamiehen suhdetta valtioneuvoston oikeuskansleriin ja mahdollisesti perustettavaan valtakunnansyyttäjään, erityisasiamiehiin ja Euroopan oikeusasiamieheen. Työryhmä tarkasteli myös eräiden silloin ajankohtaisten uudistusten, kuten perusoikeusuudistuksen ja rikoslakiuudistuksen vaikutusta oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltaan.¹¹⁴

Pysyvästi lisääntyneet kantelumäärät saivat aikaan siirtymisen kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään syyskuun alussa 1998.¹¹⁵ Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustaminen lisäsi oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteettia. Kolmen ratkaisijan työpanosta pidettiin oikeusasiamiehen tehokkaan toiminnan kannalta välttämättömänä. Samalla lakkautettiin apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimi. Myöhemmin kuitenkin koettiin apulaisoikeusasiamiehen varamiehen toimen lakkauttaminen ja sitä korvaavien sijaisjärjestelyjen puute ongelmalliseksi tilanteissa, joissa toinen apulaisoikeusasiamies on loma-aikoja tai vastaavia tavanomaisiksi katsottavia lyhytaikaisia poissaoloja pitempään estynyt hoitamasta tehtäviään. Käytännön kokemusten perusteella yhden ratkaisijan muun kuin tilapäisen poissaolon¹¹⁶ kat-

¹¹⁴ Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö 1996, s. 3–4; EOA 11.9.1996 dnro 1485/4/96 (Oikeusasiamiesjärjestelmän uusiminen). Oikeusasiamiehen toiminnan näkökulman muutosta heijastelee siirtyminen toimintakeskeisyydestä hallinnonalakohtaisuuteen vuosikertomusten rakenteessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa oli vielä 1990-luvun puoliväliin asti omina osioinaan erilaiset esitykset, joita olivat muun muassa lainsäädännön kehittäminen, kuripitomenettelyyn johtaneet asiat, virkasyyteasiat ja muut esitykset. Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1994, erityisesti s. 30, 35, 43.

¹¹⁵ Laki Suomen Hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muuttamisesta 11.12.1997/1113; muutoksen toteuttamisesta. PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp.

¹¹⁶ Sekä vuonna 2001 että vuonna 2002 toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtävä oli jonkin aikaa täyttämättä, mikä oli vaikeuttanut töiden järjestelyä. HE 102/2003 vp, s. 6.

sottiin haittaavan oikeusasiamiehen kanslian päätehtävien hoitamista.¹¹⁷ Varamiesjärjestelmän käyttöönotolla haluttiin turvata oikeusasiamiehen kanslian ratkaisukapasiteetin säilyminen poikkeuksellisissa tilanteissa.¹¹⁸ Vuoden 2011 oikeusasiamieslain uudistuksessa oikeusasiamiehen sijaisen käytön kynnyistä madallettiin. Oikeusasiamieslain 19 a §:n mukaan oikeusasiamies voi päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä.¹¹⁹

Eduskunnan toivomuksesta liittyen erityisesti toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtävän perustamiseen oikeusasiamiehen tuli seurata lasten oikeuksien toteutumista.¹²⁰ Esillä ollut oikeusasiamiesinstituutioon kehittäminen ja eräät 1990-luvun tapahtumat, kuten Juhantalo-oikeudenkäynti,¹²¹ Nostokone- ja Kuttula-tapaukset, saivat aikaan oikeusasiamiehen toimintakertomuksen¹²² ja perustuslakivaliokunnan mietinnön käsit-

¹¹⁷ PeVM 5/2005 vp – HE 102/2003 vp, s. 3–4. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt välttämättömänä, että sijaisen valitsee oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tapaan eduskunta tai että sijaisen valinnassa noudatetaan muutoin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten valinnalle ominaista raskasta menettelyä. Sijaisen valinta oli valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaisempaa osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi oikeusasiamiehen oli kuitenkin ennen valintaa kuultava perustuslakivaliokuntaa. Käytännössä on usein mahdollista, että sijaisen toimikauden aikana ei muodostu lainkaan edellytyksiä tai tarvetta antaa kutsua. PeVM 5/2005 vp – HE 102/2003 vp, s. 4. Lakiin ei ehdotettu otettavaksi mitään täsmällistä määräaikaa, jonka ylityessä sijaisen käyttäminen olisi vasta mahdollista. Tehtävien hoitamisen esteen tuli olla kuitenkin lyhyttä pitempi. Kutsuminen riippuisi eduskunnan oikeusasiamiehen harkinnasta. Harkinnassa hän voisi ottaa huomioon paitsi esteen todennäköisen keston myös kanslian kulloisenkin työtilanteen ja käytettävissä olevat henkilöstövoimavarat. Apulaisoikeusasiamiehen sijaista ei voida kuitenkaan käyttää tilanteissa, joissa apulaisoikeusasiamies olisi jostain syystä esteellinen hoitamaan tehtäviään. Todennäköisenä käyttötilanteena pidettiin hallituksen esityksessä sitä, että tehtävän täyttäminen olosuhteiden, esimerkiksi avoimeksi tuleminen eduskuntatyön keskeytyksen aikana, vuoksi kestää pitkäähkönkin ajan. HE 102/2003 vp, s. 12–13.

¹¹⁸ HE 102/2003 vp, s. 6. Perustuslain 38 §:n 1 momentin mukaan apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen. Oikeusasiamieslain 16 §:n 3 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

¹¹⁹ Olennaista on tosiasiallinen tarve riippumatta siitä, onko este pitkä- ja lyhytaikainen. Enää ei edellytettäisi sitä, että esteen oli oltava muu kuin lyhytaikainen. HE 205/2010 vp, s. 26.

¹²⁰ Ks. Oikeusasiamiehen tehtävät.

¹²¹ Eduskunnan oikeusasiamies joutui toimimaan syyttäjänä valtakunnanoikeudessa vuonna 1993 perustuslakivaliokunnan päätettyä syytteen nostamisesta ns. Juhantalo-tapauksessa päätyessään asiasta eri linjalle kuin oikeuskansleri. Nykyisen lainsäädännön mukaan tehtävä kuuluu valtionsyyttäjälle. PeVM 5/1993 vp.; PTK 24.6.1993/1.

¹²² Eduskunnan oikeusasiamies antoi myös ensimmäisen erityiskertomuksen.

telyjen yhteydessä eduskunnan toiminnallista aktivoitumista. Vuoden 1996 toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä ehdotettiin jopa sen perustelujen muuttamista siten, että ”eduskunta toteaa, että puutteellisista resursseista ja epäonnistuneesta laillisuusvalvonnan tehtävänjaosta johtuen eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta ei ole pystynyt riittävästi takaamaan kansalaisten tasavertaisten oikeuksien toteutumista ja heihin kohdistuneiden epäoikeudenmukaisuuksien ja virheiden korjaamista, ja siksi eduskunta katsoo, että on pikaisesti ryhdyttävä yhdistämään kaikkia laillisuusvalvontaa ja kansalaisten oikeuksiin liittyvää valvontatoimintaa harjoitettavia laitoksia yhdeksi riittävin toimintavaltuuksin ja resurssein toimivaksi eduskunnan alaiseksi Kansalaisyhteiskunnan oikeuskeskukseksi siten, että kyseinen laitos voi aloittaa toimintansa uuden hallitusmuodon voimaan tullessa 1.3.2000.” Esitys oli kansanedustaja *Raimo Vistbackan* tekemä ja kansanedustaja *Sulo Aittoniemen* kannattama. Äänestyksessä se hävisi äänin 88–19 (poissa 92). Keskustan ryhmä hajosi äänestyksessä erityisesti pohjoissuomalaisen kansanedustajan äänestäessä muutosesityksen puolesta.¹²³

K 13/1993 vp. Esteellisyysäännösten kehittäminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle.

¹²³ PTK 67/1998 vp – K 7/1997 vp (26.05.1998). Eduskunnan oikeusasiamies käytti myös puheenvuoron täysistunnossa, jossa hän korosti eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan toissijaisuutta. ”Laillisuusvalvonnassa on syytä erityisesti korostaa oikeusturvan ns. katvealueita, nimittäin sellaisia alueita, joihin ei päästä muilla keinoin käsiksi. Näihin kuuluvat esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet.” Oikeusasiamiehen tutkimisvaltuuksien laajentamiseen ja poliisivaltuuksien käyttöön Lehtimaja suhtautui kriittisesti, ja totesi sellaisten valtaoikeuksien muuttavan oikeusasiamiehen roolia yhteiskunnassa. Oikeusasiamiehen kanslian ja oikeuskanslerin viraston toiminnan yhdistämisehdotuksista hän totesi kahden rinnakkaisen laillisuusvalvojan järjestelmää perusteltavan myös kansalaisten valinnaisuudella. Varteenotettavampana mahdollisuutena oikeusasiamies viittasikin siihen, että kaikki erityisalojen laillisuusvalvojat ja valtuutetut tulisivat oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Toisaalta taas tämä lisäisi oikeusasiamiehen kanslian byrokratiaa, mikä sekään ei olisi toivottavaa. Lehtimaja käsitteli myös esillä ollutta ideaa laillisuusvalvontalaista, joka voisi olla yhteinen oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille, ja siihen koottaisiin kummankin toimivaltaa, toimintaperiaatteita ja toimivaltuuksia sekä erilaisia toimenpidelajeja koskevat säädökset.

7 Uusi perustuslaki ja oikeusasiamiehen toiminnan laintasoinen sääntely

Uutta perustuslakia valmisteltaessa eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa ja toimintaa sääntelevässä 109 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen viranomaistoiminnan valvontatehtävistä samansisältöisesti kuin oikeuskanslerin tehtävistä 108 §:ssä. Tehtävien määrittelyä yhdenmukaistettiin myös kielellisesti. Kahden ylimmän lailisuusvalvontaviranomaisen järjestelmän todettiin osoittautuneen käytännössä toimivaksi, eikä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnakkainen toimivalta ollut aiheuttanut ongelmia. Tehtäväjakolain mukaisesti oikeusasiamiehen toiminnassa oikeuskansleriin verrattuna korostuu muun muassa puolustusvoimien ja muun niihin läheisesti liittyvän toiminnan sekä vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten valvonta samoin kuin vapaudenriistoja koskevat asiat. ”Toisaalta oikeusasiamiehen asema eduskunnan yhteydessä on merkinnyt sitä, että oikeusasiamies ei yhtä kiinteästi osallistu valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaan kuin oikeuskansleri. Oikeusasiamiehellä olisi ehdotuksen mukaan kuitenkin sinänsä yhtäläinen toimivalta valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimenpiteiden lainmukaisuutta kuin oikeuskanslerilla.” ”Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta on toisaalta vakiintuneesti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtävänään ole tutkia toistensa menettelyä. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu tältä osin muuttaa vakiintunutta käytäntöä.”¹²⁴

Pykälään ei katsottu tarpeelliseksi ottaa mainintaa eduskunnan laa-
timasta oikeusasiamiehen johtosäännöstä. Eduskunta voisi kuitenkin edelleen antaa tällaisen johtosäännön 52 §:n 2 momentin nojalla. Oikeusasiamiehellä olisi velvollisuus antaa eduskunnalle vuosittain kertomus toiminastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Säännös vastasi tältä osin hallitusmuodon 49 § 4 momenttia. Lisänä todettiin perustuslakivaliokunnan aikaisempi kannanotto,¹²⁵ jonka mukaan perustuslakivaliokunta on pitänyt perustel-

¹²⁴ HE 1/1998 vp, s. 166.

¹²⁵ PeVM 25/1994 vp.

tuna oikeusasiamiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän johdosta, että kertomukseen sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.¹²⁶

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaoista 110 §:n osalta ehdotettiin säädettäväksi oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle kuuluvasta oikeudesta ajaa syytetä ja määrätä syyte nostettavaksi heidän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. ”Heidän laillisuusvalvontatehtävänsä kannalta on perusteltua, että heillä edelleen siihen liittyen säilyisi mahdollisuus päättää itsenäisesti syytteen nostamisesta. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä olisi oikeus sekä ajaa itse syytetä sekä määrätä muu syyttäjä ajamaan sitä.” Pykälä rajoittaa syyteoikeuden oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluviin asioihin, mutta kattaa nämä asiat kokonaisuudessaan. Säännös ei koske syytteen nostamista tasavallan presidenttiä eikä valtioneuvoston jäsentä vastaan. Tältä osin syyteoikeus järjestetään perustuslaisa erityissäännösin. Syyteoikeutta ei rajattu enää vain virkarikoksiin, vaan syyteoikeus määräytyisi yksinomaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteen mukaan.¹²⁷

Uuden perustuslain ei katsottu olennaisesti muuttaneen valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellista asemaa tai heidän perustehtäviään. Oikeusasiamiehen toimivaltaan tosin sisällytettiin myös tasavallan presidentin virkatointen laillisuusvalvonta. Ehkä enemmän kuin vuoden 2000 perustuslaki, vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vaikuttanut oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimintaan heille uskotun perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen valvontatehtävän muodossa. Perustuslakiuudistuksen seuranta-työryhmäkin korosti mietinnössään vuonna 2002 laillisuusvalvojen kertomuksiinsa liittämiä perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevia jaksoja.¹²⁸

¹²⁶ HE 1/1998 vp, s. 166.

¹²⁷ HE 1/1998 vp, s. 166–167

¹²⁸ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 76. ”Perus- ja ihmisoikeusvalvonta on saattanut jossain määrin alentaa laillisuusvalvojen toimenpidekynnystä. Vaikkei jokin viranomaismenettely perinteisen laillisuusvalvonnan mielessä antaisikaan laillisuusvalvojalle aihetta puuttua asiaan, saattaa esimerkiksi laintulkintaa ohjaavan käsityksen lausuminen olla perusteltua perus- ja ihmisoikeusnäkökulman kannalta. Perus- ja ihmisoikeusvalvonta on edellyttänyt panostusta myös kanteluasioissa annettujen ratkaisujen laadun parantamiseen, ennen muuta oikeudellisen argumentoinnin kehittämistä.”

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan sääntelystä haluttiin myös laintasoista. Oikeusasiamieslakityöryhmä ehdotti mietinnössään marraskuulta 2000 toimeksiantonsa mukaisesti säädettäväksi lain eduskunnan oikeusasiamiehestä. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön sisältyvä sääntely ehdotettiin pääosin nostettavaksi lain tasolle. Johtosääntöön jäi vain eräitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiä koskevia säännöksiä. Lakiin ehdotettiin otettavaksi säännös valvottavan oikeudesta kieltäytyä antamasta selvitystä, jos hän antamalla selvityksen saattaisi itsensä syytteen vaaraan. Lisäksi ehdotettiin säännöstä eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten velvollisuudesta antaa selvitys sellaisista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän toimintaansa oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.¹²⁹

Eduskunta oli hyväksynyt helmikuussa 2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle uuden johtosäännön (251/2000),¹³⁰ joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000 samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa. Samana päivänä tuli voimaan myös laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000). Tällä oli korvattu oikeuskanslerin osalta aikaisempi asetuksen tasoinen sääntely. Perustuslakivaliokunta oli katsonut puhemiesneuvoston johtosääntöehdotuksesta¹³¹ antamassaan mietinnössä¹³² olevan tarpeen harkita oikeusasiamiehen toimintaa koskevien säännösten sijoittamista lain tasolle ja esitti eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain valmistelun pikaista käynnistämistä.¹³³

¹²⁹ Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000. Oikeusasiamieslakityöryhmän mietintö.

¹³⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö oli siihen asti ollut vuodelta 1920 (2/1920), vaikka siihen oli tehty sen jälkeen muutoksia useaan otteeseen. Laajimmat muutokset johtosääntöön olivat aiheutuneet apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta vuoden 1972 alusta ja vuonna 1990 toteutetuista hallitusmuodon ja ministerivastuulain muutoksista, joilla oli laajennettu oikeusasiamiehen toimivaltaa ja saatettu myös oikeusasiamies ministerivastuulain alaisuuteen. Vuonna 1996 oli toteutettu keskeinen muutos, jolla oli otettu käyttöön kanteluasioita koskeva vanhentumisaika. PNE 5/1999 vp.

¹³¹ PNE 2/1999 vp.

¹³² PeVM 7/2000 vp.

¹³³ EOA kirjeet oikeusministeriölle 14.1.1999, dnro 2484/4/98 ja 27.10.1999 dnro 2009/4/99 (Laillisuusvalvontaa koskevien säännösten uudistaminen). Eduskunnan oikeusasiamies oli ehdottanut, että jatkossa ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa laillisuusvalvontaa koskevat yhteiset toimivalta- ja menettelysäännökset sekä heidän keskinäistä tehtävänjakoaan koskevat säännökset sisällytettäisiin samaan ”laillisuusvalvontalakiin”. Tällöin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerein menettelysäännöt olivat sisällöllisesti mahdollisimman yhtenäiset.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) tuli voimaan jo huhtikuun alusta 2002. Näin Suomessakin oikeusasiamiesinstituution toiminta oli saatettu, kuten useimmissa muissa maissa, lain tasoisesti säädetyksi perinteisen perustuslain tasoisen sääntelyn ohella.¹³⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain säätäminen oli pääosin lakitekninen muutos. Useimmat johtosäännön säännöksistä siirrettiin lakiin lähes sellaisenaan.¹³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön jätettiin lähinnä vain eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkoja ja virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä.¹³⁶ Edelleen eduskunta voi perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksyä valitsemilleen toimielimille johtosääntöjä. Lisäksi säädetyn oikeusasiamieslain 21 §:n mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä. Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtävien jakaminen muissa kuin perustuslaissa ja oikeusasiamieslaissa erikseen säännellyissä tilanteissa on haluttu pitää sääntelyhierarkialtaan alhaisella tasolla toiminnan järjestämisen joustavuuden vuoksi. Työtilanteen kehitys, kuten myös kulloistenkin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten erityisasiantuntemus, voidaan ottaa täten paremmin huomioon.

Kaikki uudet säännösehdotukset eivät toteutuneet puhemiesneuvoston johtosäännön tai oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnön mukaisina. Lakiin ei tullut 7 §:n 2 momenttia eli säännöstä valvottavan oikeudesta kieltäytyä eräissä tilanteissa antamasta oikeusasiamiehen pyytämää selvitystä.¹³⁷ Myös viittaus silloiseen hallintomenettelylakiin (598/1982) jätettiin ottamatta lakiin, vaikka tällainen oli ollut vuoden

¹³⁴ Suomen oikeusasiamieslaki ei ole sisällöltään kovin laaja. Vrt. sääntelyn sisällöstä. *Gottehrer* 2000, s. 415–423.

¹³⁵ HE 202/2001 vp.

¹³⁶ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 4. Säännösten yksityiskohtaistenkin perustelujen osalta katsottiin voitavan yleisesti viitata johtosääntöä koskevaan puhemiesneuvoston ehdotukseen ja perustuslakivaliokunnan siitä antamaan mietintöön.

¹³⁷ Ehdotuksesta. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 4. Tällä olisi pyritty sääntelemään suoraan niitä tilanteita, joissa valvottava voisi kieltäytyä antamasta pyydettyä selvitystä, jos hän katsoisi, ettei voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan. Säännöksellä olisi muistutettu siitä periaatteesta, ettei rikoksesta epäillyn tarvitse myötävaikuttaa oman rikoksensa selvittämiseen

2000 johtosäännössä, koska perustuslakivaliokunta ei halunnut hallintomenettelylain tulevan sovellettavaksi eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa vain osittain. Hallintolain (434/2003) säätäminen ja siinä eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan rajaus kuitenkin toteutti sääntelytilanteen perustuslakivaliokunnan tahdon vastaisesti.¹³⁸

Vuosituhanne ensimmäisten vuosien aikana oikeusasiamies on ratkaisutoiminnassaan joutunut ottamaan usein kantaa terveydenhuollon palveluihin. Jo perusoikeusuudistus korosti sosiaalisten oikeuksien merkitystä. Julkisen terveydenhuollon lääkärrien tekemien hoitopäätösratkaisujen pitäminen valituskelvottomina ja terveydenhuollon palvelujen luonne pitkälti tosiasiallisena hallintotoimintana saavat aikaan sen, että henkilöt käyttävät oikeusturvakeinona myös oikeusasiamiehelle tehtävää kantelua. Tämä kertoo siitä, että aluehallinnon (aikaisemmin lääninhallitusten) terveyskanteluiden käsittely ja valvontatoiminta sekä potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmä eivät toimi riittävän tehokkaasti. Toisaalta samat henkilötahot saattavat turvautua myös näihin muihin oikeusturvateihin mukaan lukien potilasvahinkojärjestelmä ja sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston (aikaisemmin terveyshuollon oikeusturvakeskuksen) valvontajärjestelmä.

Hoitotakuulla pyrittiin toteuttamaan yhdenvertaisuutta terveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa. Hoitotakuun toteutumattomuudesta tuli kuitenkin uusi kanteluasiaryhmänsä, josta oikeusasiamies on antanut huomautuksia. Potilasasiakirjoissa on myös ilmennyt toistuvasti puutteita.¹³⁹ Näiden puutteiden merkitys muuttuu siirryttäessä sähköiseen potilastietojärjestelmään.

Viime vuosina oikeusasiamies on joutunut tutkimaan kanteluita sellaisissa uutiskynnyksen ylittäneissä kysymyksissä, kuten Smash Asem-mielenosoituksen yhteydessä tapahtuneet poliisien toimenpiteet.¹⁴⁰ Muita julkisuuskynnyksen ylittäneitä asioita ovat olleet muun muassa

¹³⁸ Vaikenemisoikeudesta ja hallintolain soveltamiskysymyksestä tarkemmin III luvussa.

¹³⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 76.

¹⁴⁰ Viranomaisten toiminta Smash Asem-mielenosoituksen yhteydessä. AOA 28.11.2007 dnrot 1836/2/07, 3832/4/06, 3417/4/06, 3070/4/06, 2940/4/06, 2905/4/06, 2890/4/06 ja 2888/4/06. Tämän tyyppiset kantelut oikeusasiamiehelle eivät ole mitenkään erikoisia, vaan vähän vastaavasti kanneltiin esim. poliisin menettelystä Iranin shaahin vuonna 1970 Suomeen tekemän vierailun yhteydessä pidetyissä mielenosoitustilanteissa eri kaupungeissa. EOA 6.9.1971/1049 dnro 640/70.

Kuttulan perheyhteisön valvonta,¹⁴¹ koulujen huumetestaukset,¹⁴² pesäpallon ns. sopupelijupakan esitutkinnan asianmukaisuus,¹⁴³ verohallituksen pääjohtajan syyttämättä jättäminen ns. nostokoneasiassa,¹⁴⁴ presidenttiehdokkaan kohtelu ylinopeusasiassa¹⁴⁵ ja poliisin sopimattomat lehtikirjoittelut.¹⁴⁶

Vuonna 1993 eduskunnan oikeusasiamies *Jacob Söderman* antoi ensimmäisen ns. erityiskertomuksen ”Esteellisyssäännösten kehittäminen”.¹⁴⁷ Esteellisyssäännösten kehittämisen vaatimukset liittyivät hallinnon organisoinnin muutokseen ja yksityistämiseen. Vuonna 2006 eduskunnan oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* antoi toisen erityiskertomuksen ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu”.¹⁴⁸ Riitta-Leena Paunio aikana eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksen nimi muutettiin aikaisemmasta muodosta ”oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001” muotoon ”eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002”. Viime vuosina eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa ovat erityistä huomiota saaneet sosiaali oikeuksiin liittyvät asiat toimeentulosta terveydenhuoltopalveluihin.¹⁴⁹ Myös ikääntyneiden palveluihin liittyvät kysymykset ovat olleet esillä.¹⁵⁰

¹⁴¹ AOA 13.10.2000 dnrot 779/2/98 ja 1897/4/98 (Kuttulan perheyhteisön valvonta).

¹⁴² Esim. AOA 21.6.2000 dnrot 1097/4/98 ja 2413/4/99 (Peruskoulun ja ammatillisen oppilaitoksen huumetestaukset).

¹⁴³ AOA 11.6.2002 dnrot 1421/4/99, 2258/4/99, 2546/4/99 ja 1235/2/02 (Pesäpallon ns. sopupelijupakan esitutkinta).

¹⁴⁴ EOA 12.4.1999 dnrot 1062, 1069, 1080, 1083, 1099, 1104, 1108, 1123, 1124, 1162, 1165, 1283, 1797, 1919, 1965 ja 2394/4/98 sekä 1070 ja 1268/4/98 osittain (Verohallituksen pääjohtajan ym. syyttämättä jättäminen).

¹⁴⁵ EOA 10.12.1999 dnrot 2079, 2086, 2214 ja 2277/4/99 (Yhdenvertainen kohtelu liikennevalvonnassa).

¹⁴⁶ Esillä oli sananvapaus liittyneenä mahdolliseen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Ks. myös EOA 29.12.2000 dnro 142/2/00 (Poliisin epäasiallinen sanankäyttö); AOA 24.5.2000 dnro 429/2/00 (Etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa); EOA 29.6.2000 dnro 1517/2/99 (Poliisimiehen sopimaton lehtikirjoitus).

¹⁴⁷ K 13/1993 vp.

¹⁴⁸ K 1/2006 vp. Asiasta jo *Paunio* 2003, s. 11–13.

¹⁴⁹ Esim. ”Toimeentulotarvejärjestelmän kehittämistarpeita” *Paunio* 2000, s. 22–25; ”Terveydenhuollon kehittäminen” *Paunio* 2001b, s. 24–28. Kanteluasioina esim. Yhteiskuljetusjärjestelyt. EOA 15.5.2002 dnro 2118/4/00 (Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut); EOA 25.6.2002 dnro 1636/4/00 (Vammaispalvelun myöntäminen, kun asiassa on haettu muutoksenhakulupaa).

¹⁵⁰ AOA (Paunio apulaisoikeusasiamiehen sijaisena) 18.2.2010 dnro 213/2/09 (Ympäristö- ja elämänterveystieteiden tutkimuskeskuksen hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta). Tämä eduskunnan oikeusasiamiehen omasta aloitteestaan tehty selvitys on herättänyt paljon huomiota ja myös eduskunnassa. Esim. KK 87/2010 vp – Jacob Söderman/sd. ym.

Viimeaikaisena kehityslinjana oikeusasiamiehen toiminnassa on ollut huomion kiinnittäminen sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen – myös perusoikeuslähtökohdasta. Tähän liittyen on nostettu esiin kysymykset niin hoitotakuusta¹⁵¹ kuin lapsiin kohdistuvasta väkivallasta, johon viranomaisten tulisi puuttua. Entisen oikeusasiamiehen Riitta-Leena Paurion tausta apulaisoikeusasiamiehenä, jolle oli keskitetty tämäntyyppiset kantelut, oli osittain tämän kehityksen taustalla. Lasten oikeuksien korostaminen liittyy myös kansainväliseen kehitykseen. Nykyisin toimivasta lapsiasiavaltuutetusta huolimatta eduskunnan oikeusasiamiehen tulee perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan valvoa lasten oikeuksien toteutumista.¹⁵²

Oikeusasiamiehet ovat jonkin verran painottaneet keskeisiksi kokemiaan asioita valvonnassaan. Apulaisoikeusasiamiesjärjestelmään siirtymisen jälkeen myös apulaisoikeusasiamiehet ovat ottaneet julkaistussa ratkaisukäytännössään esiin erilaisia näkökohtia. Julkaistun ratkaisutoiminnan näkökulmasta oikeusasiamiehen tehtäväkuva painottuu oikeuskansleria enemmän hyvinvointivaltiollisiin ja osittain tätä kautta kunnallisoikeudellisiin kysymyksiin. Oikeuskanslerille ilmeisesti asianajalaitoksen valvontatehtävän ja syyttäjälaitokseen liittyneen erityistehtävän vuoksi tulee enemmän nimenomaan yleisten tuomioistuinten toimintakenttää koskevia kanteluja. Valtioneuvoston oikeuskanslerille tulee valtioneuvoston toiminnan valvontatehtävän vuoksi kanteluja pitkäaikaisista oikeudellisista kiistoista, joihin toivotaan saatavan mahdollisesti myös poliittista ratkaisua. Kulloisenkin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen persoona on vaikuttanut hänelle tuleviin kanteluihin ja niiden määriin.

Vuonna 2007 valmistui oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta selvittänyt *Kalle Määtän* ja *Anssi Keinäsen* tutkimus. Tutkimus on sikäli ongelmallinen, että tarkemman tarkastelun kohteena olleet viranomaiset olivat melko samanlaisia: perinteisiä keskusjohtoisesti johdettuja valtionhallinnon viranomaisia. Tutkimus keskittyi vankeinhoitolaitokseen, poliisiin ja puolustusvoimiin, eli oikeusasiamiehen perinteiselle sektorille, jolla perusoikeuksiksi laskettavien vapausoikeuksien merkitys on ko-

(Ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien takaaaminen); KK 206/2010 vp – Viitames, Pauliina/sd (Peruspalvelujen toteuttamisen seuranta ja valitusten osoittaminen).

¹⁵¹ Esim. EOA 27.8.2010 dnro 1851/4/09; EOA 17.9.2010 dnro 2976/4/09; EOA 24.9.2010 dnro 3407/4/09.

¹⁵² Ks. esim. *Paurio* 2000, s. 21–24.

rostunut. Sen sijaan tarkastelun ulkopuolelle oli jouduttu jättämään kuntasektori, jossa taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä perusoikeuksilla sekä kolmannen polven perusoikeuksilla osallistumisoikeuksineen on keskeinen merkitys.

Oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta selvittäneessä kyselytutkimuksessa ilmeni selvästi, että viranomaiset kokevat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tarpeelliseksi hallinnonalan sisäisen valvonnan lisäksi. Sen avulla luodaan luottamusta ja uskottavuutta viranomaistointintaan. Vastaajista 85,5 prosenttia oli kokenut yhteistyön oikeusasiamiehen kanssa toimivan joko melko hyvin tai hyvin.¹⁵³

Oikeusasiamiehen päätösten hyviä perusteluja on pidetty keskeisenä toiminnan vaikuttavuuden kannalta.¹⁵⁴ Suomalaista oikeusasiamiestä on luonnehdittu oikeuskirjallisuudessa monin tavoin, kuten ilmaisuin ”varaventiili valvonnassa” ja ”pehmeä ohjaus sekä preventiivisessä että repressiivisessä mielessä”.¹⁵⁵ Suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehittäminen on kuitenkin usein jäänyt siihen, että sitä pidetään nimenomaan instituutiona. Oikeusasiamiesinstituutiomme linkittyminen Ruotsin alkuperäiseen instituutioon yhteisen historian kautta ja rinnakkaisen oikeuskansleri-instituution olemassaolo muodostavat eräänlaisen oikeusjärjestyksen muuttumattoman perusosan. Ne ovat ikään kuin oikeusvaltion ytimessä – alkuvuosien käynnistymisongelmista huolimatta. Tämä tekee myös kritiikin esittämisen ja mahdolliset muutosehdotukset vaikeiksi. Muutos ei välttämättä olisi parannus, vaan sillä voisi olla arvaamattomiakin vaikutuksia.

Uutta vaihetta Suomen eduskunnan oikeusasiamiesinstituution kehityksessä edustaa Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusministeriö asetti kesällä 2009 työryhmän valmistelemaan muutoksia eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin. Työryhmän tehtävänä on selvittää ns. Pariisin periaatteiden toteutuskysymys.¹⁵⁶ Ihmisoikeusinstituuti-

¹⁵³ Määttä – Keinänen 2007, s. 87–88.

¹⁵⁴ Määttä – Keinänen 2007, s. 87.

¹⁵⁵ Esim. Myrsky 2007, s. 486–487.

¹⁵⁶ Asettamis päätös 26.6.2009 6/41/2009. Ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettujen lakien muuttaminen. National Human Rights Institution (NHRI) ja International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC) edellyttävät akkreditoinnilta ns. Pariisin periaatteiden täyttymistä. Oikeusasiamiesinstituutioista akkreditoituja ovat Puola, Espanja ja Portugal, joten perus- ja ihmisoikeusmandaatin omaaville oikeusasiamiesinstituutioille se on ollut mahdollista. National Human

tiotyöryhmä antoi kesäkuussa 2010 ehdotuksensa lainsäädäntöesityksen muodossa. Työryhmä ehdotti, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin lisättäisiin uusi luku oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta, itsenäisestä ja riippumattomasta ihmisoikeuskeskuksesta, jonka asiantuntija-, koulutus-, lausunto-, neuvonta-, selvitys, seuranta- ja tiedotustehtävät kattaisivat sekä perustuslaissa turvatut perusoikeudet että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät ihmisoi- keudet mukaan lukien EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuus. Ihmisoi- keuskeskuksella olisi eduskunnan valitsema johtaja, henkilökuntaa sekä eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Ih- misoikeuskeskuksen tehtävät yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusval- vontatehtävien kanssa muodostaisivat YK:n vahvistamien Pariisin pe- riaatteisen mukaisen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden.¹⁵⁷ Ihmisoikeuskeskus ei käsittelee yksilökantelu- ja.¹⁵⁸ Sen oikeudet saada asiakirjoja viranomaisilta olisivat yhtäläiset muiden tieteellistä tutkimusta tekevien kanssa, eli ne poikkeaisivat oi- keusasiamiehen laajoista valtaoikeuksista. Organisatorisella rakenteella tavoitellaan sateenvarjomaista instituutiorakennetta, jolla olisi synergia- vaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ih- misoikeustyöhön.¹⁵⁹

Ihmisoikeuskeskuksen erillisyys oikeusasiamiehen kansliaan nähden muodostaa kuitenkin myös mahdollisen ongelmatekijän: kuinka oikeus- asiamiehen asema suhteessa Ihmisoikeuskeskukseen ja sen johtajaan sekä suhteessa sen organisaatioon ja kansainväliseen toimintaan tulee kehittymään. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista itsenäisyyttä ja riip- pumattomuutta korostettaessa se jäi myös suhteessa oikeusasiamieheen irralliseksi.¹⁶⁰ Ihmisoikeuskeskuksen tulevan toiminnan todellinen luon- ne vaikuttaa siihen, miten instituutio instituutiossa tulee käytännössä toimimaan.¹⁶¹

Rights Institutions in the EU Member States 2010, s. 12, 24.

¹⁵⁷ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 31–32, 37–39, 42–43.

¹⁵⁸ Esim. *Martin Scheinin* on nähnyt tämän seikan ongelmallisena Euroopan unionin perusoikeusviraston kohdalla, joka pyrki toteuttamaan Pariisin periaatteiden mukai- sen organisaation EU:n tasolla. *Scheinin* 2008, s. 177–184.

¹⁵⁹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 31.

¹⁶⁰ Oikeusministeri *Brax* omassa puheenvuorossaan eduskunnan lähetekeskustelussa toi esiin sen, että Ihmisoikeuskeskus voisi olla vain välivaihe ministeriöiden raportointi- järjestelmien ja toisaalta eri valtuutettujen ja lautakuntien toimintojen kehittämises- sä. PTK 108/2010 vp (28.10.2010).

¹⁶¹ *Söderman* korosti lähetekeskustelussa sitä, että Ihmisoikeuskeskuksesta ei tulisi

Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle lokakuussa 2010 työryhmän mietinnön pohjalta.¹⁶²

Oikeusasiamiesinstituutioon kohdistuva näinkin suuri muutos ei mennyt eduskunnassa läpi keskustelutta.¹⁶³ Ihmisoikeuskeskus ei saanut varauksetonta kannatusta. Varsinaisesti uudistuksen ei kuitenkaan nähty kohdistuvan oikeusasiamiesinstituutioon itseensä, vaikka tällä uudistuksella voikin olla tulevaisuudessa myös tällaisia vaikutuksia. Tässäkin oikeusasiamieslain muutoksen valmistelussa katsottiin edellytettävän vain valtiosääntöoikeuden asiantuntemusta. Huomio kiinnittyi myös rikosoikeudelliseen järjestelmään ja yleisiin tuomioistuimiin, ja hallinnollisluontoisemmat oikeusturvaongelmat vaikuttivat ainakin aluksi jäävän sivuun.

Eräiden kansanedustajien puheenvuoroissa instituution perustaminen nähtiin tarpeettomaksi, ja resursseja olisi tullut suunnata mieluummin tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten parantamiseen. Ihmisoikeuskeskukseen liittyvän uudistuksen tarpeellisuus asetettiin kyseenalaiseksi myös siitä aiheutuvien kustannusten vuoksi.¹⁶⁴ Oikeusasiamies ja oikeuskansleri sekä erikoisvaltuutetut käsittelevät kanteluita konkreettisissa ih-

rakentaa suurta virastoa. Päinvastoin sen tulisi toimia maan kaikkien kansallisten ihmisoikeustoimijoiden kohtauspaikkana. Sen suojissa erityisesti ihmisoikeuksia edistävätkä kansalaisjärjestöt saivat mahdollisuuden yhdessä kehittää ja syventää erilaisia ihmisoikeusaloitteita ja sopia tarvittavien alan tutkimusten tilaamisesta maamme yliopistoilta tai alan tutkijoilta. PTK 108/2010 vp (28.10.2010).

¹⁶² HE 205/2010 vp; PTK 108/2010 vp (28.10.2010).

¹⁶³ Jo aikaisemmin kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta oli keskusteltu eduskunnassa myös esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston perustamisen yhteydessä (LAVL 23/2005 vp – U 27/2005 vp) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2006 vuosikertomuksen perustuslakivaliokunnassa tapahtuneen käsittelyn yhteydessä. Samoin vuoden 2007 kertomuksen käsittelyn yhteydessä PeVM 4/2009 vp. Jacob Söderman teki tähän liittyen myös lakialoitteen. LA 28/2008 vp. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2009 hallitus puolsi kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ja kertoi oikeusministeriön asettamasta työryhmästä asian selvittämiseksi. VNS 7/2009 vp. Selontekoon antamassaan palautteessa eduskunta piti tärkeänä kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen viemistä ripeästi eteenpäin oikeusministeriön työryhmän saatua valmiiksi selvityksensä instituution perustamisesta. PeVL 1/2010 vp; UAVM 1/2010 vp. Ks. HE 205/2010 vp, s. 6–7.

¹⁶⁴ Kustannuksien vakuutettiin olevan tässä vaiheessa vuosittain 300 000 euroa ja tulevan eduskunnan ts. eduskunnan oikeusasiamiehen määrärahoista. Valtiovarainministeriö suhtautuikin valmisteluvaiheessa varauksellisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen eikä kannattanut asiaa. Eduskunnan kanslia katsoi, että Ihmisoikeuskeskuksen tulisi aloittaa selvästi pienemmällä virkamiesjoukolla, kun oli ehdotettu. HE 205/2010 vp, s. 22–23.

misoikeusasioissa, kun taas Ihmisoikeuskeskus ei tulisi käsittelemään ihmisoikeuksiin liittyviä kanteluja. Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan kokoonpanosta katsottiin muodostuvan liian laaja ja liian valtiokeskeinen. Oikeuskanslerin viraston edustajaa pidettiin tarpeettomana, koska oikeusasiamies edustaa lainvalvontanäkökulmaa. Toisaalta pienen yksikön ja laajan valtuuskunnan etuja myös korostettiin.

Jacob Söderman kritisoi hallituksen esityksen lähetekeskustelussa oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille annettavaa hyvin laajaa harkintavaltaa se suhteen, tarvitseeko heidän käsitellä kansalaisten kanteluja vai ei, eli kantelukynnyksen¹⁶⁵ nostoa. Hänen mielestään tämä asia ”istui hyvin huonosti Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen”. Söderman totesi säännösten jäävän sisällöltään ja perimmäisiltä tarkoitukseltaan epäselväksi, vaikka sen todetaankin hallituksen esityksen perusteluissa lyhentävän kantelujen käsittelyaikoja. Sen sijaan siitä, millä tavoin tähän hyvään tavoitteeseen päästäisiin ja miten se vaikuttaa kansalaisten asemaan, erityksessä ei kerrota. Söderman viittasi oikeusasiamiehen vaikuttavuudesta tehtyyn tutkimukseen (2007), jossa eräänä vaihtoehtona kantelukynnyksen nostamisen ohella oli ehdotettu asian siirtämistä asianomaisen viraston käsiteltäväksi tai toimivaltaisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, jolloin virastolla olisi velvollisuus määrääjässä raportoida oikeusasiamiehelle, mihin ratkaisuun he päätyvät. Lisäksi tutkimuksessa oli käsitelty eräissä Euroopan maissa hyvin toimivaa oikeusasiamiehen mahdollisuutta etsiä sopuratkaisua kansalaisen ja viraston välisessä kiistassa, mutta asia oli ”törmännyt byrokraattiseen vastustukseen lausuntokierroksella”. Jacob Södermanin mielestä kantelukynnyksen nostaminen ei näin epäselvien säännösten perusteella ollut hyväksyttävissä, elleivät valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies seikkaperäisesti selvitä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, millä tavoin kantelujen käsittely tehostuu ja nopeutuu eli miten kansalaiset tästä hyötyvät.

”Maailmalla oikeusasiamies on kehittynyt voimakkaasti siihen suuntaan, että kansalainen ja se, miten kansalainen pääsee laillisiin oikeuksiinsa, on kaikkein tärkein tavoite lainvalvonnan eli perusoikeuksien kannalta. Nykymuodossa hallituksen esitys antaa vaikutelman siitä, että Suomessa mennään vastakkaiseen suuntaan, kansalaisilta pois päin.” ”Itse esitykses-

¹⁶⁵ Brax omassa vastauspuheenvuorossaan totesi aloitteen tästä syytekynnyksestä toisella tavalla kirjoittamisesta tulleen nimenomaan oikeusasiamieheltä. PTK 108/2010 vp (28.10.2010).

sä tärkeimmäksi näyttää valitettavasti jäävän oikeusasiamiehen ja kanslerin suhde valvottaviin. Kansalaisen oikeutta päästä laillisiin oikeuksiinsa ei oikeastaan pohdita esityksessä lainkaan eikä myöskään sen esitöissä.”

”Oikeastaan silloin, kun minä lähdin Eurooppaan, minä luulin, että nyt minä lähdän maailman parhaasta oikeusasiamiesjärjestelmästä pois ja tulen tämmöisiin alikehittyneisiin oikeusasiamiesjärjestelmiin. Kun minä tulin takaisin, huomasin, että täällä vasta oikeusasiamiesinstituution kehitys on pysähtynyt. Pohjoismainen oikeusasiamiesinstituutio on pysähtynyt, koska se ei välitä kantelijoista. Ihmiset kantelevat siinä uskossa, että pääsevät oikeuksiinsa lain mukaan. Eivät ne ole mitään kummallisia asioita. Kuitenkin sitten oikeusasiamiehet ryhtyvät valvottavan kanssa vaihtamaan ajatuksia, ehkä sitten moittivat valvottavaa, mutta kantelija unohuu.”

”Mutta se on minusta hyvin olennaista, että jos ihminen kantelee ja haluaa päästä oikeuksiinsa, niin otetaan malliksi nämä uudet oikeusasiamiesinstituutiot, jotka miettivät vaan sitä ja jättävät tämän virkamiehen moittimisen sivuun. Joskus sekin on paikallaan. Tempuat, joilla se tehdään, ovat oikeastaan hyvin yksinkertaisia. Esimerkiksi jos saa kantelun, josta näkee jo ensisilmäyksellä, että siinä on puutteita, niin lähettää sen sinne virastoon huomautuksella, että te voitte nyt itse oikaista tämän asian, ja pyytää sitten siitä ilmoituksen. Tai sitten jos siellä on elin, joka käsittelee kanteluita, niin kuin Valvira nyt on, niin lähettää kantelun sinne ja pyytää raportin muutaman kuukauden kuluessa. Tällä tavalla siis tätä oikeusasiamiesvirasto ei ratkaise. Sitten yritettäisiin kehittää näitä sosiaalisiamiehiä ja potilasiamiehiä, ehkä vanhuusvaltuutettua sellaisiksi, että he pystyvät ratkaisemaan ihmisten helpompia asioita, että niitä ei kaikkia kasata oikeusasiamiehen luo, joka aina tekee hyvin juridisen ratkaisun.”

”Esitöissä on pohdittu sitäkin, että mentäisiinkö Ranskan järjestelmään, tähän *Le Médiateur* -järjestelmään, jossa oikeusasiamies joskus neuvottelee viraston ja kansalaisen kanssa, että päästäisiin kohtuulliseen lopputulokseen. Silloin kun on kysymys siitä, että on rikottu lakia, niin sehän ei ole mikään neuvottelu vaan tämmöinen ystävällinen kehoitus, että korjataan asia. Mutta siinä tapauksessa, että virasto on tehnyt hyvin ankaran ratkaisun, vaikka olisi laillista tehdä kohtuullisempi ratkaisu kansalaiselle, niin minusta olisi täysin mahdollista, että semmoinen järjestelmä tulisi Suomeen, että oikeusasiamiesvirasto suosittelisi kansalaiselle helpompaa ratkaisua. Mutta se on hyvin olennaista, että tämä painopiste muuttuu eli että tämä lainvalvonta etäisenä kansalaisesta muuttuu niin, että oikeusasiamies siirtyy lähemmäksi kansalaista ja silloin kun kansalaisella on perusteet, niin ratkaistaan.”¹⁶⁶

¹⁶⁶ PTK 108/2010 vp (28.10.2010).

Jacob Söderman halusi lakiesitystä muutettavan niin, että oikeusasiamiehelle ja kanslerille annettaisiin riittävät mahdollisuudet reagoida nopeasti kanteluihin ja auttaa kansalaisia oikeuksissaan. Hän pohti myös sitä, voitaisiinko elektronisille kanteluille asettaa lisävaatimuksia, kun osasyynä kanteluiden määrään on mahdollisuus lähettää kantelu sähköisesti?

Perustuslakivaliokunnan mietintö viipyi hallituksen esitykseen tehtyjen muutosten sekä eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan kiireiden vuoksi. Asiantuntijakuuleminen oli tarkoitus päättää jo ennen joulua 2010. Tammikuussa 2011 oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* toimitti perustuslakivaliokunnalle muistion. Mietintönsä perustuslakivaliokunta sai valmiiksi 2.3.2011,¹⁶⁷ minkä jälkeen eduskunta käsitteli asian pikaisesti perustuslakivaliokunnan tehtyä hallituksen esitykseen huomattavia muutoksia liittyen muun muassa tutkimiskynnykseen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan valintatapaan. Tutkimiskynnyksen uudelleenmuotoiluun käsittelykynnykseksi sisällytettiin oikeusasiamiehelle enemmän harkintavaltaa kantelun tutkimiseen kohdistuvien menettelytapojen valinnassa, laskettiin asioiden pääsääntöinen vanhentumisaika viidestä vuodesta kahteen vuoteen sekä annettiin oikeusasiamiehelle toimivaltuus siirtää asioita muille viranomaisille. Perustuslakivaliokunta pyrki uudelleenmuotoilullaan siihen, että kantelijan oikeusturvaodotukset otettaisiin aikaisempaa paremmin huomioon. Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin. Samalla oikeusasiamies voisi antaa muuta tarpeellista ohjausta.¹⁶⁸ Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen perustuslakivaliokunnan siihen tekemine muutoksineen 8.3.2011 pidetyssä täysistunnossa. Lakimuutos (20.5.2011/535) tuli 3 ja 19 a §:n 1 momentin osalta voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011 ja muuten 1 päivänä tammikuuta 2012, jolloin ihmisoikeuskeskus aloittaa toimintansa.

¹⁶⁷ PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp.

¹⁶⁸ Söderman esittelypuheenvuorossaan eduskunnan täysistunnossa korosti lainvalvojen toimintatapojen kehittämistä kansalaisnäkökulmasta. Samalla hän toi ilmi näkemyksen oikeusasiamiehen mahdollisuudesta toimia aktiivisemmin myös esitysten tekijänä ja jopa mahdollisena sovittelijana. PTK 165/2010 vp (3.3.2011).

8 Oikeusasiamiehen valinta ja persoona

Suomen ensimmäiset oikeusasiamiehet olivat eduskunnan keskuudessaan valitsemia ja he toimivat samanaikaisesti myös kansanedustajina.¹⁶⁹ Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen (7/1928) otettiin säännös siitä, että oikeusasiamies ei voinut olla kansanedustajana. Nykyisen perustuslain 27 § 3 momentin mukaan kansanedustaja ei voi olla eduskunnan oikeusasiamiehenä. Jos kansanedustaja valitaan oikeusasiamieheksi, hänen edustajantoimensa lakkaa.

Oikeusasiamiehiksi alettiin valita kansanedustajataustaisten jälkeen virkamiestaustaisia henkilöitä. Valinnat ovat kohdistuneet usein eduskunnan lainvalmistelua avustaneisiin henkilöihin. Monet oikeusasiamiehistä ovat suorittaneet oikeustieteen jatko-opintoja,¹⁷⁰ ovat hankkineet varatuomarin arvon¹⁷¹ ja useilla heistä on ollut muutenkin tuomioistuin-kokemusta. Tuomioistuintaustalle on ollut ominaista, että se on keskittynyt yleisiin tuomioistuihin. Ehkä yllättäen tähän asti oikeusasiamiehet eivät ole olleet niinkään hallintotuomioistuintaustaisia. Tämä sama piirre näkyy siinä, että oikeudellisen erikoistuntemuksensa osalta oikeusasiamiehet ovat edustaneet muun muassa valtiosääntöoikeutta tai rikos- ja prosessioikeutta.¹⁷² Viimeksi mainittu on toisaalta liittynyt oikeusasiamiesinstituution vankeinhoitolaitoksen valvontaan, jonka on ilmeisesti katsottu liittyvän sen rikos- ja prosessioikeudelliseen järjestelmään. Oikeusasiamiehen toiminnan osalta viime vuosikymmenien kehitys on kuitenkin vienyt sitä yhä enemmän osaksi hallinto-oikeudellista oikeusturvajärjestelmää.

Lähtökohtaisena vaatimuksena pidettiin ja on edelleen pidetty sitä, että valittu henkilö on eteväksi laintuntijaksi tietty henkilö.¹⁷³ Yleensä

¹⁶⁹ 1920-luvun oikeusasiamiesten valinnalle oli tyypillistä avoin poliittisuus: oikeusasiamiehet olivat kansanedustajina toimivia juristeja. *Laitinen – Michelsen – Virtanen* 1985, s. 8–9.

¹⁷⁰ *Laitinen – Michelsen – Virtanen* 1985, s. 8–9.

¹⁷¹ Ensimmäisen viidenkymmenen vuoden aikana oikeusasiamiehet ja jopa ehdokkaat olivat yleensä aina varatuomareita. *Hidén* 1970, s. 26.

¹⁷² Kun eduskunnan oikeusasiamiehen uutta vuoden 2000 johtosääntöä valmisteltaessa esitysluonnoksesta järjestettiin keskustelutilaisuus, siihen ”osallistui valtiosääntö-, prosessi- ja rikosoikeuden asiantuntijoita”. Ks. PNE 2/1999 vp.

¹⁷³ *Hidén* 1970, s. 15–31. Hidén on vertaillut eroja, joita oli aikaisemmin oikeuskans-

tämän vaatimuksen on nähty edellyttävän oikeustieteen loppututkinnon suorittamista. Sanamuotonsa mukaan muunlainen tulkinta voi olla myös mahdollinen. Aikaisemmin lähinnä vain oikeustieteen virkatutkintoon sisältyi sellaisia opintoja, että vain tällaisen tutkinnon suorittaneet saattoivat harjaantua eteviksi laintuntijoiksi. Yhteiskuntatieteellisen ja erityisesti julkisoikeudellisen koulutuksen laajeneminen on kuitenkin tehnyt periaatteellisesti mahdolliseksi myös sen, että jonkun muun kuin oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut voisi olla eteväksi laintuntijaksi tiedetty. Lisäksi on hyvin mahdollista myös ylempien ja alempien sekä jatkotutkintojen siten hajautettu suorittaminen, että jokin tutkinnoista saattaa olla oikeustieteen, mutta muut muita tutkintoja. Koska oikeusasiamiehen valvontatehtävä on suuntautunut yhä enemmän hallintoon, saattaa tällaisella henkilöllä olla harjaannusta tämän tyyppisten oikeudellisten kysymysten käsittelyyn aikaisempien työtehtäviensäkin kautta.¹⁷⁴ Suomessa on kuitenkin edelleen valittu eduskunnan oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi vain oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita henkilöitä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimikausi kesti aluksi vain vuoden. Vuonna 1933 se muutettiin kolmivuotiseksi (277/1933). Vuonna 1957 toimikausi muutettiin nelivuotiseksi (176/1957),¹⁷⁵ ja säännöksen mies-
sana vaihdettiin henkilöksi, mikä muodollisesti mahdollisti myös naisen valinnan oikeusasiamieheksi.¹⁷⁶ Monet oikeusasiamieheksi valitut ovat

lerin ja oikeusasiamiehen kelpoisuusvaatimuksissa. Oikeuskanslerin kelpoisuusvaatimuksen oikeusolojen tuntemisen katsottiin merkitsevän sitä, että oikeuskanslerilta saatettiin edellyttää enemmän käytännön tuntemusta kuin oikeusasiamieheltä.

¹⁷⁴ Oikeusasiamiesten koulutustaustan vaatimus vaihtelee maittain. Norjassa edellytetään, että oikeusasiamiehen tulee täyttää tuomarinvirkaan vaadittavat edellytykset, eikä hän saa olla kansanedustaja. Lov om Sortingets ombudsmann for forvaltningen 1 §. Irlannissa oikeusasiamiehellä on ollut muun muassa toimittajatausta. Speeches. Advocacy and Complaints (09.11.2006).

¹⁷⁵ Kehityksestä lyhyesti. KM 1975:41, s. 3. Vuonna 1989 muutettiin hallitusmuotoa (84 §) säätämällä tiettyihin virkoihin nimittämisen edellytykseksi Suomen kansalaisuus (724/1989). Myös oikeusasiamieheksi valittavalta edellytettiin Suomen kansalaisuutta. Perustuslain 125 §:ssä luetteloa ei enää ole, vaan edellytetään asiasta säädettävän lailla. Oikeuskanslerin osalta tämä toteutettiin siirtämällä vaatimus valtion virkamieslakiin. HE 189/1999 vp; HaVM 5/2000 vp – HE 189/1999 vp. Lain eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) 9 §:n mukaan valtion talousarviossa eriteltävään virkaan tai siihen kuuluvien tehtävien hoitamista tarkoittavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan sitä ei sovelleta oikeusasiamieheen eikä apulaisoikeusasiamieheen. Lain säännökset eivät koske heidän palvelussuhdettaan. PNE 1/2003 vp.

¹⁷⁶ *Hidén* 1970, s. 16–17. Ruotsissa vastaava muutos tehtiin vuonna 1941. Ks. Riks-

toimineet useamman kauden. Suomessa ei ole eräiden muiden maiden tapaan rajoitettu oikeusasiamiehen toimikausia kahteen. Lisäksi osa oikeusasiamieheksi sittemmin valituista on saattanut toimia aikaisemmin varamiehenä¹⁷⁷ tai apulaisoikeusasiamiehenä. Myös oikeuskanslerin viraston ja oikeusasiamiehen kanslian välillä on tapahtunut kiertoa. Esimerkiksi *Jorma S. Aalto* siirtyi apulaisoikeuskanslerista oikeusasiamieheksi ja takaisin oikeuskansleriksi. *Risto Leskinen* toimi ennen oikeuskansleriksi siirtymistään oikeusasiamiehenä ja *Jaakko Jonkka* apulaisoikeusasiamiehenä.

Vuonna 1971 muutettiin hallitusmuotoa siten, että oikeusasiamiehen varamiehen sijaan mahdollistettiin apulaisoikeusasiamiehen valinta. Vuonna 1998 siirryttiin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään. Hallitusmuodon 49 §:n mukaan apulaisoikeusasiamiehet avustivat oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitivat hänen tehtäviään.¹⁷⁸ Nykyisen perustuslain ja oikeusasiamieslain mukaan oikeusasiamiehet ja apulaisoikeusasiamiehet ovat toimessaan myös keskenään riippumattomia. Nimikkeestään huolimatta apulaisoikeusasiamiehet eivät ole vain avustaneet oikeusasiamiestä, vaan he ovat käyttäneet itsenäistä ratkaisuvalltaa. Nimikettä ei ole kuitenkaan haluttu lähteä muuttamaan monista eri syistä. Ensinnäkin sen on katsottu olevan lähinnä muodollinen muutos, koska yhdestä olisi tehtävä päällikköoikeusasiamies. Lisäksi tietyt, perustuslaissa erikseen mainitut tehtävät liittyen ylimpien valtioneelinten valvontaan soveltuvat paremmin vain yhdelle henkilölle. On korostettu sitä, että eduskunnan oikeusasiamies Suomessa perinteisesti henkilöityy. Sen sijaan Ruotsissa, jossa kaikki neljä ovat oikeusasiamiehiä, kysymys on enemmänkin oikeusasiamiesinstituutiosta.

dagens ombudsmän – JO. – [Http://www.joe.se](http://www.joe.se).

¹⁷⁷ Oikeusasiamiehen varamiehissä on paljon tunnettuja oikeustieteilijöitä ja yhteiskunnallisesti muuten tunnettuja nimiä. Ensimmäisen oikeusasiamiehen varamiehenä toimi Risto Ryti. Muita varamiehiä ovat olleet esimerkiksi Tauno Tirkkonen, T. M. Kivimäki, Y. W. Puhakka ja Pekka Kurvinen.

¹⁷⁸ Laki Suomen hallitusmuodon 49 ja 59 §:n muuttamisesta 11.12.1997/1113.

Oikeusasiamiehet¹⁷⁹

Alopaeus, Erik (1920)

Holma, K. V. (1921–1922)¹⁸⁰Lilius, Hugo (1923–1925)¹⁸¹Puhakka, Y. W. (1925–1928)¹⁸²Söderhjelm, J. O. (1929–1930)¹⁸³

Lilius, Hugo (1930–1931)

Hakkila, Esko (1932–1945)¹⁸⁴Kuuskoski, Reino (1946–1947)¹⁸⁵Laisaari, Mauno (1947–1951)¹⁸⁶Kastari, Paavo (1952–1956)¹⁸⁷

¹⁷⁹ Tiedot on kerätty: *Hidén* 1970; Lakimiesmatrikkelit.

¹⁸⁰ *Erik Alopaeus* ja *Kaarlo Viktor Holma* toimivat oikeusasiamiehinä kansanedustajan tehtävien kautta. Holma oli toiminut ennen kansanedustajaksi tulemistaan asianajajana ja hän toimi pitkään asianajajatehtävissä ja liike-elämän palveluksessa oikeusasiamiehenä toimimisensa jälkeenkin.

¹⁸¹ *Frans Hugo Lilius* oli toiminut valtiopäivämiehenä säätyvaltiopäivien aikana sekä senaattorina. Hänen taustansa oli ennen kaikkea tuomioistuinjuristin. Hän toimi kahteen otteeseen oikeusasiamiehenä ja näiden toimikausien välissä Turun hovioikeuden presidenttinä.

¹⁸² *Yrjö Wilhelm Puhakalla* oli asianajajatausta ja hän toimi oikeusasiamiehenä kansanedustajan tehtävien kautta. Oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hän oli lainvalmistelutehtävissä sekä sisäasianministerinä ja myöhemmin vielä sotien jälkeen lyhytaikaisesti oikeusministerinä. Oikeusasiamiehen varamiehenä hän toimi erityisesti sotavuosien aikana.

¹⁸³ *Johan Otto Söderhjelmillä* oli asianajajatausta. Oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hänestä tuli pitkäaikainen kansanedustaja. Kansanedustajaksi hänet valittiin joitakin katkoja lukuun ottamatta 1930-luvulta 1960-luvulle. Hän toimi useaan otteeseen myös oikeusministerinä.

¹⁸⁴ *Esko Hakkilan* tausta oli lähinnä pellervolaisessa osuuskuntaliikkeessä. Tämän jälkeen hänestä tuli pitkäaikaisin oikeusasiamies. Hakkila tunsikin ilmeisesti erityistä kiinnostusta perustuslakikysymyksiin julkaistessaan oikeusasiamiehenä toimiessaan laajan teoksen Suomen perustuslaeista.

¹⁸⁵ *Reino Kuuskoskella* oli hallintovirkamiestausta. Oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hän toimi lyhyen aikaa oikeusministerinä ja pääministerinä ennen siirtymistään korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi.

¹⁸⁶ *Mauno Laisaari* vaikuttaa olleen taustaltaan sosiaalidemokraattinen, kun häntä edeltävien oikeusasiamiesten puoluetausta oli ollut lähinnä oikeistolainen tai maalaisliittolainen. Oikeusasiamieheksi hän siirtyi sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän lainopillisen sihteerin tehtävistä. Oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hän siirtyi rautatiehallituksen tariffiosaston pitkäaikaiseksi päälliköksi.

¹⁸⁷ *Paavo Kastari* tuli oikeusasiamieheksi yliopiston professorin tehtävistä ja oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hän siirtyi Helsingin yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden professoriksi. Myöhemmin hän toimi lyhytaikaisesti myös ministerinä.

- Rapola, Marjos (1956–1961)¹⁸⁸
 Leskinen, Risto (1962–1970)¹⁸⁹
 Ståhlberg, Kaarlo L. (1970–1973)¹⁹⁰
 Aalto, Jorma S. (1974–1986)¹⁹¹
 Heinonen, Olavi (1986–1989)¹⁹²
 Söderman, Jacob (1989–1995)¹⁹³
 Lehtimaja, Lauri (1995–2001)¹⁹⁴
 Paunio, Riitta-Leena (2002–2009)¹⁹⁵
 Jääskeläinen, Petri (2010–)¹⁹⁶

¹⁸⁸ *Elo Marjos Rapola* oli toiminut ennen eduskunnan oikeusasiamieheksi tulemistaan sekä asianajajana, Pellervo-seurassa että lainvalmistelutehtävissä. Eduskunnan lakivaliokunnan sihteerinä hän oli toiminut vuosina 1934–1945.

¹⁸⁹ *Risto Leskinen* oli toiminut ennen oikeusasiamieheksi siirtymistään korkeimmasa oikeudessa eri tehtävissä. Varsinaisesti hän siirtyi oikeusasiamiehen tehtäviin eduskunnan perustuslakivaliokunnan sihteerin tehtävistä, joita hän oli hoitanut vuosina 1955–1961.

¹⁹⁰ *Kaarlo L. Ståhlberg* toimi rikosoikeuden apulaisprofessorina, tuomioistuimissa ja asianajajana ennen valintaa oikeusasiamieheksi. Oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen hänet valittiin Rovaniemen ja myöhemmin Helsingin hovioikeuden presidentiksi.

¹⁹¹ *Jorma S. Aalto* toimi prosessioikeuden apulaisprofessorina ennen apulaisoikeuskansleriksi siirtymistään. Oikeuskansleriksi hänet valittiin oikeusasiamiehenä toimimisen jälkeen.

¹⁹² *Olavi Heinonen* toimi muun muassa rikosoikeuden apulaisprofessorina ja sai tämän jälkeen nimityksen korkeimman oikeuden tuomarin virkaan. Oikeusasiamiehenä toimittuaan hänestä tuli korkeimman oikeuden presidentti.

¹⁹³ *Jacob Söderman* toimi kansanedustajana, ministerinä ja maaherrana ennen oikeusasiamieheksi valitsemistaan. Hänet valittiin ensimmäiseksi Euroopan oikeusasiamieheksi 1995.

¹⁹⁴ *Lauri Lehtimaja* toimi korkeimman oikeuden jäsenenä, lainvalmistelijana sekä esittelijänä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ennen oikeusasiamieheksi valitsemistaan. Lehtimajalla oli erityistä tuntemusta myös ihmisoikeuskysymyksistä liittyen Suomen Euroopan neuvoston jäsenyyteen ja ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltaan, mikä näkyikin hänen toiminnassaan myös oikeusasiamiehenä.

¹⁹⁵ *Riitta-Leena Pauniolla* oli pitkäaikainen tausta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian erilaisissa tehtävissä. Hän oli erikoistunut ennen kaikkea sosiaali- ja lapsioikeudellisiin kysymyksiin, joita hän piti esillä toimiessaan apulaisoikeusasiamiehenä ja oikeusasiamiehenä.

¹⁹⁶ *Petri Jääskeläinen* oli toiminut ennen oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi valintaansa muun muassa valtakunnansyyttäjänvirastossa valtiosyyttäjänä, tutkijana Helsingin yliopistossa ja esittelijänä myös oikeuskanslerin virastossa.

Apulaisoikeusasiamiehet¹⁹⁷

Lehtovirta, Aapo (1972–1979)

Ivars, Klas G. (1980–1987)

Koskinen, Pirkko K. (1988–1995)

Paunio, Riitta-Leena (1996–2001)

Jonkka, Jaakko (1998–2001)

Rautio, Ilkka (2001–2005)

Jääskeläinen, Petri (2002–2009)

Lindstedt, Jukka (2005–2009)

Pajuoja, Jussi (2009–)

Sakslin, Maija (2010–)

Kansainvälisesti oikeusasiamiehen vaikutusvallan on katsottu olevan sidoksissa oikeusasiamiehen omaan persoonallisuuteen. Oikeusasiamiesinstituutioon kuuluu henkilöitävyys. Oikeusasiamiehen toiminta on sidoksissa hänen raporttiansa argumentoinnin tasoon ja henkilökunnan tehokkuuteen sekä oikeusasiamiehen omaan persoonallisuuteen ja auktoriteettiin.¹⁹⁸ Henkilöitävyys ja toimen määräaikaisuus riippumattomuuden korostamisesta huolimatta tekee erityisesti oikeusasiamiehen uudelleenvalinnan poliittisesti herkäksi. Eduskunta voi uudelleenvalinnan yhteydessä ilmaista tyytymättömyytensä hänen toimintaansa.¹⁹⁹

Yleensä oikeusasiamiehet valitaan, kuten Suomessa, määräajaksi. Useimmissa maissa määräaika on pidempi kuin Suomen neljä vuotta. Alankomaissa määräaika on kuusi vuotta.²⁰⁰ Slovakian perustuslain 151a artiklan mukaan määräaika on viisi vuotta ja toimivaltuuksia sääntelevän lain 5 §:n mukaan rajoitettu vain kahteen kauteen.²⁰¹ Itävallassa ja Sloveniassa oikeusasiamiehen toimikausi on kuusi vuotta ja korkeintaan kaksi kautta. Uusissa oikeusasiamiesinstituution omaksuneissa maissa on omaksuttu sääntelymalli, jossa oikeusasiamiehen toimikaudet rajataan

¹⁹⁷ Apulaisoikeusasiamiehelle valitaan jälleen myös sijainen vuoden 2007 perustuslain ja oikeusasiamieslain 14 §:n muutoksella. Ks. HE 102/2003 vp.

¹⁹⁸ *Garzón Clariana* 2005, s. 196, 209.

¹⁹⁹ *Kastari* 1977b, s. 248–249. Paavo Kastari pyysi itse eroa tehtävästään keväällä 1956. Vuoden 1951 lopulla hänet oli valittu tiukassa äänestyksessä, jossa silloinen oikeusasiamies Mauno Laisaari oli hävinnyt vaalin.

²⁰⁰ Wet nationale ombudsman II:2. Englanniksi. Constitution; National Ombudsman Act; General Administrative Law Act.

²⁰¹ Constitution of the Slovak Republic – The Public Defender of Rights; The Act on Public Defender of Rights (4.12.2001).

kahteen. Näin myös esimerkiksi Puolassa²⁰², Tšekissä²⁰³ ja Portugalissa²⁰⁴ toimikaudet on rajattu kahteen.²⁰⁵

Oikeusasiamiesten yhteydessä noudatetaan yleensä virkamiesoikeudellisia ikärajoja. Alankomaissa eroamisikä on 65 vuotta, mutta esimerkiksi Bulgariassa maan ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi valittiin 77-vuotias valtiosääntöoikeuden asiantuntija.²⁰⁶ Slovakiassa oikeusasiamieheksi valittavalta edellytetään perustuslain 151a artiklan mukaan vähintään 35 vuoden ikää. Portugalissa oikeusasiamiehellä ei ole ikärajoituksia eikä tiettyä eroamisikää.²⁰⁷

Suomi ei ole ainoa maa, joissa oikeusasiamiehiksi tai apulaisoikeusasiamiehiksi on valittu myös naisia. Sekä Irlannissa että Englannissa oikeusasiamieheksi on valittu nainen. Suomessa oikeusasiamiehet ovat olleet sekä tuomioistuintaustaisia että virkamiesuralta tulleita. Myös akateemisia, tutkijataustaisia oikeusasiamiehiä on ollut. Monissa muissa maissa, erikoisesti maissa, joissa oikeusasiamiesinstituutio on uusi, ensimmäiset oikeusasiamiehet ovat olleet tutkijataustaisia, jolla on ehkä haluttu korostaa pyrkimystä instituution riippumattomuuteen ja eroa vanhoihin valtarakennelmiin.

Oikeusasiamiehet eivät ole välttämättä lainopillisen koulutuksen saaneita.²⁰⁸ Joissakin maissa edellytetään, että oikeusasiamiehen tulee olla

²⁰² Toimivaltasäännöksen (englanniksi Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection) 5 artikla.

²⁰³ Englanninkielinen käännös. Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights § 2.

²⁰⁴ Artiklat 6. Statute of the Portuguese Ombudsman. Law no 9/91. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

²⁰⁵ Euroopan neuvoston ns. Venetsian komissio on pitänyt jopa neljän vuoden määraikaa liian lyhyenä ja suosittelut pidempää viittä vuotta. Uudelleenvalintaklausuulit voivat myös heikentää oikeusasiamiehen riippumattomuutta. Draft Vademecum on the Ombudsman Institution. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, March 2010, s. 12–13.

²⁰⁶ First steps of the Bulgarian Ombudsman. Center for the Study of Democracy. Brief. July 2005, No 6.

²⁰⁷ Artikla 15. Statute of the Portuguese Ombudsman. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

²⁰⁸ Euroopan neuvoston ns. Venetsian komissio on ottanut sen kannan, että kelpoisuusvaatimukset eivät saisi olla liian rajoittavia. Vaikka lakimiestutkintoa monissa maissa, kuten Pohjoismaissa, pidetäänkin yleisesti kelpoisuusstandardina, uusien ihmisoikeuksien valvontaan keskittyviä oikeusasiamiesinstituutioita perustettaessa Venetsian komissio on suosittelut sitä, etteivät kelpoisuusstandardit olisi liian rajoittavia eikä oikeustieteellisen tutkimuksen tulisi olla välttämättömyys. Draft Vademecum on the Ombudsman Institution. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, March 2010, s. 6–7.

kelvollinen korkeimpien oikeusasteiden tuomarin virkoihin,²⁰⁹ kun taas esimerkiksi Slovakiassa edellytetään oikeusasiamieheksi valittavalta sitä, että hän on koulutuksensa, taitojensa, kokemuksensa ja moraalisen luonteensa perusteella sopiva. Hän ei saa kuulua poliittiseen puolueeseen tai poliittiseen liikkeeseen. Ennen tehtävän vastaanottamista hänen tulee antaa vakuutus. Tointa hoitaessaan hänen oikeutensa sivutoimiin ovat rajoitetut. Hän saa jatkaa tehtäviään vain rajoitetusti perheyhtiön toiminnassa, ja tämän lisäksi harjoittaa tieteellistä, taiteellista ja kirjallista toimintaa, joka ei ole vastoin toimen arvokkuutta ja vaaranna tehtävien hoitamisen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Esimerkiksi Portugalissa edellytetään oikeusasiamieheksi valittavalta sitä, että henkilöllä on kelpoisuus tulla valituksi kansanedustajaksi ja hän on muuten maineeltaan oikeudenmukainen ja riippumaton. Sen sijaan oikeusasiamiehen valitsemalta kahdelta apulaisoikeusasiamieheltä edellytetään riittävää yliopistotutkintoa.²¹⁰ Yleistä on oikeudellisen tietämyksen vaatiminen Suomen tapaan kytkemättä sitä tiettyihin tutkintoihin tai ammattitastaan.²¹¹ Ruotsissakaan ei edellytetä, että oikeusasiamies olisi juristi, mutta käytännössä oikeusasiamiehet ovat olleet oikeustieteellisen koulutuksen saaneita.²¹² Euroopan oikeusasiamiehellä on tältä osin vaihtoehtoiset kelpoisuusvaatimukset. Ohjesäännön 6 artiklan mukaan häneltä edellytetään joko oman maansa korkeimpien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimusten täyttämistä tai hänellä tulee olla tunnetusti tarvittava kokemus ja pätevyys tehtävän hoitamiseksi.²¹³

²⁰⁹ Sloveniassa oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevän lain 14 artiklan mukaan oikeusasiamieheksi valittavalta edellytetään samanlaisia vaatimuksia kuin perustuslakituomioistuimeen valittavalta. Norjassa edellytetään, että oikeusasiamieheksi valittava on kelvollinen *hovesterettenin* tuomarin virkaan. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1.

²¹⁰ Artikla 5 ja 16. Statute of the Portuguese Ombudsman. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

²¹¹ Esim. Puolassa edellytetään oikeudellista tietämystä, ammatillista kokemusta ja moraalisia arvoja. Toimivaltasäännöksen (englanniksi Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection) 2 artikla.

²¹² Riksdagens ombudsman – JO. Ks. <http://www.joe.se>.

²¹³ Euroopan oikeusasiamieheksi voidaan nimittää henkilö, joka on Euroopan unionin kansalainen, jonka riippumattomuus on kiistaton ja joka täyttää kelpoisuusvaatimukset. Valittavan tulee täyttää kotimaassaan korkeimpien tuomarin virkojen kelpoisuusvaatimukset tai jolla on tunnetusti tarvittava kokemus ja pätevyys oikeusasiamiehen tehtävien hoitamiseksi. Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen tehtävien hoitamisesta koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamisesta koskevista yleisistä ehdoista, 9. maaliskuuta 1994 (EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15).

Maittain on eroja siinä, miksi oikeusasiamiehiä kutsutaan ja kuinka heidät valitaan, jos heitä on useampia. Kun Suomessa yksi toimii oikeusasiamiehenä ja kaksi on apulaisoikeusasiamiehiä, Ruotsissa periaatteessa kaikki neljä ovat oikeusasiamiehiä. Kaikkien valinnan suorittaa kansanedustuslaitos. Joissakin maissa, kuten Portugalissa, vain oikeusasiamiehen valinnan suorittaa kansanedustuslaitos. Belgiassa taas valitaan kaksi valtakunnallista oikeusasiamiestä: toinen ranskan ja toinen flaaminkielinen.²¹⁴ Lähtökohtaisesti oikeusasiamies on kansanedustuslaitoksen valitsema julkisen hallinnon toimivuuden valvoja. Terminologisesti ja kansainvälisen yhteistoiminnan näkökulmasta tätä ei ole pidetty kuitenkaan ehdottomana vaatimuksena, vaan oikeusasiamiestoimintana saatetaan pitää myös toimeenpanovallan valitsemaa instituutiota.²¹⁵

Euroopan neuvoston oikeusasiamiesinstituutiosta antaman suosituksen mukaan edellytetään, että oikeusasiamiehen valinnan tulee tapahtua riittävällä määränemmistöllä siten, että puoluerajat ja myös hallitusvastuun rajat ylitetään. Sen sijaan ehdokasasettelusta suosituksessa ei anneta ohjeita. Monissa maissa säännellään ehdokasasettelua yksityiskohtaisemmin kuin Suomessa.²¹⁶

Aikaisemmin Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen vaali toimitettiin hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä. Eduskunnan oikeusasiamies valittiin tehtävää avoimeksi julistamatta ja ilman keskustelua eduskunnan täysistunnossa suoritettulla vaalilla.²¹⁷ Uudessa perustuslaissa ei ollut enää säännöstä

²¹⁴ Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux. Art. I. Annexe I. Le Médiateur fédéral. Rapport annuel '07, s. 189. Vastaavasti flaamin kielellä. Wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen. DE Federale ombudsman, Jaarverslag '07, s. 191.

²¹⁵ Maltalla oikeusasiamies on sekä kansanedustuslaitoksen valitsema että presidentin nimittämä. Ombudsman's Charter. A pledge by the Ombudsman to the people of Malta (December 2004).

²¹⁶ Kreikassa säännellään tarkkaan muunkin henkilökunnan palkkaamista ja sen julkista hakukuulutusta. Ks. englanninkielinen käännös. Law No. 3094, 22 January 2003. The Ombudsman and other provisions, artikla 5. Kansanedustuslaitoksen ohel-la myös presidentti saattaa osallistua ehdokkaiden asettamiseen. Esimerkiksi Tšekissä sekä presidentti että kansanedustuslaitos ehdottavat kummatkin kahta henkilöä (voivat ehdottaa myös samoja), joista oikeusasiamies valitaan kuudeksi vuodeksi. Englanninkielinen käännös. Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights § 2.

²¹⁷ Sääntely äänestamisestä valintamenettelyssä oli jätetty avoimeksi. Säännöksessä (HM 49 §) ei edellytetty oikeusasiamiesehdokkaiden ennalta asettamista. Oikeusasiamiehen tehtävään ei ollut mahdollista ilmoittautua eikä myöskään tehtävään hakemi-

vaalin suorittamistavasta, vaan tältä osin asia jäi säädettäväksi eduskunnan työjärjestyksessä.²¹⁸

Eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40) 11 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävän avoimna olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Vaalit toimitetaan sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta on arvioinut tehtävään ilmoittautuneita.²¹⁹ Vaalissa ei sallita keskustelua. Muilta osin noudatetaan eduskunnan vaalisääntöä (250/2000) oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten valinnassa. Henkilövaali suoritetaan 5 §:n mukaan umpilipuin.²²⁰ Nimenomaan ehdokasasettelun avoimuutta on hattu lisätä työjärjestyksessä olevalla sääntelyllä.

Osittainen ehdokasasettelu otettiin käyttöön valittaessa *Lauri Lehtimaja* Euroopan unionin oikeusasiamieheksi siirtyneen *Jacob Södermanin* seuraajaksi. Tehtävään ei aikaisemmin periaatteellisesti voinut edes ilmoittautua. Vuonna 1995 ennen eduskunnan oikeusasiamiehen vaalia eduskunnassa järjestettiin epävirallinen julkinen kuuleminen.²²¹ Kuule-

nen ollut mahdollista. Siitä, miten oikeusasiamiesehdokkaat on valittu, ei ole kirjallisia dokumentteja. ”On kuitenkin ilmeistä, että henkilön nimet on tuotu esille suurimpien eduskuntaryhmien käymissä kartoituksissa. Kartoitusten jälkeen käydyillä neuvotteluilla ja keskusteluilla ei ole oikeudellista merkitystä, mutta sitäkin enemmän käytännön merkitystä.” Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö 1996, s. 50. Oikeusasiamiehen vaalia valmistelevalle toimielimelle perustamista ehdotettiin kansanedustaja Janssonin ynnä muiden toivomusaloitteessa (n:o 3/1988 vp). Perustuslakivaliokunta käsiteli toivomusaloitetta hallituksen esityksen 72/1990 yhteydessä (PeVM 9/1990 vp). Toivomusaloite ei kuitenkaan johtanut säännösmuutoksiin.

²¹⁸ PNE 1/1999 vp.

²¹⁹ Eduskunnan perustuslakivaliokunta toimii Suomessa oikeusasiamiesvaalin asiantuntijaelimenä. Euroopan neuvoston suositusten valmisteluaineistossa ehdotettiin mahdollisuutta käyttää oikeusasiamiehen valinnan tukena neuvoa antavaa asiantuntijaryhmää. CM/A S(2004)Rec1615 final 21 June 2004. Comments by the Secretariat of the Venice Commission on Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly on the institution of ombudsman. “It might be useful in this respect to recommend that the ‘strict criteria’ for eligible candidates should be set out in the relevant legislation, and that the nominating authority is advised by a group of independent persons, e.g. presidents of the highest jurisdictions.”

²²⁰ Tältä osin säädösvalmistelussa on viitattu edelleen siihen, mitä perustuslain 34 §:n 2 momentissa on säädetty puhemiesvaalista, joka toimitetaan umpilipuin. Vaalissa valituksi tulee se, joka saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ei ole saanut kahdessa ensimmäisessä äänestyksessä tarvittavaa enemmistöä annetuista äänistä, valituksi tulee kolmannessa äänestyksessä eniten ääniä saanut edustaja.

²²¹ PNE 1/1999 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen aseman ja hänen lisääntyneiden ja muuttuneiden tehtäviensä vuoksi oikeusasiamiehen ohjesääntöön ehdotettiin säännöksi oikeusasiamiehen vaalista muutettavaksi siten, että tehtävän avoimna olemisesta ilmoitetaan puhemiesneuvoston päättämällä tavalla ja perustuslakivaliokunnan

mistilaisuuden hyvänä puolena pidettiin sitä, että ehdokkaat ovat tiedossa ja että valitsijoilla on mahdollisuus perehtyä ehdokkaiden näkemyksiin ja tehdä heille kysymyksiä. Kansanedustajien edellytykset ehdokkaiden väliseen vertailuun ovat paremmat kuin ilman kuulemistilaisuutta.²²²

Puhemiesneuvoston alkuperäisessä ehdotuksessa perustuslakivaliokunta olisi antanut oikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneista kirjallisen arvion. Perustuslakivaliokunta kuitenkin poisti tämän säännöksen. Perustuslakivaliokunta halusi varata itselleen oikeuden päättää siitä, annetaanko asiasta kirjallinen arvio.²²³ Perustuslakivaliokunta on päätenyt vapaamuotoiseen keskusteluun ja omaan ehdotukseen.²²⁴ Oi-

olisi tullut antaa kirjallinen arvio tehtävään ilmoittautuneista. Valiokunnan arvion oli suunniteltu voivan koskea esimerkiksi oikeusasiamiehelle asetettujen kelpoisuusvaatimusten täyttymistä sekä ilmoittautuneiden pätevyyttä tehtävän hoitamiseen. Kannanoton ei olisi tarvinnut sisältää arviota jokaisesta tehtävään ilmoittautuneesta. Valiokunnan kirjallinen arvio olisi ollut riittävä, koska tehtävä ei ollut varsinaisesti haettava ja koska valiokunnan arvioissa voi olla merkitystä myös sillä, mitkä tehtäväalueet avoinna olevan tehtävän haltijan on tarkoitus hoitaa oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen välisen tehtäväjaon mukaan.

²²² Syksyllä 1995 valittaessa seuraajaa Euroopan oikeusasiamieheksi siirtyneelle *Jacob Södermanille* syntyi kansanedustajien keskuudessa ajatus ennakkokuulemisen järjestämisestä. Suurimpien eduskuntaryhmien puheenjohtajat sopivat eduskunnassa järjestettävästä kuulemismenettelystä, johon päätettiin kutsua 8–10 oikeusasiamiesehdokasta. Kriteerinä oli, että kuultavaksi kutsuttavalla voitiin arvioida olevan realistinen mahdollisuus tulla valituksi eli toisin sanoen potentiaalista kannatusta. Kuulemistilaisuuden puheenjohtajana toimi perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja. Tilaisuus ei ollut yleisölle avoin, vaan siihen saivat osallistua ainoastaan kansanedustajat ja tilaisuuteen erikseen kutsutut sekä tiedotusvälineiden edustajat. Tilaisuuden alussa jokainen ehdokas sai käyttää viiden minuutin puheenvuoron, minkä jälkeen kansanedustajat saivat tehdä heille kysymyksiä. Vaikka kuulemistilaisuudella ja eduskuntaryhmien sen jälkeen käymillä neuvotteluilla ei ollut oikeudellista merkitystä, kuulemistilaisuudella näytti olleen käytännössä vaikutus oikeusasiamiehen valintaan. Työryhmän mielestä kuulemismenettely on mahdollista ilman lainsäännöksiä. Työryhmä katsoi, että valintamenettelyä oikeusasiamiesten vaaleissa tulisi kehittää avoimempaan suuntaan. Oikeusasiamiestyöryhmän mietintö 1996, s. 51.

²²³ PeVM 9/1999 vp – PNE 1/1999 vp. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 90.

²²⁴ Oikeustieteen tohtori, apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen valittiin 1. joulukuuta 2009 pidetyssä täysistunnossa oikeusasiamieheksi ensimmäisessä äänestyksessä äänin 146. PTK 116/2009 vp. Perustuslakivaliokunta oli kuullut seitsemää toimeen ilmoittautunutta ehdokasta. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat. PTK 77/2009 vp (10.11.2009); PTK 78/2009 vp (11.11.2009); PTK 81/2009 vp. (17.11.2009). Perustuslakivaliokunta oli ollut yksimielisesti apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen valinnan kannalla. Perustuslakivaliokunta PTK 83/2009 vp (24.11.2009). Eduskunnan äänestyksessä muista perustuslakivaliokunnassa kuulluista yksi sai neljä ääntä ja kaksi yhden äänen.

keusasiamiehen valintaa ei ole pidetty enää 1990-luvulta lähtien siinä määrin puoluepoliittisena kuin aikaisemmin.²²⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta 1920-luvulta 1930-luvulle oli eräänlaista epävarmuuden aikaa. 1930-luvulta 1960-luvulle toiminta vakiintui. 1970-luvulta lähtien julkisen hallinnon muutoksen ja hyvinvointivaltion rakentamisen myötä oikeusasiamiehen pehmeämmän valvonnan muodot alkoivat korostua. Samalla kansallinen oikeusasiamiesinstituutio oli monenlaisten selvitysten kohteena. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus vei oikeusasiamiesinstituution kehitystä edelleen uuteen suuntaan vahvistaen oikeusasiamiehen tehtävää perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Vuoden 2000 perustuslain myötä tuli esiin kysymys myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toiminnan sääntelystä laintasoisella normilla. Oikeusasiamieslakiin siirrettiin pitkälti vastauudistetun johtosäännön säännökset. Näin lainvalmistelussa ei kaikilta osin otettu esiin oikeusasiamiehen toiminnan perusteita. Oikeusasiamiehen menettelytavat on säännelty varsin avoimesti, kun esillä ollut laillisuusvalvojien yhteinen valvontalaki menettelytavoista on edelleen säätämättä. Toimintatapojen kehittäminen ja Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen (2012) oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen vahvistavat edelleen oikeusasiamiesinstituution merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa.

²²⁵ Näkökohdasta. *Nieminen* 2008, s. 378–379. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjaan ilmaiseva kanta ei siis sido täysistuntoa, mutta käytännössä sitä noudatetaan.

OSA III

SUOMEN OIKEUSASIAMIES- INSTITUUTION ORGANISOINTI, TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Eduskunnan oikeusasiamiehen perustehtävä ja toiminta säännellään perustuslaissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa sääntelee laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197). Oikeusasiamieslaki säädettiin, koska eduskunnan johtosääntöön aikaisemmin sisältyneet säännökset haluttiin saada lain tasolle.¹ Sääöstasoa nostettiin vastaavasti säätämällä myös oikeuskanslerin toiminnasta lailla (25.2.2000/193). Uuden perustuslain myötä laeilla haluttiin täsmentää perustuslaissa säänneltyä sisältöä ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä ja toiminnasta. Itsessään lait eivät sisältäneet olennaisia muutoksia vallinneeseen oikeustilaan.

Verrattuna vanhaan johtosääntöön, joka oli säädetyt oikeusasiamieslain taustalla, lähes ainoita uusia säännöksiä laissa oli säännös oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen velvollisuudesta antaa selvitys sidonnaisuuksistaan. Johtosääntöön jätettiin lähinnä vain eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkoja ja virkojen erityisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä.² Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuksien sääntely liittyi yleisempään lainsäädäntölinjaan samanaikaisine ministereiden ja kansanedustajien ilmoittamisvelvollisuuksien sääntelyineen. Oikeusasiamieslakia on muutettu säätämisen jälkeen muutama otteeseen. Oikeusasiamieslain ensimmäinen muutos liittyi apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintaan (24.8.2007/804). Toinen merkittävä

¹ Perustuslakivaliokunta oli katsonut puhemiesneuvoston johtosääntöehdotuksesta (PNE 2/1999 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 7/2000 vp) ehdotuksen käsitteilyn monessa kohdassa paljastaneen tarpeen arvioida oikeusasiamiehen toimintaa koskevien säännösten sijoittamista lain tasolle ja esitti eduskunnan oikeusasiamiehestä koskevan lain valmistelun pikaista käynnistämistä. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vuoden 2001 valtiopäivillä (HE 202/2001 vp). Ehdotusta pidettiin pitkälti lakiteknisenä: useimmat johtosääntönsä säännöksistä ehdotettiin siirrettäviksi lakiin sellaisinaan ja eräiltä osin säännösten sanamuotoa muutettiin paremmin vastaamaan valtioneuvoston oikeuskansleria koskevia vastaavia säännöksiä. Peruspyrkimyksenä oli, etteivät laillisuusvalvoja koskevat perustuslakia alemmantasoiset säännökset tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan. Erojen oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa ja toimenpiteitä koskevassa terminologiassa ja jossain määrin myös sisällössä katsottiin pääasiassa johtuvan siitä, että aikaisempi sääntely on peräisin eri ajankohdilta. Sääntely heijasti laillisuusvalvonnan historiallista kehitystä ja eroja toiminnan painopisteissä. HE 2002/2001 vp, s. 3.

² HE 202/2001 vp, s. 3.

muutos liittyy Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen ja käsittelytoimivallan kehittämiseen (20.5.2011/535).³

Suomen perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.⁴ Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valitsee nimensäkin mukaisesti eduskunta. Perustuslain 38 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Eduskunnan oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen ei tarvitse olla välttämättä lakimiehiä, vaan riittää, että he ovat eteviä laintuntijoita. Tämä pätevyys on voitu saada muutakin tietä kuin muodollisella lakimieskoulutuksella.

Eduskunnalla on periaatteellinen mahdollisuus erottaa oikeusasiamies kesken toimikauden. Perustuslain 38 §:n 2 momentin mukaan eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästään kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on perustuslain mukaan erotettu kolme sektoria:

- laillisuusvalvonta suppeassa merkityksessä (PL 109 §:n 1 momentti) eli valvonta, jonka kohteina ovat viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkisten tehtävien hoitajat;
- laillisuusvalvonta laajassa merkityksessä (PL 109 §:n 2 momentti) eli oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen kohdistuva valvonta, joka tapahtuu lähinnä raportoimalla eduskunnalle lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaituista puutteista sekä tekemällä esityksiä puutteiden poistamiseksi;
- valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta (PL 112 §).⁵

³ Oikeusasiamieslain 8 §:ään on tehty myös viittausmuutos uusiin poliisi- ja esitutkintalakeihin. Ks. HE 222/2010 vp, s. 368. Tulee voimaan 2014 (22.7.2011/811).

⁴ Sama asia on säädetty perustuslain viittauksella eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:ssä.

⁵ *Lehtimaja* 1999b, s. 903–904.

1 Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuuden rajat

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta on lähtökohtaisesti yleinen, eli kanteluoikeutta ei ole erityisemmin rajoitettu. Rajoituksen asettaa perustuslain säännös. *Mikael Hidén* on todennut eduskunnan oikeusasiamiehestä tekemässään tutkimuksessa, että Suomen oikeusasiamiehen toimintaa vaikutetaan säännellyn suppeammin kuin muissa maissa.⁶ Oikeusasiamieslaki on kuitenkin muuttanut jonkin verran tilannetta.

1.1 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JA VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN VÄLINEN TEHTÄVÄJAKO

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävienjaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltua.⁷ Tehtäväjakolaki (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1224/1990) säädettiin aikoinaan poikkeuslakina. Perustuslain 110 §:n 2 momentin kuitenkin katsotaan poistaneen lain poikkeuslakiluonteen.⁸ Vuoden 1990 lailla

⁶ *Hidén* 1970, s. 2.

⁷ Oikeusasiamiehen katsottiin voivan käsitellä oikeuskanslerin jo aikaisemmin käsittelemiä kanteluasioita, mutta ei oikeuskanslerin toimintaa. *Inha* 1997, s. 219.

⁸ PeVM 6/200 vp – HE 175/1999 vp. Perustuslain valtuussäännöksen mukaan lailla voidaan edelleen säätää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltua. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta oli alun perin säädetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista annetulla lailla (276/1933). Kyseinen laki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska sen katsottiin merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon säännöksiin oikeuttamalla toimeenpanemaan tavallisella lailla työnjaon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken (HE 118/1932 vp). Kyseinen laki kumottiin sen korvanneella valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetulla lailla (1224/1990). Tämä laki hyväksyttiin poikkeuslain luonteesta huolimatta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska se ei laajentanut hallitusmuodosta alun

korvattiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä vuonna 1933 annetut lait.⁹

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin on nimensäkin puolesta kuulunut ensisijaisena tehtävänä valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvonta. Perustuslain mukaan myös oikeusasiamiehellä on oikeus osallistua valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaan. Perustuslain 112 §:n mukaan jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Samassa perustuslain kohdassa säädetään myös oikeusasiamiehellä olevan vastaavan oikeuden tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on myös periaatteellinen läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnoissa ja presidentin esittelyissä. Perustuslain 113 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on myös ilmoitusoikeus tasavallan presidentin virkatehtävien laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin ohella. Yhtenä mahdollisuutena ministerivastuuasian vireillepanolle perustuslakivaliokunnassa on perustuslain 115 §:n mukaan oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tekemä ilmoitus. Oikeusasiamiehen vastuu virkatoimista rinnastuu perustuslain 117 §:n perusteella valtioneuvoston jäsenenä.

Tehtäväjakolain 1 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuusvalvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoi-

perin tehtyä poikkeusta. Asiallisesti se oli kuitenkin vastaavalla tavalla ristiriidassa hallitusmuodon säännösten kanssa kuin aikaisempi poikkeuslaki (PeVM 9/1990 vp). PL 110 § 2 momentin katsottiin muodostavan valtiosääntöisen perustan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevalle pysyväisluontoiseksi muodostuneelle lainsäädännölle ja poistavan siten ristiriidan tämän lainsäädännön ja perustuslain väliltä. HE 1/1998 vp, s. 167.

⁹ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/1993) ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/1933). Oikeuskanslerille annettu harkintavalta liittyi alkujaan siihen, että osa asiasta olisi saattanut kuulua yksinomaisesti oikeuskanslerille, joten oli epätarkoituksenmukaista siirtää vain osa.

tettua maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä (564/2007).¹⁰ Suomen oikeusasiamies (apulaisoikeusasiamies) toimii kansainvälisestä näkökulmasta pitkälti sotilasoikeusasiamiehenä. Lisäksi oikeusasiamiehelle on keskitetty vankiloihin ja vangitsemisiin liittyvä valvontavastuu kansainvälisestä näkökulmasta vankilaoikeusasiamiehen tyyppisesti. Tehtäväjälöin 1 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisista eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat pakkokeinolaissa (450/1987)¹¹ tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa sekä yleensä vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri on myös tehtäväjälöin 1 §:n 2 momentin mukaan vapautettu sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Muiden laitosten osalta kysymys ei ole siis vain rikoksesta epäiltyjen, vangittujen ja vankeusrangaistusta kärsivien olosuhteiden laillisuuden valvonnasta, vaan myös muusta syystä vasten tahtoaan laitoksessa pidetyistä henkilöistä.

Oikeuskansleri on lähtökohtaisesti vapautettu vain velvollisuudesta valvoa puolustusvoimia ja vankiloita. Tämä ei tarkoita kanteluiden käsittelykieltoa eikä muunkaan toimivallan rajoitusta. Tehtäväjälöin 2 §:n mukaan oikeuskanslerin on laissa määritellyissä asioissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Tehtävienjälöin 3 §:n mukaan 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. Kanteluasioissa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

Vastaavasti oikeusasiamiestä ei ole samalla tavoin kuin oikeuskansleri vapautettu valvomasta tiettyjä asiaryhmiä.¹² Käytännössä on mahdol-

¹⁰ Lain muutokset ovat liittyneet maanpuolustusorganisoinnin kehittämisen vaatimien täsmennyksiin uusien organisaatioiden kuulumisesta nimenomaan oikeusasiamiehen valvontavastuuseen.

¹¹ Tältä osin säännöksessä tullaan viittaamaan muutoksen jälkeen uuteen lakiin (22.7.2011/813).

¹² Oikeuskanslerin tehtäväksi on asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädetty asianajajien toiminnan valvominen. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asian-

lista, että samaa asiaa käsitellään sekä oikeuskanslerin virastossa että oikeusasiamiehen kansliassa. Tällaisia tilanteita on pyritty välttämään, mutta mitään erityisen poikkeuksellisia ne eivät kuitenkaan ole.¹³

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskinäisen kompetenssikysymyksen osalta todettiin heti toiminnan alkuvaiheissa, että oikeusasiamies ei saisi puuttua oikeuskanslerin virkatoimiin. Eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa periaatteessa tutkittavakseen aikaisemmin oikeuskanslerin tutkiman asian, koska asiassa on saattanut tulla esiin uutta selvitystä, mutta lähtökohtaisesti tulisi kuitenkin noudattaa pidättyvyyttä.¹⁴ Tämä on myös nykyisenä peruslinjana.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies toimivat toisiinsa nähden rinnasteisina viranomaisina harjoittaen kumpikin itsenäisen toimivaltansa perusteella ylintä laillisuusvalvontaa. Rinnasteisuus merkitsee sitä, että kummankin toimivalta on haluttu pitää melko pitkälti samanlaisena.¹⁵ Tehtäväjakolain taustallakin oli alkujaan ennen kaikkea resurssien jaon näkökulma, kun oikeuskanslerille tuli aikaisemmin enemmän kanteluja kuin oikeusasiamiehelle.

Oikeuskansleri siirtää oikeusasiamiehelle säännönmukaisesti asiat, jotka koskevat keskeisiä laitospöytäkirjojen muotoja. Ratkaisevana ei ole ollut vain se, mistä kannellaan, vaan se, onko kantelun tehnyt henkilö sellainen, jonka vapautta on jollakin tavalla rajoitettu. Tehtäväjakolain mukaan oikeuskansleri on siis vapautettu velvollisuudesta, mutta kyse ei ole ehdottomasta tutkintakiellosta. Oikeuskansleri voi erityisestä syystä halutessaan tutkia minkä tahansa toimivaltaansa kuuluvan asian, mutta säännönmukainen käytäntö kuitenkin on, että kyseistä tehtävänjakoa

ajajaa vastaan, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa tai ettei tällä ole oikeutta toimia asianajajana. Tämän oikeuskanslerille annetun erityistehtävän vuoksi Asianajajaliiton valvonta välillisen julkisen hallinnon toimintana katsotaan kuuluvan yleisemminkin oikeuskanslerille. Tämän katsotaan merkitsevän sitä, että oikeusasiamies todennäköisesti siirtäisi sille tulleen kanteluasian Asianajajaliiton toiminnasta oikeuskanslerille.

¹³ Vanhemmasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi EOA 18.3.1932/90. Koska oikeuskansleri oli jo kehottanut Oulun läänin maaherraa huomauttamaan nimismiestä ja poliisikonstaapelia lakiin perustumattomasta menettelystä, kantelu ei aiheuttanut enempiä toimenpiteitä. Uudemmasta oikeuskäytännöstä esim. EOA 18.6.2001 dnro 1701/4/98 (Apulaisoikeuskanslerin virkatointien lainmukaisuuden valvonta).

¹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1923, s. 16–20. Pyrkimys muutoksenhakuun oikeuskanslerin ratkaisusta. EOA 8.2.1933/23.

¹⁵ Kahden rinnakkaisen laillisuusvalvojan järjestelmää on pidetty kansalaisten oikeusturvan kannalta myönteisenä, koska kansalaisilla on mahdollisuus valita, kummalle he kantelunsa tekevät. HE 129/1997 vp, 18.

noudatetaan. Kantelun siirtäminen on tarkoituksenmukaisuuskysymys, joten oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat tehtäväjakolain mukaan puolin ja toisin siirtää minkä tahansa laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvan asian.¹⁶

Vaikka toinen laillisuusvalvoja olisikin kertaalleen tutkinut asian, ei tämä vielä aikaansaa estettä asian saattamiselle toisen laillisuusvalvojan tutkittavaksi.¹⁷ Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät ole kuitenkaan toistensa valituselimiä, eivätkä valvo toisiaan. Mutta periaatteellisesti tämä mahdollisuus on haluttu pitää, koska uusi kantelu voi poiketa jollakin tavoin aikaisemmin tehdystä, jo kertaalleen tutkitusta kanteluasiasta.¹⁸

Toisinaan saatetaan vieläkin kummeksua suomalaista kaksinaisjärjestelmää erillisine valtioneuvoston oikeuskanslerin virastoineen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslioineen,¹⁹ mikä on käytössä periaat-

¹⁶ Oikeuskanslerin toiminnan näkökulmasta. *Sarja* 2001, s. 17–20. Jos oikeuskanslerille osoitetussa kantelussa on kyse tehtäväjakolain mukaisesta asiasta, jonka tutkimisesta oikeuskansleri on vapautettu, asia siirretään oikeusasiamiehelle, ja siirrosta ilmoitetaan erikseen kantelijalle. Jos muusta samasta asiasta tehdään kantelu sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle, laillisuusvalvojat sopivat keskenään, kumpi asian käsittelee. Ratkaisevana on pidetty usein aikaprioriteettia, mutta tätä ei ole pidetty ehdottomana sääntönä. Muina seikkoina on otettu huomioon esimerkiksi työtilanne ja mahdollinen erityisasiantuntemus. *Sarja* 2001, s. 19–20. Työnjaon harkinnassa otetaan huomioon muun muassa laillisuusvalvojen työmäärä, esteellisyys, asiantuntemus sekä luottamus- ja uskottavuuskysymykset juuri siinä asiassa. Kantelun mahdollisessa siirrosta otetaan huomioon myös kantelijan oma toivomus. PTK 67/1998 vp. (eduskunnan oikeusasiamies *Lehtimaja*). Oikeusasiamies on esimerkiksi vuonna 2009 siirtänyt 31 asiaa oikeuskanslerille ja oikeuskansleri oikeusasiamiehelle 27 asiaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 302, 305.

¹⁷ Periaatteessa sama asia saattaa olla sekä oikeusasiamiehellä että oikeuskanslerilla, vaikka tätä onkin pyritty välttämään. Eikä ole täysin tuntematonta, että he ovat päätyneet samassa tai samanlaisissa asioissa erilaisiin tuloksiin. Kovin yleistä tämä ei kuitenkaan ole. *Koskinen* 1998, s. 974. Historian tutkimuksen näkökulmasta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä voidaan nähdä olevan jopa periaatteellisen poliittisen jännitteen, joka kuvastaisi presidentin ja hallituksen valta-aseman ja parlamentaarisen hallinnon välistä jännitettä. Tällöin parlamentaarisen hallintotavan voimistuminen supistaisi oikeuskanslerin ja korostaisi oikeusasiamiehen asemaa. Tällaista jännitettä ei ole kuitenkaan ollut näkyvissä. Myös henkilöiden vaihdokset viraston ja kanslian välillä ovat yleisiä. *Seppinen* 2009, s. 124–126.

¹⁸ *Sarja* 2001, s. 20. Oikeusasiamiehen näkökulmasta työnjako laillisuusvalvojen kesken on ollut toimivaa: onnistuminen edellyttää kuitenkin hyvää yhteistyötä, tiettyä hienovaraisuutta sekä samansuuntaisia linjauksia laillisuusvalvonnasta ja sen yleisistä ja yksittäisistä kehittämishankkeista. *Paunio* 2010a, s. 8.

¹⁹ Esim. TPA 250/2001 vp – Ilkka Taipale/sd ym. Toimenpideoitteessa ehdotettiin, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin joko oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkojen ja tehtävien yhdistämiseksi tai sen vaihtoehdona esittää näiden viranomaisten tehtävä-

teessa myös Ruotsissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerikin täyttää sinänsä ajatuksen yleisestä valvontaelimestä. Tällainen valvontaelinhän voi olla joko keskushallinnon tai lainsäätäjän asettama, yleinen tai toimialtaan rajoitettu. Kansainvälisesti oikeuskansleri-instituutio nähdään rinnasteisena oikeusasiamiehelle. Tällöin huomio ei kiinnity siihen olennaiseen seikkaan, mikä on oikeusasiamiesinstituution lähtökohtana: oikeusasiamies on nimenomaan lainsäädäntöelimen valitsema toimeenpanokoneiston eli hallinnon valvoja.

1.2 YKSITYISOIKEUDELLISET ORGANISAATIOT JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTUUDET

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää²⁰ hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla toimivaltuus perustetaan niiden toimintaa sääntelevään lakiin, ja tätä kautta osa niiden toiminnasta saadaan luokiteltua välillisen julkisen hallinnon alueelle julkisena vallankäyttönä tai julkisena hallintotehtävänä. Tällöin oikeusasiamiehen toimivaltuuden keskeisenä rajaajana pidetään sitä, kuinka tämä toiminta suhteutuu hallinnon yleislakeihin. Jos hallinnon yleislait, kuten hallintolaki, tulevat sovel-

jakoa sääntelevän lain (L 1224/21.12.1990) selkeää muuttamista siten, että yksittäisten kansalaisten kantelut tietyissä asiakokonaisuuksissa kuuluvat aina ja vain yhden valvontaviranomaisen toimialaan. KK 530/2004 vp – Esa Lahtela/sd. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virastojen yhdistäminen. Yhdistämällä kyseiset virastot yhdeksi kansalaisten oikeustoimistoksi katsottiin samoilla varoilla saatavan aikaan organisaatio, jolla olisi tutkijavoimaakin käydä paikan päällä tarvittaessa tutustumassa kulloiseenkin asiaan, eikä päätösten tarvitsisi perustua kantelun kohteena olevien viranomaisten antamiin vastineisiin.

²⁰ Julkisen tehtävän ja julkisen vallan käsitteiden määrittely on koko ajan jossain määrin muuttuva kokonaisuus. Ks. esim. julkisen vallan ja julkisen tehtävän sääntelystä. *Sarja* 2001, s. 24–28. Määrittelystä. *Tuori* 1998, s. 299–347. Julkisen vallan käytön ydin on yleensä määriteltävissä valtion yleisiin turvallisuustehtäviin kohdistuvaksi. Valtion tehtäviksi, jopa ydintehtäviksi, katsotaan paljon muitakin tehtäviä. Julkisen vallan käyttöä valtion tehtävistä tulee, kun tehtävien hoidolla puututaan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin lain perusteella. Julkisen vallan käytöksi on ymmärretty ne valtion tehtävät, joilla puututaan voimakkaammin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällöin julkinen valta sisältyy myös julkisen tehtävän käsitteeseen.

lettavaksi tähän toimintaan, myös oikeusasiamies katsoo valvontatehtävänsä ulottuvan tähän. Tällainen toiminta voidaan katsoa myös sellaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi, jonka sääntelyssä on jouduttu ottamaan huomioon perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimukset. Perustuslain 124 §:n mukaanhan julkista hallintotehtävää ei saa antaa yksityiselle ilman, että hyvän hallinnon vaatimukset turvataan, eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä muulle kuin viranomaiselle. Hyvällä hallinnolla on näin ollen olennainen merkitys myös Suomessa oikeusasiamiehen toimivaltuuksien rajaajana suhteessa yksityistettyyn toimintaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusasiamiehen toimintaa tältä osin asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta on toimintakertomusten käsittelyn yhteydessä katsonut, että julkiselle hallinnolle asetetut perusoikeusvaatimukset ja vaatimukset hyvästä hallinnosta tulee ulottaa myös sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin tahoihin, joille on uskottu julkisia tehtäviä. Oikeusasiamies saattoi valiokunnan mielestä perustellusti ottaa perusoikeusvalvontansa yhdeksi painopistealueeksi sen, että julkisten toimintojen yksityistämisestä ei aiheudu perusoikeuksien kannalta haitallisia seuraamuksia.²¹ Perustuslakivaliokunta oli siis vahvasti tällä kannalla hallitusmuodon muuttamisen jälkeen jo ennen uutta perustuslakia ja sen 124 §:n lopullista muotoilua.

Laillisuusvalvojen toiminnan kannalta julkinen tehtävä -käsitteen tulkinnallisuus on merkinnyt sitä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee itse määritellä, mikä on tutkimisvallan ulkopuolelle kuuluvaa puhtaasti yksityistä toimintaa ja mikä taas laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaa julkisen tehtävän hoitoa.²² Tulkintakannanotto joudutaan an-

²¹ PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp.

²² *Mikko Sarja* on todennut oikeuskanslerin toimivaltuuksia käsittelevässä artikkelissaan, että perusoikeuksien toteutumisen valvominen tehtäväkenttänä ei siten ole omiaan puoltamaan ainakaan käsitteen suppeaa tulkintatapaa. ”Toisaalta on kuitenkin todettava, ettei perusoikeusuudistuksen tavoitteena ole ollut laajentaa laillisuusvalvojen toimivaltaa eikä siten myöskään lisätä valvontavelvollisuutta yksityiseen sektoriin nähden.” ”Laillisuusvalvojen tulkintakäytännössä on lähdetty siitä, ettei pelkästään organisaatiomuodon muuttamisella, kuten yksityistämisessä osaltaan on kyse, voida kaventaa laillisuusvalvonnan alaa. Sama voidaan ilmaista toteamalla, että laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu perinteiseen julkiseen palveluun riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa. Näin ollen merkitystä ei olisi sillä, onko kyse nimenomaan lailla yksityistetystä toiminnasta vai siitä, että julkisyhteisö ostopalvelusopimuksella toteuttaa sille kuuluvia lakisääteisiä palveluveloitteitaan. Merkitsevää on siten viime kädessä se, että kyse on sellaisesta toiminnasta, joka on perinteisesti ollut julkisen sektorin tehtävänä.” *Sarja* 2001, s. 30. Sarja on pohtinut artikkelissaan sitä, että laillisuusvalvojen toimivalta ei lii-

tamaan yleensä tapaus tapaukselta. Rajanveto on ollut erityisen hankalaa yleisradio- ja postitoiminnan, telepalveluiden tarjonnan sekä kunnallisen asuntotuotannon osalta. Perustuslain 22 §:n on kuitenkin katsottu edistävän julkisen tehtävän käsitteen laajaa tulkintaa.²³ Ongelmallinen on myös rajanveto välillisen julkisen hallinnon julkisten hallinto-tehtävien ja muiden tehtävien välillä. Viranomaisten kohdallahan tätä rajanvetoa ei ole, koska periaatteessa toimivalta kohdistuu perustuslainkin sanamuodon mukaan viranomaisiin kokonaisuudessaan. Tällaisia toimintoja, joihin oikeusasiamies on toimivaltuutensa katsonut ulottuvan, ovat olleet esimerkiksi postitoimintalain sääntelevä postinkanto²⁴ ja sittemmin postipalvelulaissa säädetty postitoiminta,²⁵ Yleisradion julkisen palvelun tehtävä²⁶ ja yleensä lakisäätteiset vakuutusasiat.²⁷ Merkitystä on katsottu olevan erityislainsäädännön tehtävillä liittyneenä pe-

ty siihen, että julkinen tehtävä olisi yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, vaan yhteiskunnassa on myös sellaista merkittävää toimintaa, mikä ei ole julkista hallintotehtävää, äärimmäisenä esimerkkinä lainsäädäntötoiminta.

²³ Ks. tulkinnasta *Lehtimaja* 1999b, s. 897–907. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi kohdistua vain virkatoimintaan tai julkisten tehtävien hoitamiseen. Julkisen tehtävän määrittelyssä on ilmennyt rajanveto-ongelmia erityisesti julkista hallintoa yksityistettäessä (vesiyhtiöt, yksityistetty joukkoliikenteen myynti, vuokratyösuhteet). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 251.

²⁴ EOA 13.12.2006 dnro 2811/4/2006 (Postilähetysten jakelu).

²⁵ AOA 15.12.2008 dnro 1569/4/07 (Asiamiespostin toimitilojen liikkumisesteettömyys). Itella Oyj:n osalta ratkaisussa todettiin, että Itella Oyj on osakeyhtiö, joka harjoittaa postitoimintaa sille myönnetyn toimiluvan nojalla. Se ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö vaan markkinaehtoisesti toimiva valtionyhtiö. ”Postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan eli postipalvelulain mukaisen postipalvelun ja postiyrityksen yleispalvelun harjoittamista on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä pidetty edellä mainitun oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevan perustuslain säännöksen (lisäys viitataan PL 109 §:n 1 momenttiin) tarkoittamana julkisena tehtävänä.” (ratkaisijana AOA Jukka Lindstedt ja esittelijänä Mikko Sarja).

²⁶ AOA 16.6.2009 dnro 794/2/09 (YLE:n tehtävä julkisen palvelun hoitajana ei vaarantunut digiuidistuksessa).

²⁷ Eläkevakuutusasioissa ei edes oteta esiin toimivaltaraajausta, koska asia katsotaan selväksi. Esim. EOA 22.10.2007, dnro 2033/4/06 (Määräajan asettaminen asiakirjan täydennyspyynnölle). Kysymys oli Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen menettelystä eläkeasiaan liittyvän ulkomaaan työskentelyn selvittämisessä. Sen sijaan toimivaltuuden ei ole katsottu ulottuvan ns. lisäetuksiin. AOA 13.9.2000 dnro 1146/4/98 (Oikeusasiamiehen toimivalta ja sairausvakuutusetudet)

rusoikeusnäkökulmaan.²⁸ Julkisen tehtävän määrittelyssä on ilmennyt ongelmia erityisesti kunnallishallintoa yksityistettäessä.²⁹

Välillisen julkisen hallinnon kohdalla laillisuusvalvonnan ongelmallisuudesta huolimatta organisaatioyksityistäminen on kokonaisuutena selkeämmin hahmotettavissa oleva ilmiö kuin ns. *contracting out* -tilanteet.³⁰ Kysymys on tällöin siitä, kohdistuuko valvonta vain toiminnan valvojiin, kuten yleensä silloin, kun on kysymys laillisuusvalvojen toiminnasta yksityisen toiminnan suhteen,³¹ vai antaako esimerkiksi tehty hallintosopimus toiminnan suorittamisesta laillisuusvalvojille valtuuden valvoa myös yksityisoikeudellista toimintaa. Toimivaltahan ei varsinaisesti perustuisi hallintosopimukseen vaan perustuslain 124 §:nkin edel-

²⁸ Ks. esim. AOA 11.9.2009 dnro 2957/4/09. ”Valtionyhtiöt ovat lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joiden toimintaan laillisuusvalvonnan keinot eivät ulotu. Se, että valtio yhtiössä suurimpana osakkeenomistajana käyttää omistajalle kuuluvia oikeuksiaan, ei vielä sinänsä merkitse, että kysymys olisi oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvasta julkisesta tehtävästä. Yhtiölle erityislainsäädännössä asetetut velvoitteet sitä vastoin saattavat antaa aiheutta arvioida oikeusasiamiehen toimivaltaa toisin. Ratkaisevaa on tällöin toiminnan ja tehtävän luonne.” Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että Finnvera Oyj:n toiminta yksittäisten rahoituspäätösten tekijänä ei ole oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvaa julkisen tehtävän hoitamista. Oikeusasiamies ei ole siten katsonut voivansa arvioida esimerkiksi sitä, ovatko lainan myöntämisen edellytykset yksittäistapauksessa täyttyneet tai onko lainapäätös perusteltu asianmukaisesti. Sen sijaan yhtiön toimintaa julkisena rahoittajana yleisesti tarkasteltuna voi yhtiölle lainsäädännössä asetettujen erityisten alue- ja elinkeinopolitiikan edistämistehtävien vuoksi tulla arvioitavaksi oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana ennen muuta perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

²⁹ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999, s. 311. Ks. esim. EOA 3.4.2000 dnro 664/4/00 (Oikeusasiamiehen toimivalta ja julkisuuslain soveltamisala). Oikeusasiamies katsoi toimivaltansa ulottuvan julkisena hallinto-tehtävänä, mutta julkisuuslain mukaisen julkisen vallan käytön osalta kysymyksessä oli rajatapaus.

³⁰ Ongelmakokonaisuudesta oikeuskanslerin toimivallan näkökulmasta, jossa ostopalvelusopimuksiin katsotaan paremmin soveltuvan ns. valvonnan valvonta. *Sarja* 2001, 41–42. Yleisesti julkisen tehtävän hoitamisen on katsottu kuuluvan oikeusasiamiehen ns. pehmeämmän valvonnan piiriin. Sääntelyn avoimuus on mahdollistanut sen, että laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä julkisen tehtävän käsitettä on tulkittu laajasti ulottaen se niihin tehtäviin, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkiselle hallinnolle ja joiden hoitaminen perustuu lakiin tai asetukseen. Laillisuusvalvontakäytännössä onkin lähdetty siitä, että pelkillä organisaatiomuutoksilla tai muulla ulkoistamisella ei vielä suoraan kavenneta laillisuusvalvonnan aluetta. Erilaisista käsityksistä ja rajanvedosta. Ks. *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 142–145. Nimenomaan sosiaalihuollon ostopalvelusopimusten valvonnan osalta on ollut erilaisia näkemyksiä.

³¹ Valvonnan valvonnasta yksityisten toimijoiden kohdalla. Ks. *Sarja* 2007, s. 376–377. Tämäntyyppistä toimintaa on ollut alusta lähtien, ja osittain se voi liittyä myös lainsäädännön tarkistamishetokuihin. Esim. EOA 19.4.1927/79 (Eräs työaikaa leipoissa koskeva kantelu).

lyttämään laista johdettuun toimivaltaan antaa julkisia tehtäviä yksityiselle. Hallintosopimus taas suuntaisi yksittäistapauksellisesti tähän heterogeeniseen joukkoon kohdistuvaa toimivaltaa, jonka lopullinen perusta pohjautuisi tämän hallintosopimuksen olemassaoloon.

Eräs peruslähtökohta, jota voidaan käyttää oikeusasiamiehen toimivallan määrittäjänä, on se, onko toiminta ylipäättänsä sellaista, että siinä katsotaan oltavan velvollisia soveltamaan myös hyvää hallintoa konkretisoivia hallinnollisia säädöksiä ja ennen kaikkea hallintolakia. Tällainen tilannehan on esimerkiksi yksityisten eläke- ja vakuutusyhtiöiden kohdella, jotka hoitavat lakisääteisiä eläke- ja vahinkovakuutusasioita. Vastaavasti toimivat ammattiliittojen työttömyyskassat. Tällöin ne päättävät lakisidonnaisesti yksilöiden oikeuksista. Tällaisen toiminnan kohdalla ne ovat velvollisia soveltamaan hallintolain määritelmän mukaan myös lain säännöksiä. Tällaisten organisaatioiden kohdalla, kuten on mahdollista myös yksityisen viranomaisen osalta, laillisuusvalvonta kohdistuu tällöin usein myös toimintaa valvovaan organisaatioon.³²

Rajanvedon tekeminen yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen toiminnan välillä ei ole mikään uusi ilmiö, vaan sitä on esiintynyt eri muodoissa koko oikeusasiamiesinstituution ajan. Oikeusasiamiehelle on

³² Toimivaltaa voidaan joutua arvioimaan hyvinkin hienojakoisesti. Ks. *Sarja* 2010, s. 19–26. *Mikko Sarja* on artikkelissaan esittänyt arviointikriteerien luettelon. Sitä lähempänä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvaa julkisen tehtävän hoitamista ollaan, mitä useampi seuraavista kriteereistä täyttyy kantelun kohteena olevassa yksityisen tahon toiminnassa: 1) toiminnasta on erikseen säädetty, 2) jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnanharjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla, 3) yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus, 4) yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen, 5) julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen, 6) julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa, 7) julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekoaikavälissä ja 8) toiminta on jollakin tavalla merkityksellinen etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella. Osa kriteereistä on melko samantyyppisiä luonnehdintoja, joita on esitetty yleensä välillisen julkisen hallinnon käsitteen yhteydessä. Ongelmallisimpina tapauksina Sarja pitää niitä, joissa organisaatio sinänsä kuuluu toimivaltaan, mutta jonka toimintaa kantelussa tarkoitettussa tapauksessa ei voida ryhtyä arvioimaan. Sarja on korostanut oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen joustavuutta ja sitä, että se mahdollistaa erilaisia tulkintoja ja että lainsäädännön muuttumisen myötä toimivaltakysymystä voidaan jopa samassa asiassa arvioida uudelleen. Pelkästään organisaatiomuodon muuttamisella, kuten yksityistämisenä on kyse, ei voida kaventaa laillisuusvalvonnan alaa, mutta eri asia on, jos toiminnan katsotaan ajan mittaan menettäneen julkisen (hallinto)tehtävän luonteensa.

kanneltu ja kannellaan yksityisoikeudellisesta tai tätä lähellä olevasta toiminnasta tai rajanvetokysymykset näkyvät muuten oikeusasiamiehen toiminnassa.³³ Yksityistämiskehitys on lisännyt oikeusasiamiehen puutumistilanteita lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden toimintaan. Esimerkiksi Australian oikeusasiamies on pitänyt oikeusasiamiehen tehtävää uudessakin hallinnon muutosvaiheessa keskeisenä.³⁴ Myös yksityistämiskehityksen esikuvamaassa Englannissa oikeusasiamiestoiminnan näkökulmasta on koettu ongelmalliseksi valvonnan ulottuminen yksityistettyyn toimintaan. Samoin ongelmia on ollut Tanskassa.³⁵

Oikeusasiamiehen toimivaltuutta voidaan lähestyä organisaatorakenteen ja toiminnan näkökulmasta. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuutta on lähestytty sekä organisatorisesti että nimenomaan toiminnan luonteen perusteella. Perinteisten julkisen vallan organisaatioiden, valtion ja kuntien osalta myös yksityisoikeudellisuonteisen toiminnan voidaan katsoa kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan.³⁶ Yksityisoikeudellisten organisaatioiden kohdalla taas julkisen vallan käyttö ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan.³⁷

³³ Kysymys yksityisen ja julkisen toiminnan välisestä rajanvedosta on näkynyt oikeusasiamiehen toiminnassa alkuajoista lähtien. Esim. EOA 20.5.1931/119 ja EOA 20.5.1931/120 (Kysymys siitä, ovatko joukko-osastoissa toimivat ns. sotilas- eli kenttäkaupat valtion laitoksia vai yksityisoikeudellisia yrityksiä). Saattoi myös asian valtio-neuvoston tietoon siltä varalta, että kantelijan asiassa tekemät korvausvaatimukset antaisivat aihetta toimenpiteisiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1931, s. 12–21. Esim. EOA 20.2.1939/154 (Kysymys suoje-luskuntapiirien kirjanpidosta).

³⁴ Commonwealth Ombudsman Annual Report 1996–97. Chapter one: Ombudsman's role, s. 9.

³⁵ Lunn 2005, s. 9.

³⁶ Kun oikeusasiamiehen toimivalta määriteltiin virkavastuun avulla, teki se toimivaltarajan tiukaksi aikaisemman virkavastuuta koskevan lainsäädännön kautta. Kun toimivaltaraja oli jäykkä, myös yksityis- ja julkisoikeuden rajasta pidettiin tiukemmin kiinni. Esim. EOA 19.2.1965/430 dnro 168/64 (Kunnan yksityisoikeuden alaan kuulunut toiminta ei kuulunut toimivaltaan); EOA 17.10.1967/2192 dnro1234/66 (Valtionavustusta saavan yksityisen metsäkoulun johtokunnan jäsenet koulua koskevia asioita käsitellessään eivät toimineet virkavastuun alaisena vaan yksityisinä henkilöinä).

³⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kotisivulla olevassa lomakkeessa todetaan, että ”voitte kannella oikeusasiamiehelle, jos viranomainen tai virkamies on mielestänne rikkonut lakia tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen valvontaa kuuluvat muutkin tahot silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää”. Kantelun tekemistä harkitsevalle voi asian erottelemisen kuitenkin tuottaa ongelmia, kun myöhemmin lomakkeessa todetaan, että ”muistatthän, että oikeusasiamies ei voi tutkia kantelui-

Oikeusasiamies joutuu tekemään rajanvetoa myös siinä, onko henkilön toiminta kantelun kohteena olevassa asiassa ollut toimintaa ns. virkamiehen ominaisuudessa vai onko ollut kyse toiminnasta yksityishenkilönä. Oikeusasiamies on kuitenkin voinut laajentaa toimivaltaansa virkamiesten osalta myös vapaa-ajalla tapahtuneeseen toimintaan virkamieslainsäädännön käyttäytymisvaatimusten kautta.³⁸ Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskirjallisuudessa kysymys valvonnasta edelleen liitetään usein siihen, että kyse on rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen soveltamisesta toimivallan piiriin kuuluvia tahoja määriteltäessä.³⁹

Oikeusasiamiehen toimivalta ei nykyään enää liity suoraan rikosoikeudelliseen virkamieskäsitteeseen ja syyteoikeuskin on laajempi kuin virkarikoksiin ulottuva. Oikeusasiamiehen valvontaoikeus ulottuu julkista tehtävää hoitaviin. Rikosoikeudellinen virkavastuu taas ulottuu julkista valtaa käyttäviin⁴⁰ sekä julkisyhteisöjen työntekijöihin pois lukien virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuuksien rikkomisrikokset.⁴¹ Vaikka oikeusasiamiehellä todetaankin olevan viimekätinen mah-

ta, jotka koskevat eduskuntaa lainsäätäjänä, kansanedustajia tai oikeuskansleria. Myöskään aatteelliset yhdistykset, pankit, liikeyritykset tai asunto-osakeyhtiöt ja yksityiset ammatinharjoittajat tai yksityishenkilöt eivät kuulu hänen valvontaansa”. Kotisivulla olevat esimerkit kuitenkin selvittävät tätä, vaikka niissäkin on tulkinnanvaraisuutta, kun kunnanvaltuutetut mainitaan virkamiehiksi (millä sinänsä tässä kohdin ei ole merkitystä oikeusasiamiehen toiminnan näkökulmasta). Muista julkista tehtävää hoitavista annetaan esimerkkinä työttömyyskassat ja vakuutuslaitokset, jotka hoitavat lakisääteisiä korvauksia, tukia ja eläkkeitä sekä yksityiset, joilta kunnat ostavat sosiaali- ja terveystalvueluita.

³⁸ Esim. AOA 16.1.2008 dnro 590/4/05 (Professorin menettely yhteydenotoissa perhekeskukseen). Apulaisoikeusasiamies otti tarkastelun kohteeksi professorin käyttäytymisvelvollisuuksia koskevan sääntelyn. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Säännöksen 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeusasiamies totesi, että säännöksen tulkinnassa on eräiden korkeimpien virkamiesten, kuten tuomareiden kohdalla lähdetty siitä, että sen edellyttämät käyttäytymisvaatimukset ulottuvat myös vapaa-ajan toimintoihin. Apulaisoikeusasiamies katsoi olevan toimivaltainen tutkimaan asiaa muun muassa sen vuoksi, että kyseiset yhteydenotot perhekeskukseen olivat tapahtuneet professorin virkasähköpostiosoitteesta.

³⁹ Esim. *Sarja* 2001, s. 6.

⁴⁰ Oikeusasiamiehen toimivaltaisuus laajeni jo vuoden 1990 virkarikoslain muutoksessa. Ks. esim. HE 58/1988 vp.

⁴¹ Rikoslain säännöksestä on esitetty kirjallisuudessa erilaisia tulkintoja, mutta läh-

dollisuus nostaa syyte, yleisimmin rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttävänä rikoksena voi tulla kysymykseen virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Tällaiset virkavastuuseuraamukset eivät ulotu kaikkiin niihin tahoihin, joihin eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu. Tällä rajauksella ei sitä kautta ole juuri käytännössä merkitystä, että tämäntyyppisinä rikoksina rangaistaviksi mahdollisesti tulevat laiminlyönnit liittyvät yleensä useimmiten sellaisiin hyvän hallinnon toteuttamiseen liittyviin piirteisiin, joiden oikeusasiamies lukee kuuluvan laillisuusvalvonnan harmaaseen vyöhykkeeseen, jolla rikosoikeudelliset sanktiot eivät tule kyseeseen. Sääntelytilanne ei ole ongelmaton, mitä tulee esimerkiksi mahdolliseen passiivisuuteen tai esteellisyyssäännösten sivuuttamiseen julkista tehtävää hoidettaessa. Joka tapauksessa oikeusasiamiehen tutkimisvalta on nykyisin laajempi kuin rikosoikeudellisen virkavastuun rajat välillisen julkisen hallinnon alueella ulottuen ei vain julkisen vallan käyttöön vaan yleensä julkisiin tehtäviin. Yksityisoikeudellisten, ns. välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvien organisaatioiden kohdalla tulee merkittäväksi rajanveto niiden tehtävien välillä, jotka ovat julkisen vallan käyttöä, julkista hallintotehtävää tai yksityisoikeudellista toimintaa. Viimeksi mainittu ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavallan kohteisiin, toisena mainittuun toimintaan ei voida kohdistaa rikosoikeudellisia sanktioita, vaan niitä voi kohdistaa ainoastaan ensiksi mainittuun toimintaan.

Yksityisten julkisten tehtävien hoitamiseen kohdistuvaa oikeusasiamiehen valvontaa on kutsuttu ”pehmeäksi valvonnaksi” verrattuna syyttämistoimivallan sisältyvään ”kovan valvonnan vyöhykkeeseen”. Tosin nykyisin on katsottu, että perustuslain 110 §:n 1 momentin myötä jaottelu olisi menettänyt merkitystään, koska oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat ajaa syytettä ja määrätä syytteen nostettavaksi kaikissa laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asiassa. Syyteoikeus kattaa myös

tökohtaisesti RL 40 luku 12 § 1 ja 2 momentti on tulkittava yhdessä. 2 momentti ei poissulje 1 momenttia. Jos julkisyhteisön työntekijä käyttää julkista valtaa, tulevat kyseeseen 1 momentin mukaisesti muutkin kriminalisoinnit. Virkarikosten ulottuvuus esimerkiksi kuntien työsopimussuhteiseen henkilökuntaan ei ole välttämättä selkeästi säädelty, koska kunnan oma arvio siitä, onko kysymyksessä julkisen vallan käyttö, jolloin tehtäviä hoidetaan virkasuhteessa, vai muuntyyppinen toiminta, ei voi olla ratkaisevaa. Kuntien työsopimussuhteeseen henkilökuntaan ulottuvat muutenkin aina myös muut virkarikokset virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuusrikoksia lukuun ottamatta. Rikosoikeudellisen sääntelyn luonteen vuoksi säännös voisi olla selkeämmin muotoiltu, koska nykyisin säännöstä voidaan tulkita sanamuotonsa perusteella kahdella tapaa. Ks. esim. HaVL 2/2002 vp – HE 77/2001 vp.

muut kuin varsinaiset virkarikokset.⁴² Käytännössä teoissa kuitenkin usein täyttyy lähinnä vain tiettyjen virkarikosten tunnusmerkitöt, joiden sanktiot eivät ulotu edes julkisyhteisöjen työsopimussuhteisiin työntekijöihin, eli virka-aseman väärinkäyttämisen- ja virkavelvollisuusrikoksiin ilman julkisen vallan käyttöä.

Yksityisten organisaatioiden täysin yksityisoikeudelliseksi katsottavan toiminnan kohdalla oikeusasiamies ei voi tällä hetkellä käsitellä kanteluita, vaikka kysymys olisi esimerkiksi väitetystä syrjinnästä. Tällaisen yksityisoikeudellisen toiminnan kohdalla oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat välillisiä. Oikeusasiamies voi valvoa toimintaa mahdollisesti valvovia viranomaisia.⁴³

1.3 TUOMIOISTUINLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUS JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTUUDET

Suomessa ja Ruotsissa on katsottu, että tuomarit ovat virkamiehiä, joiden toimintaan liittyy rikosoikeudellinen vastuu ja joiden menettelyä on siten mahdollista valvoa.⁴⁴ Perustuslain 109 §:n sanamuodon mukaan oikeusasiamiehen ensisijaisena valvonnan kohteena ovat tuomioistuimet ja vasta tämän jälkeen mainitaan muut viranomaiset. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta on kuitenkin koettu ongelmallisena valtiovalan kolmijako-opin kannalta. Kansanedustuslaitoksen valitseman henkilön puuttuminen tuomioistuimen toimintaan ei sovi yhteen tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Useimmissa maissa nimenomaan tuomioistuimet on rajattu laillisuusvalvonnan ulkopuolelle toisin kuin Suomessa. Keskustelua onkin herättänyt oikeusasiamiehen

⁴² *Sarja* 2001, s. 24.

⁴³ Kysymys syrjintälainsäädännön kautta tulevasta horisontaalisesta valvonnasta joudutaan ottamaan esiin siinä tapauksessa, että erillisiä valtuutettuja sijoitetaan osaksi oikeusasiamiehen organisaatiota. Ihmisoikeuskeskuksen tutkimis- ja edistämistehtävään nämä voidaan katsoa sisältyvän.

⁴⁴ *Pasanen* 2001, s. 1226. Tälle valvontavallalle on löydettävissä historiallinen selityksensä. Kun Ruotsissa 1800-luvun alussa otettiin käyttöön oikeusasiamiesinstituutio, ei ollut olemassa vielä selvää jakoa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä. *Eklundh* 2001. Ks. myös vanhasta oikeuskäytännöstä. KKO 1934 II 500, jossa katsottiin, että oikeuskanslerilla oli valta tehdä huomautus tuomarille tämän virkatoimen johdosta.

ja oikeuskanslerin⁴⁵ roolit tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Ylimmät laillisuusvalvojat ovatkin rajanneet puuttumisvaltuuksiaan.⁴⁶ Tuomioistuinten riippumattomuuden johdosta on katsottu, että ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua tuomioistuimille kuuluvan harkintavallan käyttöön siinä, miten tuomari on ratkaissut asian, vain aivan poikkeuksellisesti silloin, kun harkintavallan rajat on ilmeisen selvästi ylitetty. Laillisuudenvalvojat ovat keskittyneet valvontatoiminnassaan tuomarin menettelyyn ja käyttäytymiseen: asioiden viipymiseen, tuomarin käytökseen ja asiakkaan kohteluun sekä ratkaisujen asianmukaiseen perustelemiseen. Tuomioistuimiin kohdistuvassa valvonnassaan ylimmät laillisuusvalvojat ovat keskittyneet menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin, eli lähinnä siihen, onko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja Suomen perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut yksittäistapauksessa. Oikeusasiamies on kannanotoillaan pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa⁴⁷ ikään kuin rinnasteisena hyvälle hallintotavalle tai hyvälle asianajotavalle.⁴⁸

⁴⁵ Aikaisemmin tuomioistuinten valvonta tapahtui oikeuskanslerin virastossa tuomioistuinten lähettämien rangaistusluetteloiden ja oikeusministeriön toimittamien päätösilmoitusten pohjalta, mutta vähitellen myös oikeuskanslerin virastossa asiaosaisten kanteluihin perustuvan valvonnan osuus muodostui vallitsevaksi. Oikeuskanslerin virastossa tehtiin seulontana tarkastuksia esimerkiksi suppeassa menettelyssä annettuihin sakkopäätöksiin. *Pasanen 2001*, s. 1227. Valvonta on kohdistunut nimenomaisesti tuomioistuinten rikosprosessiin.

⁴⁶ Oikeuskanslerin virastossa valvonnan suuntaamisen osalta on kuitenkin korostettu myös sitä, että valvonta ei saa johtaa siihen, että tuomarien päähuomio kohdistuu muodollisten virheiden välttämiseen asiakysymysten tutkinnan ja ratkaisemisen kustannuksella. Tästä lähtökohdasta on muutettu virkasyytekäytäntöä ja porrastettu muitakin toimenpiteitä. *Pasanen 2001*, s. 1227. Oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistuvasta valvonnasta. *Sarja 2001*, s. 11–14.

⁴⁷ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8, s. 4–5. Vastaavasti oikeuskanslerin valvontatoiminnassa on korostettu sitä, että ”ratkaistuissa asioissa toimenpiteiden kohteena voivat olla lähinnä prosessin kulkuun liittyvät menettelyvirheet. Varsinaisen ratkaisun sisältöön ei voida puuttua, mikäli se on annettu tuomioistuimella kuuluvan harkintavallan puitteissa. Tällöin ns. harmaalla vyöhykkeellä on saatettu ottaa kantaa perusteluiden puuttumiseen tai selvästi lainvastaiseen lopputulokseen esim. seuraamusten määräämisessä.” *Pasanen 2001*, s. 1227–1228.

⁴⁸ Lähtökohtaisesti riippumattomuuden on katsottu koskevan vain tuomiovallan käyttöä. *Pölönen 2005*, s. 1108. *Pasi Pölönen* on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että koska tuomioistuin on lainkäyttäjän ohella myös valtion virasto ja hallinnollinen yksikkö, jää tuomioistuinten toiminnassa useita piirteitä tämän säännönmukaisen muutoksenhaun ulkopuolelle. Tuomioistuinten ulkopuolisen valvonnan tarve ilmeneekin usein juuri tuomioistuinten hallinnolliseen puoleen liittyvissä kysymyksissä. Toisen suuren ryhmän tuomioistuinten laillisuusvalvonnassa muodostaa erilais-

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassaan oikeusasiamies korostaa valvonnan kohdistuvan lähinnä niiden menettelylliseen toimintaan eikä niiden harkintavallan käyttöön. Oikeusasiamies ei myöskään ota kantaa sellaisiin oikeuskysymyksiin, joita on käsitelty tai erityisesti joiden käsittely on edelleen tuomioistuimessa kesken. Periaatteessa siinä tapauksessa, että kysymys on yleisemmästä aineellisoikeudellisesta epäkohdasta, vaikka asiaa olisikin käsitelty tuomioistuimissa, oikeusasiamies voi kiinnittää asiaan huomiota lainvalmistelun merkityksessä.

Tuomioistuinlaitoksen valvonnan rajoitusten ja oikeusasiamiehen toiminnan luonteenkin vuoksi oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Rajoitetusta valvonnasta ei sinänsä suoraan säädetä laissa, vaan sen katsotaan seuraavan oikeusjärjestyksen peruslähtökohdista kokonaisuudessaan.

”Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvonnan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onkin lainkäyttäjää toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.”

”Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu, ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuuslainsäädännön toteuttamiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään niin sanottua hyvää tuomioistuintapaa.”⁴⁹

Perustuslain hallituksen esityksessä tuomareiden syytteen nostamisjärjestelmä ja sen keskittäminen oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle todettiin vain lyhyesti. Yleististä syyttäjäistä annetun lain (199/1997)

ten prosessuaalisten ratkaisujen kontrollointi. ”Koska oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on perus- ja ihmisoikeus, kuuluvat siihen liittyvät kysymykset myös laillisuusvalvonnan piiriin.” Tuomioistuimiin kohdistuneissa oikeusasiamiehen ratkaisemissa kanteluasioissa ovat olleet esillä kysymykset oikeudenkäynnin kestosta, prosessin johdosta, kuulemisperiaatteen toteutuminen, oikeudenkäynnin kieli sekä julkisuus kysymykset. *Pölonen* 2005, s. 111, 114–116.

⁴⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 92.

9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan virkarikoksesta päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Saman lain 15 §:n mukaan syytettäessä valtakunnansyyttäjää tai apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syyttäjänä olisi joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies.⁵⁰

Suomen perustuslain 110 §:n 1 momentin ja yleisistä syyttäjäistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin nojalla syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Laillisuusvalvojat ovat tuomareiden virkarikosasioissa erityissyyttäjiä⁵¹ ja heillä on yksinomainen julkinen kannevalta.⁵² Valvontavalta voi siis ääritilanteessa konkretisoitua virkarikossyytteenä. Yleisillä syyttäjillä ei ole katsottu olevan syyteharkintavaltaa epäillyissä tuomareiden virkarikosasioissa. Syyttäjille annetun ohjeen mukaan esitutkintaviranomaiset ilmoittavat tuomareiden epäillyistä virkarikoksista Oikeuskanslerinvirastoon. Valtakunnansyyttäjän, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken on sovittu, että myös syyttäjät tekevät ilmoituksen Oikeuskanslerinvirastoon, jos sanotunlainen asia tai sellaista koskeva ilmoitus saapuu syyttäjälle. Oikeuskansleria pidetään ensisijaisempänä kuin oikeusasiamiestä tuomareiden virkasyyteasioissa. Jos tuomarin epäilty virkarikos kuitenkin liittyy asiaan, joka muuten on jo oikeusasiamiehellä vireillä, ja jos tämä seikka on yleisen syyttäjän tiedossa, ilmoitus tuomaria koskevasta virkarikosepäilystä on kuitenkin tehtävä oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin sijaan. Ilmoitus tehdään toimittamalla oikeuskanslerin virastoon tai oikeusasiamiehen kansliaan kaikki ne tiedot ja asiakirjat, jotka asiasta on tullut syyttäjälle.⁵³

Eräs mahdollisuus olisi, että tuomarien valvonta keskitettäisiin vain oikeuskanslerille. Asianajajavalvontahan on jo keskitetty oikeuskanslerille. Samoin oikeuskanslerille on jo annettu erityistehtävä tuomioistuinten val-

⁵⁰ HE 1/1998 vp, s. 167.

⁵¹ Syytemääräys osoitetaan valtakunnansyyttäjänvirastolle ja käytännössä syyttäjänä toimii tällöin ao. valtiosyyttäjä. *Pasanen* 2001, s. 1228. Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjän tehtävänä on yleisistä syyttäjäistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti syytteen ajaminen oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräyksen perusteella.

⁵² Julkisen kannevallan ohella asianomistajan itsenäinen syyteoikeus ulottuu tuomioistuinten tuomareihin, paitsi korkeimpien oikeuksien jäseniin, joiden virkasyytefoorumi on valtakunnanoikeus. *Jääskeläinen* 2010a, s. 181.

⁵³ VKS 2000:6 Eräät oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietoon saatettavat asiat. Valtakunnansyyttäjänviraston yleinen ohje syyttäjille 17.5.2000.

vonnassa.⁵⁴ Tämä ratkaisu ei kuitenkaan poistaisi tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden ja valvonnan välistä ongelmaa. Jonkin tahon tulisi kuitenkin valvoa tuomioistuimia: koska syyttäjät ja syyttäjänvirasto se ei voi olla, jäljelle jää olemassa olevista instituutioista vain hallintovallan valitsema oikeuskansleri ja lainsäädäntövallan valitsema oikeusasiames. Näin voidaan miettiä sitä, kumman instituution suorittama valvonta on tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta arveluttavampaa. Yksi mahdollisuus voisi olla oma valvontaelin, mutta tällaiset järjestelyt luovat helposti ajatuksen sisäisestä järjestelmästä, mikä voi heikentää tuomioistuimia kohtaan tunnettua luottamusta enemmän kuin oikeuskanslerin ja oikeusasiamehen hoitamat valvontatehtävät.

Suomessa tuomioistuinlaitoksen valvonnan kehittämistä on valmisteltu oikeusministeriössä useamman vuoden ajan. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea esitti mietinnössään erillisen tuomareiden valvontalautakunnan perustamista. Tällöin ylimpien laillisuusvalvojien harjoittama valvontatoiminta olisi suuressa määrin päällekkäinen kaa vaillun valvontalautakunnan toimivallan kanssa. Komitean näkemyksen mukaan pitkällä tähtäimellä olisi tarkasteltava molempien laillisuusvalvojien toimivaltuuksia perusteellisemmin myös tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tuomareiden valvontaa varten perustettava erityinen toimielin mahdollistaisi luopumisen ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamasta valvonnasta. Tämän katsotaan vastaavan myös kansainvälisiä malleja. Lautakunnan toimivalta voisi olla laajempi kuin ylimpien laillisuusvalvojien. Tuomarit sitoutuisivat paremmin sen päätöksiin, jos sen jäsenet edustaisivat tuomarikuntaa, eivätkä tuomioistuinlaitokselle ulkopuolisia laillisuusvalvojia.⁵⁵

⁵⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerin virastoon. Ks. esim. sakon täytäntöönpanosta annettu valtioneuvoston asetus (19.9.2002/789) 28 §. Hovioikeusasetuksessa oikeuskanslerin rinnalle on tuotu myös oikeusasiames. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n mukaan hovioikeuden on laadittava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamehelle. Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Hovioikeusasetuksenkin mukaan tuomareiden syyteasiassa oikeuskansleria pidetään ensisijaisempana kuin oikeusasiamestä. Ks. myös Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 17.

⁵⁵ KM 2003:3, s. 450–453. Komiteanmietinnöstä voidaan vetää ajatuksellisesti se johtopäätös että tuomarit eivät suhtaudu oikeusasiamehen ja oikeuskanslerin kannanottoihin suopeasti.

Kaikki tahot eivät ole olleet valmiita hyväksymään pelkästään tuomarikunnan omavalvontaa. Asianajalaitoskaan ei ole pelkästään omavalvonnassa, vaan sen erityinen valvontavastuu on annettu oikeuskanslerille. Kysymys ei ole vain siitä, että tuomareiden riippumattomuus toteutuu tai siitä, että tuomarit voisivat hyväksyä lautakunnan kannan helpommin kuin ulkopuolisen valvojan. Tuomioistuimen riippumattomuus ei ole itseisarvo, vaikka vallan kolmijako-opin mukaisesti tämä tällaiselta tuntuukin. Vallan kolmijako-opin avulla pyrittiin siihen, ettei valta keskity. Tuomioistuinten riippumattomuudella halutaan lisätä yleensäkin tuomitsemistoiminnan uskottavuutta. Demokratisoitumiskehityksen edetessä kysymys on ns. suuren yleisön luottamuksesta toimintaa kohtaan.⁵⁶ Omavalvonta saattaa sopia huonosti tähän kehitykseen.

Tähän seikkaan kiinnitti huomiota myös (apulais)oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa:⁵⁷

⁵⁶ Tämä sinänsä keskeinen näkemys tuotiin esiin työryhmämietinnössä tuomarin vastuun toteuttamismuotojen kehittämisestä. Kansainvälisen tuomariliiton jäsenyhdistykset hyväksyivät marraskuussa 1999 tuomarin yleismaailmallisen peruskirjan, jonka mukaan tuomarien tulee kaikessa työssään taata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tuomarien riippumattomuutta pidetään välttämättömänä puolueettoman oikeudenkäytön kannalta. Tuomiovallan käyttämisessä tuomari on vain lain sitoma, eikä kukaan saa antaa tuomarille ohjeita, jotka voisivat vaikuttaa hänen päätöksentekoonsa. Mutta tuomariin voidaan kohdistaa siviili- tai rikosoikeudellisia toimenpiteitä edellyttäen, että ne eivät vaaranna hänen riippumattomuuttaan. Tuomioistuinhallinto ja kurinpitotoimet eivät myöskään saa vaarantaa tuomarin riippumattomuutta. ”Mikäli valtiossa ei ole vakiintunutta ja hyväksi koettua perinnettä järjestää oikeushallinto ja kurinpitotoimet, ne tulisi uskoa riippumattomalle elimelle, jonka enemmistö edustaa oikeudellista asiantuntemusta.” Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:16, s. 7.

⁵⁷ *Pasi Pölönen* vuonna 2005 julkaistussa artikkelissaan ”Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta” ei nähnyt erillisen lautakunnan asettamiselle pakottavia asiallisia syitä eikä hänen mielestään siihen liittynyt sellaisia etuja, jotka jättäisivät nykyisen laillisuusvalvontajärjestelmän varjoonsa. *Pölönen* 2005, s. 117–119. Oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* antamassaan lausunnossa tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietinnöstä katsoi mahdollisen tuomaritapalautakunnan perustamisen täydentävän jo olemassa olevaa järjestelmää, ja oikeusasiamies voisi siirtää harkintansa mukaan osan hänelle osoitetuista tuomarikanteluista lautakunnan käsiteltäväksi. Samoin oikeusasiamies voisi pyytää lausuntoja tuomaritapalautakunnalta. EOA 31.8.2000 dnro 1330/4/00 (kirje oikeusministeriölle). Ks. myös *Lehtimaja* 2000b, s. 17–20. Lehtimaja toi esiin lisäksi sen, että riippumattomilla laillisuusvalvojilla on myös mahdollisuus puolustaa tuomioistuihin aiheutonta kritiikkiä vastaan. Ks. myös *Jonkka* 2007a, s. 317–324; *Jonkka* 2007b, s. 167–198. Ylimpien laillisuusvalvojien omista puheenvuoroissa valvonnan edut on yleensä nähty mahdollisia haittoja suurempina. *Jonkka* 2007b, s. 169.

”Tämän komitean esittämän sisäisen näkökulman lisäksi valvontalautakuntaa on syytä tarkastella myös ulkoisesta näkökulmasta. Kysymys on toisin sanoen myös siitä, onko valvontalautakunta yleisön näkökulmasta uskottavampi ja enemmän luottamusta herättävä valvontaelin kuin oikeusasiamies.”

Apulaisoikeusasiamies korosti kannanotossaan oikeusasiamiesinstituution vakiintunutta asemaa myös tuomioistuinten valvonnassa.

”Tässä valossa ei ole selvää, voisiko ja kuinka nopeasti valvontalautakunta saavuttaa suomalaisessa yhteiskunnassa samanlaisen aseman kuin oikeusasiamiehellä on. Muistutan siitä, että oikeusasiamies on instituutiona yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Mielestäni tämä on syytä pitää mielessä myös viitattaessa siihen, että muissakaan maissa Ruotsia lukuun ottamatta oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu tuomioistuinvalvonta. Muissa maissa ei instituution nuoruuden takia ole eikä voikaan olla sellaista asemaa kuin Ruotsissa ja Suomessa.”

”Olen oikeusasiamiehen vuoden 2002 kertomuksessa olevassa puheenvuorossani (s. 19–21)⁵⁸ käsitellyt oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan periaatteita. Puheenvuorossani olen pitänyt sinänsä mahdollisena, että tuomioistuinten valvontaan liittyvät tehtävät kuuluisivat jollekin muulle, esimerkiksi pääosin tuomareista koostuvalle kollegiaaliselle elimelle. Toisaalta olen todennut, että tuomareiden valvonta sopii myös oikeusasiamiehelle. Olen viitannut muun muassa siihen, että oikeusasiamies täyttää sen tuomioistuinten valvovalle elimelle asetettavan perusvaatimuksen, että se itse on riippumaton kaikista muista julkisen vallan elimistä. Kun oikeusasiamiehellä on tuomareiden virkasyytevalta, olen pitänyt johdonmukaisena sitä, että myös muu kuin rikosoikeudellinen virkavalvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Kun raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei ole tarkka, oikeusasiamies voi arvioida tuomarin menettelyn kattavasti.”

”Oikeusasiamiehen tehtävässä painottuu nykyisin perinteisen laillisuusvalvonnan rinnalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen. Tätä pidän tärkeänä myös tuomioistuinvalvonnassa. Useimmissa tuomioistuinten menettelyä koskeissa oikeusasiamiehen kannanotoissa on ollut kysymys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden edistämisestä, eikä tuomioistuinten suoranaisestä lainvastaisesta menettelystä. Mielestäni on syytä pohtia, sopsiko tällainen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistehtävä valvontalautakunta-tyyppiselle elimelle ja toteutui-

⁵⁸ *Petri Jääskeläinen* otti asian esiin myös oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa korostaen sitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimatonta valtaa, eikä sisäinen valvonta ehkä riitä. Tuomareidenkaan virkavastuun valvontaa ei voida jättää pelkästään asianomistajan toimenpiteiden varaan. *Jääskeläinen* 2003, s. 19.

siko se niin hyvin kuin oikeusasiamiehen toimesta, jolla on tähän tehtävään nimenomaisesti perustuslakiin nojaava toimeksianto.”

”Valvontalautakunnan perustamista harkittaessa on syytä pohtia myös sitä, kuinka valvontalautakunnan valvonta järjestetään, sillä kontrollin ulottamattomissa olevia elimiä ei oikeusvaltioon voida luoda. Lisäksi olisi tarkkaan harkittava syyteoikeuden järjestely tuomareiden virkarikosasioissa. Syyteoikeuden käyttäminen kollegiaalisessa elimessä saattaa olla ongelmallista. Muutoin kollegiaalisuus on kyllä vahvuus päätöksenteossa, epäilemättä myös tuomioistuinvalvonnassa.”

”Totean lopuksi, että uudistuksen toteuttaminen edellyttäisi paitsi kokonaan uutta lainsäädäntöä, useita muutoksia perustuslakiin ja muualle lainsäädäntöön. Pelkästään vasta hyväksytyn perustuslain avaamiselle täytyisi olla erittäin painavat perusteet. Mielestäni komitea ei ole esittänyt sellaisia tarpeita tai syitä, joiden nojalla valvontalautakunnan perustaminen olisi tarpeellista ottaen huomioon edellä esitetyt oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaa tukevat seikat.”⁵⁹

Oikeusasiamiesinstituutio ei perinteisiä oikeusasiamiesmaita – Ruotsia⁶⁰ ja Suomea – lukuun ottamatta lähtökohtaisesti valvo tuomioistui-
mia ja tuomareiden toimintaa. Tämä yleisesti esitetty väite ei kuitenkaan pidä aivan paikkaansa.⁶¹ Erityisesti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana oikeusasiamiesinstituution omaksuneissa maissa oikeusasiamiesten toimivaltuus ulottuessaan ihmisoikeuksien valvomiseen saattaa ulottua myös tuomioistuihin. Erityisesti perustuslakituomioistuimen omaksuneissa maissa oikeusasiamiehellä on mahdollisuus viedä asioita perustuslakituomioistuimeen. Lisäksi vaikka oikeusasiamies ei voi puuttua tuomarin riippumattomaan toimintaan, hänellä saattaa olla valtuudet tutkia oikeushallinnon hallinnollisia virheitä⁶² tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista yleisesti ihmisoikeutena.

⁵⁹ AOA 8.4.2004 dnro 537/5/04 (Lausunto tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä).

⁶⁰ Ruotsissa oikeusasiamies on puuttunut valvontakäytännössään esimerkiksi asioiden käsittelyn hitauteen, päätösten perustelujen puutteellisuuteen ja muihin menettelyvirheisiin. Oikeusasiamies voi saattaa tuomarin kurinpitoasian myös erityisen lautakunnan käsiteltäväksi. Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8, s. 7.

⁶¹ Toimivaltuus saattaa olla osittainen liittyen tuomioistuinhallintoon, kuten Slovakian oikeusasiamiehen toimivaltuuksia sääntelevän lain (The Act on Public Defender of Rights 4.12.2001).

⁶² Tuomioistuinlaitoksen hallinnollisesta valvonnasta oikeusasiamiesten tapaamisessa. Lyhyesti. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 107.

Periaatteessa eduskunnan oikeusasiamies on myös riippumaton ja puolueeton elin. Oikeusasiamies toiminnassaan ei ole edes lakia säättävän eduskunnan alainen. Oikeusasiamiehen oman syyteforumin erityinen sääntely vahvistaa myös hänen riippumattomuuttaan.

Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittämistyöryhmän mietinnössä vuodelta 2005 todetaan, että tuomioistuinten riippumattomuuden johdosta laillisuusvalvojat eivät puutu tuomioistuimelle kuuluvan harkintavallan käyttöön. He eivät myöskään pääsääntöisesti puutu vireillä oleviin asioihin tai asioihin, joiden osalta säännönmukainen muutoksenhakutie on vielä käytettävissä.⁶³ Tämä ei kuitenkaan hallintotuomioistuinten näkökulmasta pidä aivan paikkaansa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kantelun tutkimiskynnys ei ole ollut alkujaan sidoksissa siihen, onko tavanomainen säännönmukainen muutoksenhakutie käytettävissä. Suomessa ei ole omaksuttu tällaista lainsäädäntöratkaisua, vaikka se sääntelynä onkin käytössä joissakin oikeusasiamiesinstituution omaksuneissa maissa. Suomessa oikeusasiamies on ollut henkilölle valinnaisesti käytettävissä oleva oikeusturvatie, vaikka tästä eriyvää tulkintalinjaa on tuotu esiin oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutoksessa on lähtökohtaisesti tällaisesta rajauksesta säännelty 3 §:n 4 momentissa oikeusasiamiehen velvollisuutena ilmoittaa viivytyksettä kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin sen takia, että siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Sääntelyä ei ole tarkoitettu edelleenkaan ehdottomaksi tutkimisvallan rajaukseksi.

Oikeusasiamiehen peruslähtökohta on ollut työryhmämietinnössäkkin esiintuotu kanta siitä, että toimivaltuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Ratkaisun osalta on merkitystä vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin.⁶⁴ Tämä rajaus ei suoranaisesti perustu lakiin.⁶⁵ Perustus-

⁶³ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 15.

⁶⁴ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 15. Ks. myös *Jääskeläinen* 2010a, s. 184–185. Näytön harkinnan rajauskysymys koskee vain tuomareita, ei syyttäjiä. Vanhemmasta ratkaisukäytännöstä. Esim. AOA 11.12.1974/1697 dnro 411/73 ja 412/73. Virallinen syyttäjä oli jättänyt syytteen nostamatta liikennerikoksen johdosta katsoen näytön riittämättömäksi. Syyttäjän tekemää ratkaisua arvosteltiin.

⁶⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti tähän asiaan huomiota myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa. Valvontalautakuntia oli perusteltu sillä, että ne voisivat käsitellä tuomariin kohdistuvia kanteluita myös siinä vaiheessa, kun oikeudenkäynti on vielä vireillä, mitä laillisuusvalvojat eivät voi tehdä. Eduskunnan oikeusasiamies totesi tässä olevan jonkinlaisen väärinymmärryksen. ”Tuomioistuimessa vireillä olevia asioita ei missään ole nimen-

lain tasolla tuomioistuinten valvonta on jopa nostettu ensisijaiseksi. Ennemminkin raja- ja ohjeistus on johdettu käsityksestä tuomioistuinten riippumattomuudesta ja sitä on sovellettu tulkiten oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valtaoikeuksiin.

”Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei ylimmän laillisuusvalvojan puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Erityisesti yleisten tuomioistuinten osalta ylempi laillisuusvalvoja ei voi arvioida näyttökysymyksiä senkään takia, ettei suullisesti ja välittömästi vastaanotetun todistelun uudelleen arviointi kirjallisen aineiston perusteella ole mahdollista.

Oikeuskysymyksiin liittyy yleensä myös niin runsaasti harkintavaltaa, ettei laillisuusvalvoja voi puuttua tuomioistuinten laintulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että sääntötyyppistä normia on rikottu tai harkintavaltaa on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty. Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa laillisuusvalvojan toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta, jolloin prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti kuuluu lisäksi perus- ja ihmisoikeuksiin, joiden toteutumisen valvonta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty ylimmille laillisuusvalvojille.”

”Niinpä ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piiriin kuuluvat tyypillisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Ylimmät laillisuuden valvojat voivat näin ollen puuttua esimerkiksi asian viipymiseen tai kielellisten oikeuksien toteutumiseen.”⁶⁶

Työryhmänkin huomioiden perusteella ylimmät laillisuusvalvojat ovat tuomioistuimiin kohdistuvassa valvonnassaan keskittyneet menettelyoikeudellisiin oikeusturvatakeisiin. Näkökulmana on ollut usein sen

omaisesti suljettu laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tämä perustuu vain vakiintuneeseen käytäntöön, joka puolestaan perustuu siihen, että vireillä olevaan asiaan puuttuminen voisi loukata tuomioistuimen riippumattomuutta. Näin ei aina ole ja esimerkiksi asian käsittelyn viipymiseen oikeusasiamies voi puuttua jutun vireillä ollessakin.” AOA 8.4.2004 dnro 537/5/04 (Lausunto tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä).

⁶⁶ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 15–16.

arviointi, onko oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutunut. Laillisuusvalvonnan on katsottu suuntautuneen tällöin erityisesti oikeusturvan katvealueille, jotka jäävät muiden oikeussuojakeinojen ulottumattomiin. Tällaisina on pidetty asioiden käsittelyn viipymistä, tuomarin käytöstä⁶⁷ ja asiakkaiden kohtelua.⁶⁸ Myös päätösten asianmukaiseen perustelemiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on erityisesti havaittu kannanotoillaan pyrkineen kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa,⁶⁹ jota voidaan pitää osittain rinnakkaisena hyvälle hallintotavalle. Tällainen toiminta on ollut luontevampaa oikeusasiamiehelle kuin oikeuskanslerille, koska oikeuskanslerille⁷⁰ on selkeästi jo nyt keskitetty enemmän⁷¹ tuomareiden toiminnan muodollista valvontaa kuin oikeusasiamiehelle.

⁶⁷ EOA 21.4.2010 dnro 2965/4/08 (Käräjätuomarin menettely oli tuomarille rikosasiassa kuuluvien tehtävien ja velvollisuuksien vastaista). Ks. rajauksesta myös EOA 16.2.2011 dnro 1933/2/10.

⁶⁸ Esim. AOA 6.6.2008, dnro 710/4/07 (Päätös tuomarin menettelyä koskevaan kanteluun). Apulaisoikeusasiamies otti esille kuitenkin sen, että tuomarilla saattoi olla myös virheellinen käsitys oikeudellisesta kysymyksestä. ”Vahingonkorvausvaatimuksen määrällisen kiistämisen oikeudellinen perusta on riippumattomalle tuomioistuimelle kuuluva lainkäyttökysymys. Saamassani selvityksessä ja lausunnossa mielipiteenvaihdon aiheuttanutta oikeudellista kysymystä vahingonkorvausvaatimuksen määrästä on pidetty tulkinnanvaraisena. Laillisuusvalvojana tehtäväni ei ole ratkaista tätä kysymystä. Totean kuitenkin, että oikeuskäytännöstä on löydettävissä kantelijan alun perin esittämän vaatimuksen oikeudelliselle perusteltavuudelle relevantteja argumentteja.”

⁶⁹ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 17.

⁷⁰ Vuosilta 1999–2004 tehdyn selvityksen perusteella oikeuskanslerinvirastossa tuli kanteluna, viranomaisen tai oman aloitteen johdosta vireille keskimäärin 300 tuomioistuinta koskevaa asiaa vuodessa ja tendenssi oli kasvava. Vuosittain vireille tulleista käsitellyistä asioista vain 8–16 % johti käsitykseen tai huomautukseen. Tuomaria vastaan nostettuun virkasyytöseen oli antanut aihetta kaksi asiaa. Saapuneista kanteluista oli jätetty tutkimatta 16–24 %. Kanteluasia oli saatettu jättää tutkimatta sen vuoksi, että se oli ollut liian sekava tutkittavaksi, sen tutkimiseen ei ajan kulumisen vuoksi ollut aihetta, sama asia oli jo ollut oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tutkittavana tai tutkimatta jättämiseen oli muu vastaavan kaltainen syy. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 17–18.

⁷¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tehdyn selvityksen perusteella eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tuli vuonna 2002 vireille 264, vuonna 2003 vireille 220 ja vuonna 2004 vireille 218 nimenomaan tuomioistuinkanteluksi kirjattua asiaa. Todellisuudessa määrä on vieläkin suurempi, koska tietyt asiat kirjataan omiksi asiaryhmikseen, vaikka niissä olisikin kyse tuomioistuinten menettelyistä. Vuositasolla oikeusasiamiehelle saapuvissa tuomioistuinkanteluista toimenpiteisiin (huomautuksen antaminen tai käsityksen lausuminen) johtaa keskimäärin noin 10 %. Tarkastelujaksona ei nostettu yhtään virkasyytettä tuomaria vastaan. Asiasisällöltään tuomioistuinta koskevien laillisuusvalvonta-asioiden on todettu olevan varsin

Yksi mahdollisuus ajatella ylimpien laillisuusvalvojen ja erityisesti oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontavaltaa on kohdistaa se nimenomaan kysymyksiin, jotka koskevat hyvää tuomioistuintapaa hyvän hallintotavan kaltaisena. Sen epämääräisyys aiheuttaa kuitenkin omat tulkinnanvaraiset ongelmansa. Kysymyksen ydinsäveltönä tuomioistuimiinkin kohdistuvassa valvontavallassa voisi olla hyvään hallintoon liittyvä kokonaisuus.⁷² Tuomioistuimillakin on ns. oikeushallintoasioita, mutta rajausta ei tehtäisi aivan yhtä tiukaksi kuin hallintolain soveltamisalassa, vaan kysymyksessä olisi laajemmin tuomioistuimen viranomaistyyppinen toiminta. Tämä on todellisuudessa ollut myös pitkälti se raja, johon valvontavalta on erityisesti kohdistunut. Asiakirjajulkisuuskysymysten toteuttamiseen tuomioistuimissa liittyvät kantelut ovat olleet huomattava ryhmä. Viivästymiskysymykset tuomioistuinten osalta eivät poikkea olennaisesti siitä, millainen periaatteellisesti on tilanne myös silloin, kun viranomaisen viivytelee omassa toiminnassaan. Aiheettoman viivytyksen sääntely pohjautuu kummassakin tapauksessa perustuslain 21 §:ään.

Oikeusasiamies ei siis ole tähänkään asti lähtökohtaisesti puuttunut tuomiovallan varsinaiseen käyttöön tuomioistuinten riippumattomuuden huomioon ottaen. Oikeusministeriön työryhmä katsoikin, että useissa tapauksissa kantelu oli jäänyt tutkimatta suoraan tuomioistuimen riippumattomuuden johdosta, eli siksi, että kantelunalainen oikeudenkäynti on vielä vireillä tai siinä annettuun ratkaisuun on vielä mahdollisuus hakea muutosta. ”Hyvin usein kanteluissa on myös kyse niin sanotusta muutoksenhakutyypisestä tilanteesta, jossa arvostelu kohdistuu tuomioistuimen suorittamaan näyttö- tai oikeuskysymysten ar-

heterogeenisia: käsittelyn viivästykset, ongelmat liittyen tiedon saamiseen tuomioistuinten istunnoissa tehdyistä äänitteistä, prosessinjohtoon, haastamiseen, asiakaspalveluun ja kielitaitoon liittyvät seikat, tuomareiden käytös sekä erilaiset esteellisyyssyyksymykset. Oikeusministeriön työryhmämietintä 2005:18, s. 18.

⁷² Toisinaan on jouduttu ottamaan kantaa myös siihen, ovatko hyvän hallinnon vaatimukset toteutuneet silloin, kun tuomioistuimen katsotaan toimineen hallintoviranomaisen ominaisuudessa eikä varsinaisesta lainkäyttöasiassa. Esim. AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07 (Päätös käräjätuomarin henkilökohtaiseen työ sähköpostiosoitteeseen saapuneiden viestien käsittelyä koskevaan kanteluun). ”Hyvän hallinnon toteutumista koskevista vaatimuksista lähtien voidaan nyky-yhteiskunnassa käsitykseni mukaan yleisellä tasolla edellyttää, että virkamies seuraa riittävällä aktiivisuudella henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen tulevia viestejä ja reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti.”

viointiin. Kuten edellä on todettu, tällaiset kanteluasiat voivat johtaa toimenpiteisiin vain hyvin poikkeuksellisesti.”⁷³

On otettava huomioon, että se, mikä pätee yleisen lainkäytön osalta tuomioistuimen riippumattomuuden suhteen, ei ole niin selvää hallintotuomioistuinjärjestelmän kannalta. Suomessa ei ole säädetty oikeusasiamiehelle ehdotonta estettä tutkia kanteluasiaa, joka voisi olla vaihtoehtoisesti hallintotuomioistuimen tutkittavana valitus-, hakemus- tai hallintoriita-asiana. Hallintotuomioistuimet tutkivat viranomaistoiminnan oikeellisuutta, jonka valvonta on oikeusasiamiehen ensisijainen tehtävä. Viranomaisen menettelyvirheet, esteellisyys sekä jossain määrin myös epäasiallinen käytös, jos se vaikuttaa esimerkiksi kuulemis- ja selvittämismallisuuden asianmukaiseen suorittamiseen, ovat kanteluasioina yleisiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on tukia viranomaisen toiminnan asianmukaisuutta, josta käyttäytymis- ja passiivisuustilanteita lukuun ottamatta voi lähtökohtaisesti aina hakea muutosta. Suomessa muutoksenhakuoikeus hallinnossa on yleinen. Muutoksenhakuoikeuden rajoitukset tulee lähtökohtaisesti säätää laissa. Todellisuudessa hallintolainkäytön teorettinen pohja muutoksenhakukelpoisista ratkaisuisista rajoittaa muutoksenhakuoikeutta. Viranomaisen passiivisuuden ohella ongelmia aiheuttavat rajanvetotilanteet valmistelevien ja lopullisten toimien, perustelujen ja varsinaisen lopputuloksen sekä hallinnon sisäisten toimien ja ulkoisten ratkaisujen välillä. Tällöin muutoksenhakukelpoisen ratkaisun puuttuminen ei perustu edes nimenomaiseen säännökseen, joka voitaisiin liittää viranomaisen julkilausumaan. Varsinaisia valituskieltoja on olemassa lähinnä valtion virkamieslaissa sekä rajoitteet jatko- ja muutoksenhakuoikeuksista hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tulkinnallinen valituskielto hallintolainkäytössä on olemassa liittyen julkisen terveydenhuollon lääkärin lääkinnälliseen ratkaisuun.

Jos tuomioistuinta aletaan rajata pois oikeusasiamiehen tutkimisvaltan piiristä, merkitsisi tämä perustuslain muuttamista. Lisäksi kysymykseen ei voisi tulla kokonaisrajaaminen, sillä esimerkiksi oikeushallintoasiat tulisi pitää oikeusasiamiehen toimivallan piirissä. Suomalaisen tuomarin rooliahan on sanottu kuvaavan tietynlainen virkamiesmäisyys. Voidaan myös pohtia sitä, onko oikeusasiamiehen tutkimisvalta suomalaisessa oikeuskulttuurissa erityisen ongelmallinen. Jos oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnassa lähdetäisiin lainsäädäntömuutoksiin, voisi tulla ehkä ensisijaisesti kyseeseen valvonnan lainsäädännöllä-

⁷³ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:18, s. 18.

nen rajoittaminen siihen valvontaan, millaiseksi se oikeusasiamiehen toiminnassa on tosiasiallisesti muotoutunut. Nykyäänhän oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontavaltaa ei ole rajoitettu. Tämäntyyppinen lainsäädäntömuutos ja oikeusasiamiehen osittaisen valvontavallan säilyttäminen myös tuomioistuinlaitokseen kohdistuvana ei olisi välttämättä vastoin nykyistä oikeusasiamiesinstituution kansainvälistäkään kehitystä.

Kansainvälisissä yhteyksissä on pidetty ongelmallisena oikeusasiamiehelle kuuluvaa mahdollisuutta puuttua tuomioistuinten toimintaan. Yleensä tällaisia tehtäviä ei kuulu oikeusasiamiehille, ja Suomen ja Ruotsin oikeusasiamiehet muodostavat poikkeuksen tästä pääsäännöstä. Ongelmalliseksi tässä asiassa ovat osoittautumassa Euroopan neuvoston suositukset.⁷⁴ Näitä ei ole pidetty ongelmallisena vain ruotsalais-suomalaisen tuomioistuinlaitoksen valvontavallan osalta, vaan myös niissä maissa, joissa oikeusasiamiehet valvovat erityisesti ihmisoikeuksien toteutumista⁷⁵ ja jotka ovat perinteisen mannermaisen oikeusjärjestelmän maita.

Kansainvälisesti tuomioistuimet on ns. Tanskan mallissa rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.⁷⁶ Tanskassa oikeusasiamiehelle ei annettu mahdollisuutta valvoa tuomioistuinlaitosta. Tätä mallia seurattiin sittemmin oikeusasiamiesinstituution omaksuneissa maissa. Koska ensimmäiset Tanskan jälkeen oikeusasiamiesinstituution omaksuneet maat olivat anglosaksisia maita, joissa tuomioistuinten riippumattomuus on korostettua, tämä oli luonnollinen kehityslinja. Sen sijaan tanskalaisessa mallissa oikeusasiamiehen riippumattomuutta asemaa suhteessa valinnan suorittavaan kansanedustuslaitokseen ei korosteta ruotsalais-suomalaisen mallin tavoin. Joissakin maissa on annettu oikeusasiamiehelle kuitenkin mahdollisuus puuttua tuomitsemistoimintaan jälkikäteen siten, että heille on annettu muutoksenhakuoikeus. Tämä kehityslinja on edelleen vahvistunut niissä maissa, joissa oikeusasiamiehelle kuuluu ihmisoikeuksien valvonta.⁷⁷

⁷⁴ Recommendation 1615(2003) of Parliamentary Assembly: The institution of ombudsman.

⁷⁵ Oikeusasiamiehen toimiessa ns. ihmisoikeusasiamiehenä sen toimivalta on laaja, eikä sillä ole yleensä toiminnallisia tai institutionaalisia rajoituksia. Periaatteessa esimerkiksi Puolassa oikeusasiamies voi viedä asioita muutoksenhakutuomioistuihin ja perustuslakituomioistuihin. *Kochanowski* 2005.

⁷⁶ *Mauerer* 2005.

⁷⁷ Itävallassa on keskusteltu toimivallan laajentamisesta tuomioistuinten valvonnassa, mutta erityisesti tuomioistuinlaitoksen taholta tulleen vastustuksen vuoksi tästä luovuttiin. Itävallassa korostetaan kuitenkin oikeusasiamiehen mahdollisuutta puuttua proi-

Suomen oikeusasiamiehen valtaoikeuksia valvoa tuomioistuimia on suomalaisessa keskustelussa pidetty poikkeuksellisena yhdessä Ruotsin samantyyppisten oikeuksien kanssa. Tämä ei kuitenkaan kaikilta osin pidä paikkaansa. Esimerkiksi Sloveniassa oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat viivästymiset ja ilmeiset väärinkäytökset.⁷⁸ Itävallan oikeusasiamies kiinnittää perusoikeusnäkökulmasta huomiota myös tuomioistuinlaitoksen toimintaan.⁷⁹ Toimivaltuus liittyy tällöin oikeusasiamiehelle annettuun perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään. Kysymyksessä on ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kaltaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valvontatehtävä. Tämä on myös hyvin lähellä sitä, millaiseksi Suomen oikeusasiamiehen tuomioistuinten valvontatehtävä on perustuslain sanamuodon laaja-alaisuudesta huolimatta supistunut. Kansainväliset esimerkit eivät vaadi tuomioistuinvalvonnasta luopumista kokonaan, vaan tuomioistuinhallintoon ja viivästymiin liittyvät kysymykset voivat kuulua oikeusasiamiesinstituution valvontaan. Jos ihmisoikeusvalvonnan katsotaan kuuluvan oikeusasiamiehen tehtäviin, voidaan tämän katsoa jopa edellyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valvontatehtävää.

Oikeusasiamiehen tuomioistuihin kohdistaman valvontatoiminnan on toisaalta kuitenkin katsottu olevan ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, joka on keskeinen oikeusvaltiollinen perusperiaate. Oikeusasiamiehen valvontatehtävän on katsottu sopivan huonosti yhteen klassisen vallan kolmijako-opin kanssa.⁸⁰ Myös Ruotsin oi-

sessin tehokkuuteen ja hallinnolliseen asianmukaisuuteen. Tämähän on periaatteessa mahdollista Euroopan neuvoston oikeusasiamiesinstituutiota koskevan suosituksenkin perusteella, jos olosuhteet sitä vaativat. Valvonta ei saa siis missään tapauksessa olla ns. ennakkollista, eikä oikeusasiamies saisi uudelleen avata oikeustapauksia. Kuitenkin useissa maissa oikeusasiamies voi viedä asioita tuomioistuihin, myös ylempiin tuomioistuihin alempien ratkaisuksista. *Michael Maurer* on katsonut, että oikeusasiamiehen oikeudella viedä asioita tuomioistuimeen nimenomaisesti vahvistetaan perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa. Erityisesti valvonnan kohteena tulisi näin ollen olla ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan toteutuminen ja tuomioistuinhallinto. *Maurer* 2005

⁷⁸ Slovenian oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevän lain 24 artikla. Englanninkielinen käännös. Human Rights Ombudsman Law. Lisäksi oikeusasiamiehen toimivaltaan liittyy myöhemmin säädetty uudistettu laki perustuslakituomioistuimesta, joka antaa oikeusasiamiehelle ns. Espanja-Portugalin ja Puolan mallin mukaisesti oikeuden viedä yleisempiä sekä yksittäistä kantelijaakin koskevia asioita perustuslakituomioistuimeen. *Rovšek* 2001.

⁷⁹ Ks. esim. Bericht über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft im Jahr 2006 an den Nationalrat und den Bundesrat, Grundrechtsteil, s. 347–396, ja täällä erikoisesti esim. osuus Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), s. 357–364.

⁸⁰ Kritisoiijat katsovat, että tuomioistuinvalvonta loukkaa vallan kolmijako-oppia.

keusiamies *Mats Melin* on kiinnittänyt tähän huomiota ruotsalaisesta näkökulmasta⁸¹. Hän myöntää, että kansainväliset sopimukset ja erityisesti julkilausumat korostavat tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Toisaalta riippumattomuus ei tarkoita sitä, että tuomarit olisivat lain yläpuolella. Jos tuomarit eivät hoida velvoitteitaan asianmukaisesti, myös tästä muodostuu riski järjestelmän uskottavuudelle. Peruslähtökohta oikeusasiamiehenkin harjoittamassa valvonnassa on se, että tuomioistuimelle ei anneta luonnollisestikaan ohjeita siitä, kuinka yksittäinen oikeustapaus ratkaistaan.

Oikeusasiamiehen valvontatoiminnalla on se etu, että tuomioistuinprosessiin osallistuneet voivat helposti kannella oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamieskin on omalta osaltaan riippumaton. Oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan varaa tehdä virheitä tällä alueella, joten hänellä täytyy olla juridista tietämystä. Periaatteessa tuomioistuimia valvovan oikeusasiamiehen täytyy olla itsekin tuomari, mikä rajoittaa näin oikeusasiamiehen valintaa. Oikeusasiamiehen tulee valvontatoimintaa harjoittaessaan kunnioittaa tuomioistuimen itsenäisyyttä. Oikeusasiamies ei tutki sitä, kuinka tosiseikastoa on arvioitu tai kuinka säännöksiä on tulkittu niin kauan kuin valittu tulkintalinja on yksi oikeudellisesti mahdollisista vaihtoehdoista. Oikeusasiamies voi kuitenkin toimia, jos ratkaisu on selkeästi lain vastainen. Tämä oikeusasiamiehen valvontatoiminnassaan omaksuma raja on ilmoitetaan myös kantelijalle. Oikeusasiamies kiinnittää Ruotsissakin erityistä huomiota hyvään tuomioistuinikäytäntöön kehittämällä näin tuomareiden moraalia. Kysymys on yleensä menettelystä ja erityisesti asioiden käsittelyn viivästymisistä. Oikeusasiamies ei puutu vireillä oleviin oikeudenkäynteihin, jos kysymys ei ole passiivisuudesta ja hidastelukysymyksistä. Kyse on saattanut olla myös tuomarin asiantomasta ja epäkohteliaasta käytöksestä. Toisinaan tuomioistuinta on saatettu kritisoida perustelujen puuttumisesta. Kanteluja ei ylipäättänsä tutkita, jos asia on edelleen tuomioistuimen käsiteltävänä, paitsi jos kysymys liittyy oikeudenkäynnin kestoan. Oikeusasiamiehen katsotaan Ruotsissa enemminkin lisäävän luottamusta tuomioistuinlaitokseen kuin vahingoittavan sitä vaarantamalla sen riippumattomuutta.⁸²

Addink 2005, s. 282.

⁸¹ Ruotsissa tuomioistuinlaitoksen valvontavalta on historiallisen kehityksen tulos. 1700-luvulla muotoutuneelle instituutiolle, oikeuskanslerille, kuului hallitsijan edustajana tuomioistuinlaitoksessa esiintyvien laiminlyöntien valvonta. Näin kansanedustuslaitoksen valitseman oikeusasiamiehenkin haluttiin valvovan kuninkaan tuomioistuinta ja kuninkaan hallintoa. *Melin* 2006.

⁸² *Melin* 2006. Tilastotietojen osalta todetaan, että kymmenen vuoden kuluessa on

Ruotsissa ei ole pidetty välttämättömänä eikä edes toivottavana poistaa oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistuvaa toimivaltuutta, koska oikeusasiamiehen valvonta on kaikkien helposti käytettävissä ja oikeusasiamies voi puuttua myös pienempiin, ei niin ankaria seuraamuksia vaativiin epäkohtiin edistään hyvää tuomioistuintapaa sekä sellaisiin tuomioistuinten toiminnan piirteisiin, jotka eivät voi tulla muutoksenhaun kohteiksi. Koska myös oikeusasiamies on riippumaton, oikeusasiamiehen toimenpiteiden ainoa tarkoitus on suojella yksilöitä ja edistää oikeusvaltiollisia päämääriä. Tuomioistuimet ovat riippumattomia, mutta ne eivät ole lain yläpuolella. Ruotsissa on kuitenkin korostettu sitä, että oikeusasiamiehen tulee olla varovainen tuomioistuimiin kohdistuvassa valvonnassaan, eikä virheisiin ole varaa. Oikeusasiamies ei ota kantaa siihen, onko näytönharkinta ollut oikeaa, jos se pysyy hyväksyttävyyden rajoissa. Oikeusasiamies puuttuu kuitenkin asiaan, jos tuomioistuimen ratkaisu on ollut selvästi lain vastainen, esimerkiksi maksimirangaistus on ylitetty. Yleensä kanteluja ei hyväksytä: vain erityisissä olosuhteissa aloitetaan tutkimukset tuomioistuimiin liittyvissä asioissa. Oikeusasiamiehen valvonnan tekee mahdolliseksi se, että useimmilla Ruotsin oikeusasiamiehillä on ollut tuomioistuintausta.⁸³

Euroopan neuvoston piirissä tehty suositus oikeusasiamiesinstituutiosta lähtee siitä, että oikeusasiamiehet eivät lähtökohtaisesti valvoisi tuomioistujia. Jos ne kuitenkin valvovat, valvonnan olisi rajoitettava menettelyyn ja tuomioistuinhallintoon. Jos oikeusasiamiesinstituutio ei ole tiukasti Tanskan mallin mukainen, oikeusasiamiehellä on yleensä tällaisia valtuuksia.⁸⁴ Oikeusasiamiesinstituution viimeksi omaksuneissa maissa tämä liittyy valtuuksiin viedä asioita yleisesti ja/tai yksittäistapauksissa perustuslakituomioistuimeen.⁸⁵ Euroopan neuvoston suositus ottaa-

nostettu viisi syytettyä tuomaria kohtaan ja kurinpitomenettely kerran. *Eklundh* 2001.

⁸³ *Eklundh* 2001. Ruotsalaiset ovat katsoneet oikeusasiamiehen valvontavallan tuomioistuimiin olevan mahdollinen erityisesti sen vuoksi, että oikeusasiamiehen toimenkuva Ruotsissa on lakisidonnainen. Ruotsissa ja Suomessa oikeusasiamiehet ovat myös periaatteessa oikeusoppineita ja usein tuomioistuintaustan omaavia. On maita, joissa oikeusasiamiehet saattavat olla esimerkiksi toimittajataustaisia tai yleisemmän yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneita. Tällaisessa tilanteessa huolimatta avustavan henkilökunnan koulutustasosta tuomioistuinvalvonta voisi olla käytännössäkin vaikeaa. Tosin joissakin maissa oikeusasiamiehellä saattaa siitä huolimatta olla toimivaltuuksia viedä asioita perustuslakituomioistuimeen.

⁸⁴ *Kucsko-Stadlmayer* 2006, s. 22–28. Tehdyssä vertailussa Suomen kohdalla on kuitenkin mainittu esimerkkinä erikseen lähinnä valtioneuvoston oikeuskanslerin, ei eduskunnan oikeusasiamiehen valtuudet.

⁸⁵ Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovat uudentyypiset oikeusasia-

kin huomioon nimenomaan tämän mallin mahdollisena oikeusasiamiehen ja tuomioistuinten keskinäisenä toiminnan muotona. Suomessa tämä ei ole mahdollista, joten kriittinen asenne esimerkiksi tuomioiden purkamisen suhteen vaikuttaa oudolta ottaen vielä huomioon sen, että tällöin on edelleen kyse tuomioistuinten lopullisesta ratkaisuvallasta.

Kansainvälisesti oikeusasiamiesinstituution tuomioistuihin kohdistuvassa valvonnassa on korostettu sitä, että tulee suorittaa punnintaa sen välillä, onko epäkohta suurempi tuomioistuimen toiminnassa kuin tuleminen tuomioistuimen riippumattomuuden alueelle. Oikeusasiamies voi valvoa tuomioistuihin nimenomaan hallintoviranomaisina. Lisäksi oikeusasiamies voi sinänsä selvittää tuomioistuimen ratkaisun sisältöä kantelijalle myös sellaisessa tapauksessa, jossa kantelu kohdistuu tuomioistuimen oikeusvoimaiseen ratkaisuun.⁸⁶ Kysymys oikeusasiamiehen mahdollisuudesta valvoa tuomioistuinlaitosta liittyy ongelmiin, joita on oikeusasiamiesinstituution sijoittamisessa perinteiseen ajatteluun vallan kolmijako-opista. Oikeusasiamiesinstituution on yleensäkin todettu sopivan huonosti tähän ajatteluun, koska siinä yhdistyy piirteitä sekä lain-säädäntö-, tuomio- että hallintovallasta.

Vaikka useimmissa maissa tuomioistuinten valvontavalta rajataan oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, on kuitenkin oltu valmiita ainakin ajatuksellisesti hyväksymään se, että oikeusasiamiehen tekemillä ratkaisuilla voi olla merkitystä myös tuomioistuimen oman harkintavallan käytössä. Oikeusasiamiehen suositukset eivät sinänsä koske tuomioistuimen harkintavallan käyttöä, mutta oikeudellisen tulkinnan tukena ne ovat ainakin ns. sallittuja oikeuslähteitä ja ne voidaan mieltää jopa heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi, kuten tuomioistuinten oma oikeuskäytäntö.

1.4 OIKEUSASIAMIEHEN VALVONTA JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Kunnallinen itsehallinto on uuden perustuslain ja yksityistämiskehityksen myötä tullut viime vuosina voimakkaammin esille. Tähän on liittynyt

miesinstituutiot saattavat katsoa suhteensa tuomioistuihin perustuvan enemmän yhteistoimintaan (käyttäen käsitettä *amicus curiae*) kuin valvontaan. *Rovšek* 2001.

⁸⁶ *Griss* 2006, s. 62.

myös kuntalain muutos.⁸⁷ Tämä on tuonut esiin kysymyksen eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuuksista puuttua arvostelua esittäen kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaan toimintaan.⁸⁸ Oikeusasiamiehen kuntiin kohdistamassa valvontatoiminnassa korostetaan laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena olevan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuus sekä kunnallisen demokratian edistäminen.⁸⁹ Toisaalta myös kunnat saattavat kannella oikeusasiamiehelle valtion viranomaisten toiminnasta.⁹⁰

Joissakin maissa paikallishallinto on saatettu rajata oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta). Vastaavasti tällöin on kuitenkin saatettu perustaa erillisiä alueellisia oikeusasiamiehiä tai laajentaa oikeusasiamiehen toimivaltaa myöhemmin myös paikallishallintoon (esimerkiksi Irlanti). Niiden oikeusasiamiesten, joiden tehtävä on painottunut perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään, toimivaltaa paikallishallinnon laillisuuskyseksien valvontaan ei ole

⁸⁷ Kuntalain mukaan lääninhallituksen (nykyisin aluehallintoviraston) asema yleisenä kuntien toiminnan laillisuuden valvojana muuttui siten, että lääninhallituksella ei enää ollut suoraan kuntalakiin perustuvaa yleistä toimivaltaa puuttua oma-aloitteisesti kuntien toiminnassa mahdollisesti havaitsemiinsa laillisuusvirheisiin. Lääninhallitus pystyi kuitenkin edelleen kantelun johdosta tutkimaan kuntalain 8 §:n 2 momentin mukaisesti, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiestyöryhmän käsityksen mukaan tämä valvontajärjestelmän muutos saattoi lisätä tarvetta oikeusasiamiehen oma-aloitteisiin tarkastuksiin sekä kuntien toimintaan tyytymättömien kantelijoiden määrää. Oikeusasiamiestyöryhmän osamietintö 1995, s. 6. Sen sijaan erityislainsäädännössä, kuten erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), on säännöksiä, jotka antavat laajemman toimivallan. Valtion aluehallinnon uudistamisessa ei ole juuri puuttutu kysymykseen lääninhallituksista kanteluinstiututioina. Hallituksen esityksessä todettiin yleisesti oikeusturvatehtävistä, jotka ovat pääosin kantelujen ja valitusten käsittelyä (HE 59/2009 vp, s. 11), jotka näin ollen kuuluisivat aluehallintovirastojen toimialaan ja tehtäviin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen osassa lausunnossaan pitkiin kantelusioiden käsittelyaikoihin resurssikysymyksenä. StVL 13/2009 vp – HE 59/2009 vp. Aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimivaltajako julkisen terveydenhuollon valvonnassa on lähinnä toiminnan ja henkilövalvonnan välillä. On huomattava, että ne tutkivat myös tiettyihin yksityisiin ammatinharjoittajiin ja palvelutuottajiin kohdistuvia ilmoituksia osana valvontatehtäväänsä.

⁸⁸ Ks. *Virolainen* 2004, s. 118–134.

⁸⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 252.

⁹⁰ Kunnat ovat eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan alusta lähtien tehneet kanteluja valtion viranomaisten toiminnasta. Esim. EOA 29.12.1927/220. Kunnalla ei ollut oikeutta saada valtionapua sellaiseen kansakouluoppilaiden hammashoidon kustannuksiin, jotka oli luettava sairashoidoksi. Uudemmassa käytännössä. Esim. EOA 16.12.1997 dnro 2314/4/95 (kirje). Kunnan maataloussihteeri kanteli maa- ja metsätalousministeriön tulkinnaasta, joka koski maa- ja puutarhatalouden harjoittajille maksettavasta pohjoisen tuesta annettua valtioneuvoston päätöstä. Oikeusasiamies piti tärkeänä, että valtioneuvoston päätökset valmistellaan niin, että ne ovat sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä.

yleensä rajoitettu. Toimivaltaa on paikallishallinnon osalta saatettu kuitenkin rajata siten, että valvontavalta ei ulotu paikallishallinnon suoraa demokratiaa edustavaan toimielimeen. Toimivalta on saatettu rajoittaa tarkemmin vain laillisuuskysymyksiin, kun muuta hallintoa voi valvoa laajemmin myös tarkoituksenmukaisuuskysymysten osalta. Ruotsissa on *JO-instruktionin* mukaan rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle kunnanvaltuutetut (*ledamöter av beslutande kommunala församlingas*). Tämän lisäksi säännellään 3 §:ssä vielä erikseen kunnallisen itsehallinnon kunnioittamisesta oikeusasiamiehen valvontatehtävässä.⁹¹

Suomessa on käyty jonkin verran keskustelua oikeusasiamiehen toimivallan suhteesta kunnalliseen itsehallintoon. Taustalla ovat yleensäkin vallitsevat käsitykset kunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta. Lisäksi keskustelu heijastelee myös tuomioistuINVALVONNAN kohdalla käytyä keskustelua. Kansainvälinen keskustelu on tuonut tähän vielä oman lisänsä, mutta todellisuudessa kansainvälisesti ei olla menossa siihen suuntaan, että oikeusasiamiesten valvontavaltaa suhteessa paikalliseen itsehallintoon kavennetaan.

Kunnallisoikeuden näkökulmasta kanteluinstituutio voidaan nähdä valtionvalvonnan välineenä. Kunnan hallinnon osalta ei ole olemassa / käytössä ns. virka-astekantelua suhteessa valtion viranomaisiin, vaan toimivalta perustuu nimenomaisiin säännöksiin kuntalaisia tai erikoislainsäädännössä. Kantelulla pyritään herättämään valvojan viranomaisen huomio. Kantelun tavoitteena saattaa olla tällöin myös asian muuttaminen ja annettavat ratkaisut ovat muutoksenhakuluonteisia ratkaisuja. *Jaana Virolainen* on artikkelissaan kunnallisesta itsehallinnosta ja ylimmistä laillisuusvalvojista todennut, että periaatteessa suurin osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevista eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluista olisi mahdollista ratkaista myös hallintoriitana tuomioistuimessa, mutta hän on pohtinut myös sitä, olisiko tämä kohtuuttoman raskasta. Hän on katsonut, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tulisi kuitenkin olla ensisijaisia muuhun valvontaan nähden.⁹²

Verrattaessa oikeusasiamiehen valvontavaltaa muuhun valtionhallinnon suorittamaan valvontaan oikeusasiamiehen tutkimisvalta on laajempi. Ensinnäkin se on yleinen ja toiseksi sitä ei ole sidottu edes tehtyyn kanteluun. Vuoden 1995 kuntalain lainvalmisteluaineistossa koros-

⁹¹ JO-instruktion 3.2 §. Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

⁹² *Virolainen* 2004, s. 119, 122–124.

tetaan sitä, että valtion valvonnan tulisi rajoittaa laillisuusvalvontaan.⁹³ Tältä osinhan periaatteellista ristiriitaa oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan suhteen ei ole, koska se on perustuslain säännöksen mukaan nimenomaan laillisuusvalvontaa. Ongelmalliseksi sen kuitenkin tekee se, että oikeusasiamiehen käsitysten kautta esitetään kunnille myös suositeltavampia laillisia vaihtoehtoja.⁹⁴

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan katsotaan täydentävän kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää, johon kuuluu oikeussuojakeinojen runsaus⁹⁵ ja erityisesti valitusoikeuden laajuus, mikä vähentää kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen. Näin kunnallisvalituksesta luopuminen epäilemättä lisääsi ylimmille laillisuusvalvojille tehtävien kunnalliskanteluiden määrää. Oikeusasiamies on nähnyt toimintansa merkitykselliseksi myös erilaisissa ”umpikujatilanteissa”, joihin saattaa sisältyä paikallisia arvoaltakiistoja, jolloin oikeusasiamiehen puuttuminen asiaan voi usein osoittautua kuntalaisten kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi. Oikeusasiamies on ainakin pyrkinyt olemaan puuttumatta asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.⁹⁶

1.5 TOIMIALALTAAN RAJOITETUT VALVONTAELIMET JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTUUDET

Oikeusasiamiehen toimivaltuus ulottuu periaatteellisesti muihin toimialaltaan rajoitettuihin valvontaelimiin,⁹⁷ jotka ovat viranomaisia tai hoi-

⁹³ HE 192/1994 vp. Valtion viranomaisten kunnan hallinnon valvonnan tulisi perustua lain säännöksiin sitäkin kautta, että kysymykseen ei tule virka-astekantelu, kuten valtion- tai kunnan oman hallinto-organisaation sisällä.

⁹⁴ ”Laillisuusvalvojan asia ei ole käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa. Hänen ratkaisuihinsa voi kuitenkin joskus sisältyä harkintavallan käyttöä ohjaavia kannanottoja.” ”Harkintavallan käyttöä voidaan nimittäin arvioida oikeudellisin kriteerein.” *Jonkka* 2001, s. 30.

⁹⁵ Mielenkiintoinen on myös aloitteen ja kantelun keskinäinen asema. Kanteluun liittyy jonkinasteinen negatiivinen ilmiö, mitä välttämättä aloitteeseen ei kuulu, vaan se voi olla perusteiltaan myös positiivinen (hyvää toimintaa entistä paremmaksi kehittävä). Sekä aloitteella että kantelulla on yhteinen tausta yleisessä petitio-oikeudessa.

⁹⁶ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999, s. 310–311.

⁹⁷ Ratkaisukäytännöstä. Esim. EOA 30.11.2006 dnro 87(4/06 (Lausuntoasian viivästymisen tasa-arvovaltuutetun toimistossa); AOA 25.9.2000 dnro 764/4/98 (Tieto-

tavat julkisia tehtäviä.⁹⁸ Ainoastaan oikeuskansleriin kohdistuva valvontavalta on rajoitettu perustuslain mukaisesti erityisilanteisiin. Oikeusasiamiehen kaltaisina pidetään sellaisia erityisvaltuutettuja, kuten tasa-arvovaltuutettua, vähemmistövaltuutettua ja tietosuojavaltuutettua.⁹⁹ Kun valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta on asioiden osalta yleinen, nämä tietyn alan valvontaorganit keskittyvät vain tasa-arvoon, vähemmistökysymyksiin tai tietosuojaan.¹⁰⁰ Niiden toimivalta kuitenkin poikkeaa yleisistä laillisuusvalvojista siinä, että se rikkoo rajan julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toiminnan välillä. Niiden toimintaan ja tehtäviin voi sisältyä myös aktiivisia oikeuksien edistämisen- ja tiedotustehtäviä,¹⁰¹ jotka eivät kuulu ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin, jotka ovat enemmän valvonnallisia, ja oikeuksien edistäminen tapahtuu valvontatoiminnan kautta.

Kansainvälisesti myös kuluttaja-asiamies saatetaan lukea erityisvaltuutettujen ryhmään.¹⁰² Suomessa kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuden

sojavaluutetun lausunnon perusteleminen).

⁹⁸ Tasa-arvolain 20 §:n 3 momentissa säädetään, että lautakunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan voida saattaa asiaa, joka koskee muun muassa oikeusasiamiehen toimintaa. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n 4 momentin mukaan syrjäntälautakunnan toimivalta on toissijainen muihin oikeusturvaelimiin nähden. Jos asia on vireillä muussa viranomaisessa tai se asian käsittelyn alettua tulee vireille muussa viranomaisessa, syrjäntälautakunnan on jätettävä asia tutkimatta. Ks. HE 44/2003 vp, s. 52.

⁹⁹ Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin selvityksessä kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeesta Suomessa todetaan, että ”valtuutettujen mandaattiin ei kuulu kantelujen käsitteleminen, mutta esimerkiksi syrjäntää koskevat tapaukset voidaan panna vireille ao. valtuutettujen kautta. Vähemmistö- ja tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu siirtää niille ilmoitetut syrjäntätapaukset toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli kantelija tähän suostuu”. *Lempinen – Pohjolainen – Scheinin* 2002, s. 58. Tämä näkemys ei vastaa näiden erityisvaltuutettujen toimenkuvan kokonaisuutta, sillä ne käsittelevät myös kanteluasioita ja osalla on mahdollisuudet antaa eduskunnan oikeusasiamiestä sitovampiakin kannanottoja. Tasa-arvovaltuutetulle tehdään esimerkiksi selvityspyyntöjä palkkausasioissa ja muun tyyppisiä lausuntopyyntöjä, joiden käsittely muistuttaa pitkälti kanteluasian käsittelyä. Näitä käytetään hyödyksi kolmannen osapuolen asiantuntijalausuntoina – kuten joissakin tapauksissa myös oikeusasiamiehen kannanottoja – mahdollisista korvauskysymyksistä neuvoteltaessa. Ks. myös esimerkiksi Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2007.

¹⁰⁰ Esimerkiksi Alankomaissa tasa-arvolautakunnan mukainen toimielin on suoraan rajattu oikeusasiamiehen tutkimisvallan ulkopuolelle. *Algemene wet bestuursrecht* 9:22.

¹⁰¹ Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu tietojen antaminen tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä naisten ja miesten tasa-arvon toteutumisen seuraaminen yhteiskuntaelämän eri aloilla. Tässäkin erityisvaltuutetun toiminnassa on taustalla valvonnallinen elementti.

¹⁰² *Backer* 1993, s. 3.

voidaan vain joissain erityisissä tilanteissa katsoa tällä hetkellä ulottuvan myös julkisiin hallintotehtäviin.¹⁰³ Myös lapsiasiamies muistuttaa näitä valvojaorgaaneja, vaikka Suomessa lapsiasiamiehen tehtäviin ei kuulu kanteluiden käsittely. Paikallisesti kunnalliset sosiaali- ja potilasasiamiehet ennemminkin avustavat henkilöä kuin käsittelevät kanteluasioita. Toisaalta heidän roolinsa on toimia nimenomaan kanteluiden ts. muistutusten välittäjinä henkilön ja organisaation välillä. Alueellisesti lääninhallituksilla oli perinteisesti keskeinen asema terveydenhuollon, sosiaalityön ja opetustoiminnan kanteluiden käsitteijöinä.

Lääninhallitusten/aluehallintoviranomaisten asema alueellisina valtion kanteluorganisaatioina nimenomaan kuntien toiminnan näkökulmasta muuttui kunnallisen itsehallinnon voimistumisen ja yksityistämisen myötä. Lääninhallitusten toimintasektori ei ollut myöskään pitkään enää sillä tavoin yleinen kuin ennen alueellisten ympäristökeskusten ja TE-keskusten perustamista. Kantelua tai kantelua toimintana ei ole erityisesti säännelty, vaan instituutiona se on edelleen pitkälti tavanomaisoikeudellinen. Lähtökohtaisesti alemman viranomaisen toiminnasta voidaan kannella ylempälle ns. virka-astekanteluna. Kunnallisten viranomaisten toiminnasta kanteleminen koettiin kuitenkin ongelmalliseksi kunnan itsehallinnon näkökulmasta esimerkiksi alueellisille ympäristökeskuksille. Lääninhallituksen toimivaltuus perustui kuntalakiin, mutta myös erityislainsäädännöllä oli merkitystä. Aluehallintovirastot korvasivat kuntalain 8 §:n 3 momentin (22.12.2009/1433) mukaisesti lääninhallitusten aseman kanteluviranomaisena.

Valviran (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston) asema on mielenkiintoinen.¹⁰⁴ Toisaalta yksityisoikeudellisen toiminnan oikeellisuus-

¹⁰³ Oikeusasiamiehen tehtäväkuva ei ole samankaltainen kuin kuluttaja-asiamiesten, vaikka oikeusasiamiehen voidaan katsoa olevan nykyään myös eräänlainen julkisten palvelujen kuluttaja-asiamies. Toimintojen yksityistämisen kautta myös perinteiset kuluttajasuojakysymykset voivat tulla esille.

¹⁰⁴ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sai 1.1.2010 alkaen terveydenhuollon lisäksi myös sosiaalihuollon valtakunnalliseen ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Aluehallintovirastot valvovat edelleen toimintaa ja tutkivat myös sosiaalihuollon toimintaan liittyviä kanteluja. Valvira käsittelee sosiaalihuollon valvontatapauksia valtakunnallisesti ja periaatteellisesti tärkeistä ja laajakantoisista tapauksista. Valvira on selkeästi nostanut profiiliaan liittyen sosiaalihuollon uusiin tehtäväalueisiin, esimerkiksi vanhustenhuolto, toimeentulotuen myöntämisen aikarajat ja lastensuojelun menettely. Ks. Valviran selvitys vanhusen ympärivuorokautisesta sosiaalihuollosta: Riskikohteiden tehostettu valvonta käynnistyy (21.10.2010); Valviran toiminta laajenee sosiaalihuoltoon – tavoitteena yhtenäistää sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa (29.12.2009); Valviran ohje 8/2010 Muistutusmenettelyn käyttö sosiaalipalvelussa; Val-

teen voidaan puuttua Valviran valvontasektorin, kuten myös esimerkiksi aluehallintoviraston työsuojeluviranomaisten, kautta valvoen välillisesti myös yksityistä sektoria. Oikeusasiamies voi suorittaa ikään kuin valvonnan valvontaa.¹⁰⁵ Koska oikeusasiamiehelle tehdään paljon kanteluita terveydenhuollon alueelta, kysymys terveydenhuollon henkilökunnan valvonnasta ja tällöin erityisen viranomaisen (aikaisemmin Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen eli TEO:n) roolista valvonnassa tulee monin tavoin esiin. Oikeusasiamies saattaa käyttää valvovaa viranomaista asian tuntijaviranomaisena, mutta kysymys on myös sen omasta valvontatehtävästä ja sen asianmukaisesta suorittamisesta. Oikeusasiamies joutuu ottamaan myös kantaa siihen, tulisiko kantelussa käsiteltävä asia muutenkin saattaa Valviran tietoon: yleisemmällä tasolla vai jopa yksittäisen henkilön toiminnan näkökulmasta. Vuonna 2011 säädetyin oikeusasiamieslain 3 §:n 5 momentin mukaan suora siirtäminenkin on mahdollinen.

Oikeuskansleria lukuun ottamatta muut hallintotoimintaa valvovat viranomaiset ovat viranomaisina¹⁰⁶ oikeusasiamiehen valvonnan alaisia.¹⁰⁷ Joitakin kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehelle onkin tehty muiden rajoitetun alueen oikeusasiamiestyyppisten toimielinten toiminnasta, esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toiminnasta.¹⁰⁸ Muiden toimialaltaan rajoitettujen oikeusasiamiestyyppisten

viran selvityksiä 3:2010. Vanhusten ympärivuorokautisen sosiaalihuollon palvelut. Toimintayksiköihin tehdyn kyselyn tulokset ja valvonnan jatkotoimenpiteet. Helsinki 2010.
¹⁰⁵ Esim. AOA 31.12.2001 dnro 965/4/98 (Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivalta).

¹⁰⁶ Koska oikeusasiamiehen valvonnassa lähtökohta on yksittäisissä kanteluissa, kysymys oikeusasiamiehen ja valtionalouden tarkastusviraston keskinäisestä toiminnasta on jäänyt avoimeksi. Oikeusasiamies ei juurikaan kiinnitä huomiota tehokkuuteen. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuus ei ulottuisi valtionalouden tarkastusvirastoon sen peruslähdekohdan mukaan, että oikeusasiamies ei tutki kanteluita, jotka kohdistuvat eduskunnan toimintaan. Periaatteessa valtionalouden tarkastusviraston kohdalla kysymys ei ole täysin eduskunnan omasta toiminnasta, joten tämä näkökohta ei rajoittaisi puuttumista. Lain eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) 3 §:n mukaan oikeusasiamiehen kanslia on eduskunnan virasto ja valtionalouden tarkastusvirasto on sen yhteydessä. Valtionalouden tarkastusvirasto valvoo oikeusasiamiehen kanssa osittain päällekkäisiä asioita, koska valtionalouden tarkastusvirastosta (676/2000) annettun lain mukaan se valvoo talouden hoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, mikä sisältää myös hyvän hallinnon näkökulmia. Kunnissa tarkastuslautakunnan toimenkuvaan on katsottu kuuluvan myös hyvän hallinnon toteutumiseen liittyviä tarkastustehtäviä.

¹⁰⁷ Tällöin niillä saattaa olla valvonnan kohteestaan myös erilaisia tulkintoja. Esim. EOA 20.4.2009 dnro 2810/4/07 (Kehitysvammaislain ja muiden yleisten sosiaalipalvelulakien suhdetta palvelujen järjestämisessä tulisi täsmentää).

¹⁰⁸ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 92–93.

valvontaelinten kohdalla tulisi miettiä, voivatko ne tehtäväkuvansa vuoksi painottaa liikaa niiden mukaisia arvoja,¹⁰⁹ ottamatta riittävästi huomioon oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä kokonaisuutena.

Sama asia saattaa olla esimerkiksi vireillä sekä kanteluna tasa-arvovaltuutetulla että oikeusasiamiehellä. Norjassa toimialtaan rajoitettujen oikeusasiamiesinstituutiota muistuttavien valvontaelimien ja toimialtaan yleisemmän oikeusasiamiehen saman asian tutkimista ei ole nähty haitalliseksi, vaan kummankin toimintaa vahvistavaksi.¹¹⁰ Suomessa varsin yleinen tilanne on ollut se, että samaa kanteluasiata on käsitelty myös lääninhallitus. Tällöin eduskunnan oikeusasiamies on jopa saattanut osittain rajoittaa oman kanteluasiansa käsittelyä.¹¹¹ Toisaalta eduskunnan oikeusasiamies on saattanut kohdistaa moitteita lääninhallitukseen myös havaitsemistaan puutteista valvontatehtävien hoitamisessa. Tietosuojavaltuutetun erityistehtävien vuoksi oikeusasiamies on neuvonut kantelun tehneitä tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksista.¹¹² Oikeusasiamies on myös pyytänyt lausuntoja erityisvaltuutetuilta käsittelemistään kanteluasioista.¹¹³

Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta on eräitä erikoisvaltuuksia¹¹⁴ lukuun ottamatta päällekkäinen erityisten valtuutettujen kanssa.¹¹⁵ Joissakin muissa maissa, kuten Alankomaissa, toimivalta on rajattu. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta, jos asia kuuluu erikoisvaltuutetun alueeseen. Suomessa oikeusasiamies ei aikaisemmin yleensä siirtänyt kantelua, vaikka se olisi saattanut kuulua toimialtaan

¹⁰⁹ Tällaisia näkökohtia erillisistä valvontaelimistä on esittänyt esim. *O'Reilly* 2007.

¹¹⁰ *Stabel* 1993, s. 62–70.

¹¹¹ Lääninhallitusten toiminnalle valvontaorgaaneina annettiin erityistä merkitystä myös korkeimman hallinto-oikeuden taholta. Tilanteessa, jossa viranomaisen laiminlyö toimintavelvoitteensa tai on muuten passiivinen, lääninhallituksen erityisen valvontatehtävän olemassaolon on oikeuskäytännössä katsottu rajoittavan asian viemistä eteenpäin hallintoriita-asiana. Lääninhallituksen erityisen valvontatehtävän olemassaolon katsotaan olevan tällöin riittävän oikeusturvan näkökulmasta. Ks. esim. KHO 16.4.2007/979 (KHO 2007:22).

¹¹² AOA 27.3.2008 dnro 36/4/08 (Yhteisön kirkollisverovelvollisuus).

¹¹³ Esim. AOA 11.9.2009 dnro 2957/4/09. Lausunto sukupuolten tasa-arvokysymyksestä pyydettiin tasa-arvovaltuutetulta.

¹¹⁴ On kuitenkin todettava, että kysymys päällekkäisistä toimivaltuuksista voi olla olemassa olevienkin säännösten mukaan ongelmallinen, vai kuinka on tulkittava esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 13 §:n 4 momenttia, jonka mukaan, jos asia on vireillä tai tulee vireille muussa viranomaisessa, syrjintälautakunnan on jätettävä asia tutkimatta.

¹¹⁵ Esimerkiksi vähemmistökyseysten osalta monissa maissa nämä kuuluvat lähtökohdaisesti myös yleiselle oikeusasiamiehelle tai erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä valvovalle oikeusasiamiehelle. Ks. ECMI. *Minority Ombudspersons: collection of materials.*

rajoitetun valtuutetun tehtäväalueeseen. Oikeusasiamies puuttuu muiden viranomaisten kanteluasian käsittelyyn kuitenkin lähinnä menettelyllisessä mielessä hyvän hallinnon näkökulmasta.¹¹⁶

Keskustelua erityisvaltuutettujen roolista suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen ja valtioneuvoston oikeuskansleriin on käyty siitä lähtien, kun ensimmäisiä erityisvaltuutetun virkoja alettiin perustaa. 1970-luvun alkupuolelta lähtien on ollut kahtalaista linjaa siinä, tulisi-ko erillisiä valtuutettuja perustaa vai suunnata esimerkiksi juuri oikeusasiamiehen toimintaa tietyille alueille. Eräällä tavalla samaa keskustelua on jatkettu Ihmisoikeuskeskukseen liittyen.¹¹⁷

Erityisvaltuutettu vai yleisvaltuutettu -kysymyksestä käytiin keskustelua erityisesti lapsiasiavaltuutetun kohdalla. Eduskunnan taholta toivottiin pitkään oikeusasiamieheltä aktiivisuutta tällä alueella. Asiaa käsiteltiin nimenomaisesti toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä vuonna 1997. Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen varsinaisena tarkoituksena oli turvata mahdollisuus kanteluiden tasapuoliseen ja perusteelliseen käsittelyyn tilanteessa, jossa kanteluiden määrät olivat merkittävästi kasvaneet sekä taata muutoinkin oikeusasiamiehen työskentelymahdollisuudet voimakkaasti kasvaneiden määrällisten ja laadullisten vaatimusten parissa. Keskusteluissa oli tuolloin kuitenkin esillä myös se, pitäisikö Suomeen perustaa lapsiasiavaltuutetun virka. Viran perustamista oli ehdotettu muun muassa valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle lapsipolitiikasta vuonna 1995. Hallituksen esityksessä ja eduskuntakäsittelyssä esitettiin näkemys, jonka mukaan oikeusasiamiesinstituutiota kehitettäessä tulisi pyrkiä kehittämään lapsen oikeuksien toteuttamisen valvontaa ja että tässä tarkoituksessa nämä asiat määrättäisiin yhden apulaisoikeus-

¹¹⁶ Esim. EOA 13.6.2008 dnro 3289/4/06 (Terveys- ja huollon ammattihenkilöä koskevan valvonta-asian käsittely). Oikeusasiamies tutki lääninhallituksen menettelyä kanteluasian käsittelyssä. Lääninhallitus ei ollut tutkinut työterveyslääkärin kantelua sillä osin kun se kohdistui ylilääkärin menettelyyn kunnallisena viranhaltijana. Myös esim. AOA 15.3.2001 dnro 469/4/99 (Lääninhallituksen menettely kantelun tutkimisessa); AOA 9.10.2001 dnro 1203/4/00 (Lääninhallituksen päätös ulosoton kanteluun); AOA 24.8.2001 dnrot 1289/4/99, 291/4/99 ja 1486/8/99 (Lääninhallituksen selonottovelvollisuus kantelun tutkimisessa). Jälkimmäisissä tapauksissa ongelmana oli kannanottojen epäselvyys: oliko lääninhallituksen ratkaisu ollut ohjaava vai moitittava ja kehen kohdistettu?

¹¹⁷ Erityisvaltuutetut ovat (tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu sekä lapsiasiavaltuutettu) kannattaneet niiden hallinnollista sijoittamista oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009.

asiamiehen tehtäväksi. Erityisiä lainsäädäntötoimia ei kuitenkaan tehty, eikä oikeusasiamiehellä katsota olevan lakiin perustuvaa erityistehtävää lapsen oikeuksien valvonnassa.¹¹⁸

Samalla tavoin kuin keskustelussa perus- ja ihmisoikeusvaltuutetusta ja ihmisoikeusinstituutiosta, myös lasten oikeuksien valvonnan kohdalla oli kysymys toisaalta yleisestä tehtävästä valvoa ja edistää lasten oikeuksia ja etuja yhteiskuntapoliittisesti ja lainsäädännön tasolla ja toisaalta lapsen oikeuksiin liittyvästä seurannasta ja tiedottamisesta sekä yksilötason oikeusturvatoiminnasta. Kysymys oli sekä yleisemmän tason että yksilötason toiminnan toteuttamisesta. Yksilötason oikeusturva osoitettiin eduskunnan kannanotoin oikeusasiamiehen toiminnassa huomioon otettavaksi. Sen sijaan kahden muun tehtäväalueen hoitaminen koettiin ongelmallisemmaksi, vaikka niiden toteuttamisen katsottiin tapahtuvan osana oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen seuranta ja siitä tiedottamista pidettiin mahdollisena. Toisaalta yleistä vaikuttamista yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön tasolla ei pidetty mahdollisena oikeusasiamiehen toimivaltaa ja tehtäviä silloin rajaavan lainsäädännön puitteissa. Lasten oikeuksien toteutumisen seuranta keskitettiin yhdelle oikeusasiamiehelle. Tehtävien jakaminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta, koska ei ole mitenkään yksiselitteisen selkeää, mitkä asiat luokitellaan lapsia koskeviksi, ja asioita tarkastellaan myös ns. läpäisyperiaatteella. Lasten asemaa koskevia kysymyksiä pystyttiin näin jonkin verran priorisoimaan, vaikka ei keskitytäkään vain yksittäiseen laillisuusvalvonnan osa-alueeseen. *Riitta-Leena Paunio* on todennut, että ”oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole toimia erityisasiamiesten tapaan tietyn perusoikeuden tai tietyn ihmisryhmän edun ajajana yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, ei edes lapsien. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö oikeusasiamies voisi kiinnittää huomiota joko omasta aloitteestaan tai kanteluasian pohjalta yleisemminkin jonkin ryhmän perus- ja ihmisoikeutta edistäviin näkökohtiin, esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun siihen oikeuttaessa.”¹¹⁹

¹¹⁸ *Paunio* 2001b, s. 977–978. Tästä huolimatta eduskunnan oikeusasiamiehellä katsotaan olevan eräänlainen erityistehtävä lapsen oikeuksien valvonnassa, vaikka tätä tehtävää ei ole mainittu perustuslaissa eikä myöskään eduskunnan oikeusasiamiehestä vuonna 2002 annetussa laissa. *Kurki-Suonio* 2010, s. 298.

¹¹⁹ *Paunio* 2001b, s. 978–979, 989. Jatkuvasti ajankohtaiseksi on osoittautunut laitoksissa olevien lasten perus- ja ihmisoikeuksien valvonta. Tämän voidaan katsoa kuuluvan oikeusasiamiehen erityistehtäviin jo suljettujen laitosten erityisen valvonta- ja tarkastustehtävän kautta, jota on edelleen suunnannut ei vain lapsioikeuskysymys vaan

Euroopan unioninkin alueella kysymys erityisvaltuutettujen ja oikeusasiamiehen asemasta on ajankohtainen. Tietosuojavaltuutetun kohdalla Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat pyrkineet kehittämään toimintamenettelyjä ns. rakentavaa yhteistyötä varten päällekkäisen toimivallan ongelmien ratkaisemiseksi. Kantelu voidaan ottaa joko oikeusasiamiehen tai tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, ja kantelija voi valita, kummalle viranomaiselle hän kantelunsa osoittaa ja hänen on annettava asianmukaiset tiedot valinnan perustaksi. Oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu pyrkivät välttämään mahdollisuuksien mukaan tarpeettomia päällekkäisyyksiä samoin kuin eriäviä tapoja suhtautua tietosuojaan oikeudellisiin ja hallinnollisiin näkökohtiin. Kumpikaan viranomainen ei käynnistä tutkimuksia, jos toinen viranomaisista jo tutkii tai on tutkinut kantelua, joka koskee käytännöllisesti katsoen samaa tapausta, paitsi jos kantelija esittää merkittävää uutta todistusaineistoa toisen viranomaisista saatua tutkimuksensa jo päätökseen. Kumpikin viranomainen tiedottaa toiselle, jos se kieltäytyy käynnistämästä tutkimuksia yllä mainitusta syystä, ja ilmoittaa valmiudestaan antaa toiselle viranomaiselle tietoja helpottaakseen tämän päätöksentekoa. Oikeusasiamies ilmoittaa tietosuojavaltuutetulle tietosuojaan liittyvän tutkimuksen käynnistämisestä. Jos kaikesta huolimatta oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu havaitsevat kumpikin käsittelevänsä samoja tapahtumia koskevaa kantelua, ne pyrkivät pitämään toisensa ajan tasalla. Jos säännökset ja tuomioistuimen oikeuskäytäntö jättävät tulkinnanvaraa siinä, miten tietosuojasta annettuja säännöksiä olisi tulkittava ja sovellettava oikein, oikeusasiamies kuulee asiassa tietosuojavaltuutettua, ellei tämän kanta ole jo tiedossa. Tietosuojavaltuutetun on pyrittävä vastaamaan asetettuun määräaikaan mennessä ja päätöstä tehdessään oikeus-

yleisempi perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä. Lasten osalta oikeusasiamiehen valvonnassa joudutaan kiinnittämään erityistä huomiota oma-aloitteiseen toimintaan, koska lasten näkemykset eivät yleensä kanavoidu oikeusasiamiehelle kanteluiden välityksellä. Kysymys on tällöin niiden laitosten tarkastamisesta, joihin lapsia on sijoitettu kodin ulkopuolelle (lastensuojelulaitokset, koulukodit ja muut lasten kasvatamista varten perustetut yhteisöt). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa, on oikeus valtion erityiseen suojeluun. Tarkastuksissa huomion kohteena ovat olleet laitosten tilojen ja varusteiden ohella lapsiin kohdistettujen kasvatus- ja kurinpitotoimien laillisuus. Eriytistä huomiota on jouduttu kiinnittämään lastensuojelulaitosten toiminnan valvontaan. Lastensuojelussa kunnan yksityisiltä palveluntuottajilta ostamat palvelut on katsottu julkisten tehtävien hoitamiseksi, joten niiden on katsottu kuuluvan eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan. Ks. *Paumio* 2001b, s. 982, 985, 988–989.

asiamies ottaa tällöin huomioon tietosuojavaltuutetun vastauksen. Oikeusasiamies antaa tietosuojavaltuutetulle tiedoksi tutkimustensa tulokset siltä osin kuin ne liittyvät merkittäviin tietosuojaa koskeviin näkököhtiin. Tietosuojavaltuutettu taas antaa oikeusasiamiehelle tiedoksi tutkimuksensa tulokset, jos hän katsoo niiden mahdollisesti olevan oikeusasiamiehen kannalta olennaisia.¹²⁰ Olisiko Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun omaksumista yhteistoimintamuodoista joitakin sovellettavissa eduskunnan oikeusasiamiehen ja erityisvaltuutettujen välisten toimintamuotojen kehittämiseen Suomessa? Konsultointia ja tietojenvaihtoa voitaisiin joka tapauksessa kehittää.

Suomen eduskunnan oikeusasiamies on antanut sekä tietosuojavaltuutetun että vähemmistövaltuutetun toiminnalle eräänlaisen etusijan. Tämä kävi ilmi erityisesti tapauksessa, jossa vähemmistövaltuutettu aikoi pyytää syrjintälautakuntaa tutkimaan, oliko Rovaniemen kaupunki toiminut yhdenvertaisuuslain ja erityislakien syrjintäkieltojen vastaisesti ja jos näin oli, sakon uhalla kieltää Rovaniemen kaupunkia jatkamasta tai uusimasta syrjivää menettelyä. Oikeusasiamiehellä ei ole tällaista valtaa, eikä oikeusasiamies ottanut samaa asiaa koskevaa kantelua tutkittavakseen, koska se oli jo vähemmistövaltuutetun tutkittavana.¹²¹ Tietosuojavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun osalta oikeusasiamiehen väistyvä tulkinta liittyy niiden erityisiin valtaoikeuksiin ja oikeuksien käyttömahdollisuuksiin.

Erillisten valtuutettujen toimenkuvat ovat sen vuoksi ongelmallisia, että koska ne keskittyvät vain tietyn toiminnan tai lainsäädännön toteutumisen valvontaan, niiden kannanotot ovat usein myös tämän toiminnan tai lainsäädännön tavoitteiden mukaan painottuneita. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoiminta, samoin kuin valtioneuvoston oi-

¹²⁰ Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun välinen yhteisymmärryspöytäkirja (2007/C 27/07). Tutkimamenettelyt rakentavaa yhteistyötä varten. Euroopan unionin virallinen lehti 7.2.2007 C 27/21.

¹²¹ *Nieminen* 2008, s. 386. Vähemmistövaltuutetun lausunto 9.11.2007 (dnro 2256/65/2005 TM); EOA 21.3.2007 dnro 1487/4/06. Toisaalta tietosuojavaltuutettu on viitannut myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. Tietosuojavaltuutetun kannanotto 20.4.2009 dnro 433/49/2009 (EOA 12.11.2009 dnro 704/4/08). Vastaavasti oikeusasiamies on viitannut tietosuojavaltuutetun ohjeistukseen. EOA 24.3.2011 dnro 3438/4/09 (Salassapidettäviä tietoja ei saa lähettää suojaamattomassa sähköpostissa). Oikeusasiamies viittasi Tietosuoja-lehteen 1/2007 (31.1.2007). Ks. myös Tietosuojavaltuutetun toimisto. Sähköpostin käytöstä sosiaalihuollossa. Päivitetty 15.09.2010. Ongelmia yhteensovittamisessa voi tulla kuitenkin lain sähköisestä asioinnista viranomaistoimissa (13/2003) muutoksen kanssa (5.11.2010/924).

keuskanslerin, on yleisen luonteensa vuoksi enemmän koko oikeusjärjestyksen huomioonottavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta on kuitenkin rajoitettu vain julkisoikeudelliseen toimintaan. Tämä aiheuttaa ongelmia kehitettäessä erityisvaltuutettujen ja yleisten laillisuusvalvojien välistä yhteistoimintaa.¹²² Joka tapauksessa ilman erityisiä organisatorisia järjestelyjäkin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valtuudet valvoa erityisvaltuutettujen toimintaa ovat olemassa.¹²³ Saman viranomaisorganisaation alaisina kysymys tosin muuttuisi, ja esiin tulisi se, olisiko kysymyksessä hierarkia vai rinnasteinen organisaatio.

Yleisten laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen roolien kehittäminen liittyy myös siihen yleiseen kysymykseen, kuinka suhtaudutaan perusoikeuksien ns. horisontaalivaikutukseen. Jos tähän suhtaudutaan kielteisesti, yksityis- ja julkisoikeuden rajat ylittävässä erityisvaltuutettujen toiminnassa ei ole kysymys perusoikeuksien valvonnasta vaan erityislainsäädännön velvoitteista, jotka sinänsä konkretisoivat perusoikeuksia.

¹²² Esim. yhdenvertaista kohtelua edistävillä toimielimillä tulee olla toimivalta avustaa itsenäisesti syrjinnän uhreja, teettää riippumattomia selvityksiä ja julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia. U 44/2008 vp. Oikeusministeriön muistio 19.9.2008 (EU/2008/1180). Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakauksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (yhdenvertaisuusdirektiivi), s. 5. Avustamiskysymys ei olisi oikeusasiamiehen toimivaltuuksien osalta mahdotonta toteuttaa, sillä tällaisesta on olemassa kansainvälisiä esimerkkejä, kuten Tanskan oikeusasiamiehellä oleva tämäntyyppinen periaatteellinen mahdollisuus.

¹²³ Mietittäessä erityisvaltuutettujen yhdistämissä osana yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista ja perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kehittämistä, olisi samalla myös otettava kantaa siihen, säilyykö valvontasuhte edelleen myös toisella yleisellä laillisuusvalvojalla näihin erityisvaltuutettuihin.

2 Oikeusasiamiehen erityiset valvonta- ja tarkastustehtävät

Oikeusasiamiehen pääasiallinen tehtäväkenttä on kanteluasioiden käsittely. Kanteluasia tulee vireille henkilön ilmoituksella. Oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavakseen asioita. Suomen oikeusasiamies ei ole sidottu kantelun kautta tulleeeseen aloitteen, vaan hän voi ryhtyä selvittämään asioita oma-aloitteisesti, esimerkiksi sanomalehden yleisönosastokirjoituksen perusteella. Oikeusasiamiehellä on vain rajoitetut mahdollisuudet olla käsittelemättä sille tehtyjä kanteluita.

Kanteluasioiden käsittelyn lisäksi oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu erityisiä valvontatehtäviä, jotka kohdistuvat puolustusvoimiin, suljettuihin laitoksiin ja telepakkokeinojen käyttöön. Näiden muodollisten tehtävien ohella oikeusasiamiehen tehtävänä on osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja toimia omalta osaltaan asiantuntijana lainvalmistelussa. Tämä liittyy myös perus- ja ihmisoikeuskysymysten seurantaan.

Oikeusasiamieslain 5 §:n 2 momentin mukaan 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.¹²⁴

¹²⁴ Perinteisesti oikeusasiamiehen tarkastuskohteisiin on kuulunut vankiloiden ohella kehitysvammaisten huollon toimintayksiköt. Tarkastuksissa yksi keskeinen näkökulma on ollut asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen. *Verronen* 2010, s. 252, 254. Suomea koskevissa Euroopan neuvoston raporteissa on kiinnitetty huomiota siihen, että suljettuihin laitoksiin tehtävien tarkastusten tulisi olla sekä säännöllisiä että tarvittaessa ennaltailmoittamattomia. Kahdenkeskiset keskustelut ovat osa oikeusasiamiehen perinteistä tarkastustoimintaa. *Jari Pirjola* on esittänyt, että oikeusasiamiehen tarkastusten ammatillista asiantuntemusta voitaisiin laajentaa ottamalla tarkastuksille mukaan ulkopuolisia moniammatillisia asiantuntijoita. Tarkastukset voisivat jakaantua perusteellisiin ja lyhyihin tarkastuksiin, seurantatarkastuksiin tai esimerkiksi vain tiettyihin erityisongelmiin keskittyviin tarkastuksiin. Tarkastusten säännöllisyyttä voitaisiin edistää lisäämällä kanslian esittelijöiden itsenäisiä tarkastuksia. Tarkastuksilla tulisi olla nykyistä selkeämmät tavoitteet ja seurantamenetelmät. Yllätystarkastusten määrää tulisi kasvattaa. *Pirjola* 2010, s. 120–125, 128.

2.1 VANKILOIDEN, SULJETTUIEN LAITOSTEN SEKÄ PUOLUSTUSVOIMIEN VALVONTATEHTÄVÄ

Kanteluasioiden käsittelyn ohella oikeusasiamiehelle kuuluu erityinen tarkastustehtävä. Oikeusasiamiehen tehtävänä on oikeusasiamieslain 5 §:n 1 momentin mukaan toimittaa erityisesti tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa¹²⁵ valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöiden kohtelua.

Vankeinhoidon valvonta on perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueita. Kanteluiden aiheet vaihtelevat, mutta usein kyse on lomista, laitossijoituksista, päihteettömyysteleistä, terveystalvuiden saatavuudesta ja vartijoiden käyttäytymisestä.¹²⁶ Tarkoitus on ollut, että vankiloissa käydään joka kolmas vuosi ja suurissa laitoksissa jopa joka toinen vuosi. Tärkeänä toimintamuotona vankilatarkastuksilla pidetään vankien kanssa käytäviä luottamuksellisia keskusteluja siitä, millaisia ongelmia he ovat vankilassa kohdanneet. Tarkastuksia on myös jouduttu jatkamaan, että kaikkia halukkaita on ehditty kuulla. Tavanomaisiin tarkastuksen vaiheisiin kuuluvat tilojen, erityisesti eristyssellien, tarkastaminen, keskustelut henkilökunnan kanssa sekä asiakirjojen tarkastus, jossa käydään läpi esimerkiksi kurinpitoasiakirjoja tietyn otannan pohjalta. Eri vuosina tarkastuksissa on myös erilaisia teemoja. Tarkastuksilla ei puututa lainkaan esimerkiksi kirjanpitoon ja talouteen.¹²⁷ Taloutta ei ole kuitenkaan asianmukaista erottaa tarkastuksen yhteydestä kokonaan sen tosiasiallisen merkityksen kannalta hallinnon toimivuudelle.

Poliisilaitostarkastuksissa apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota erityisesti asioiden sujuvuuteen, hälytysaikoihin ja henkilöstön tilanteeseen. Näissä ovat olleet painopistealueina poliisivankiloiden jär-

¹²⁵ Esim. EOA 31.12.2009 dnro 1528/2/09 (Koulukodin huumetestit); EOA 17.8.2010 dnro 134/2/09 (Psykiatrisessa sairaalassa käytettiin laittomia hoitokeinoja).

¹²⁶ Vankikantelut ovat lisääntyneet, mikä on osittain selittynyt vankimäärän kasvulla. Esim. *Rautio* 2003, s. 15. Vankikantelut ovat olleet aina yksi suurimmista ryhmistä oikeusasiamiehen ratkaisemissa asioissa. *Ojala* 2010, s. 221–234. Poliisin säilytystiloista. *Eteläpää* 2010, s. 202–220. Vankien terveydenhuollosta. *Suhonen* 2010, s. 283–296.

¹²⁷ Apulaisoikeusasiamies *Ilkka Raution* haastattelu. Ilkka Rautio: Laillisuusvalvonnalle tarvetta kriminaalipolitiikan alalla. Haaste 4/2002. Ilkka Raution mielestä kanteluissa on joskus enemmänkin kysymys siitä, ettei vanki usko saamaansa vastausta vaan haluaa perusteellisemman selvityksen ulkopuoliselta.

jestelyt ja putkakuolemat. Lisäksi tarkastetaan muun muassa takavarikkoihin liittyviä asiakirjoja.¹²⁸ Viime aikoina vankeinhoidon kohdalla on kiinnitetty huomiota erityisryhmien asemaan¹²⁹ perinteisten kysymysten lisäksi.¹³⁰

Oikeusasiamiehellä jo olevan vankiloiden ja suljettujen laitosten valvontatehtävän vuoksi oikeusasiamiehestä suunnitellaan tehtävän myös YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohdelun tai rangaistuksen vastaisen sopimuksen valinnaisessa lisäpöytäkirjassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.¹³¹ Ei ole pidetty tarpeellisena perustaa uutta valvontaelintä¹³² niitä tehtäviä varten, jotka jo sisältyvät oikeusasiamiehen tehtäviin.¹³³ Kansainvälisten velvoitteiden vaatimusten

¹²⁸ Apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution haastattelu. Ilkka Rautio: Laillisuusvalvonnalle tarvetta kriminaalipolitiikan alalla. Haaste 4/2002.

¹²⁹ AOA 28.10.2008 dnro 2845/2/2006 (Ulkomaalaisten vankien kielelliset oikeudet); EOA 21.11.2008 dnro 2758/2/07 (Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempien kanssa).

¹³⁰ Esim. AOA 20.3.2009 dnro 3646/2/07 (Vankeihin on kohdistettu lainvastaisia tarkastustoimenpiteitä); EOA 18.1.2010 dnro 824/4/08 liittyen perhetapaamisten järjestelyihin; EOA 26.1.2011 dnro 3705/4/10 (Vangin puhelimenkäyttö ei edellyttänyt lupaa). Tarkastustoimintaan on katsottu kuuluneen myös infrastruktuurin tarkastaminen. Vanhemmasta käytännöstä. Esim. AOA 9.4.1981/136 dnro 2065/80 (Kirje valtioneuvostolle). Keskusvankiloiden ns. yösellit eivät kokonsa ja valaistuksensa puolesta täytä rakennusasetuksessa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia.

¹³¹ YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirja (ns. OPCAT, *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*) edellyttää kansallista valvontaelintä, jonka tehtävänä on tehdä valvontakäyntejä sellaisiin tiloihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä. Oikeusasiamiehestä on tarkoitus tehdä tällainen, mutta valvontaelimen tulisi kuitenkin täyttää Pariisin periaatteiden mukainen pluralistisuus, minkä vuoksi valvontaelimeen tulisi kytkeä myös muita asiantuntijoita, kuten esimerkiksi lääkäreitä. *Jääskeläinen* 2011. Vankiloiden tarkastustehtävän ohella ehkä vielä ongelmallisemmaksi saattaa muodostua mielisairaaloiden tarkastaminen ja sen vaatima asiantuntemus. Mielisairaanhoidon kohdistuvien toimenpide-ehdotusten ongelmallisuudesta kertoo esimerkiksi niiden toteuttamisen hitaus. Esim. EOA 13.12.1946/3024 (kirjelmä) (Esitys kansalaisten oikeusturvan tehostamisesta mielisairaalaan ottamisen yhteydessä). Kysymys oli muutoksenhakutiestä, minkä toteutuminen vei oikeusasiamiehen kirjelmästä huolimatta vuosia. Ks. *Mäkelä* 2008, s. 125.

¹³² Ruotsissa oikeusasiamies on esimerkiksi todennut, että sen resurssit eivät riitä vaadittavan laajuiseen ja muotoiseen tarkastustoimintaan. Justitieombudsmännens ämbetsberettelse. Redogörelse 2010/11:JO1, s. 17. Ks. JO-instruktionin muuttaminen. Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU17. JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Lakimuutos (2011:340) 5 a §. Ks. esim. Viron tilanteesta. Chancellor of Justice. 2008 overview of the Chancellor of Justice. Activities for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Statistics of proceedings. Tallinn 2009.

¹³³ *Nieminen* 2008, s. 387.

mukaisesti valvontaa joudutaan kuitenkin kehittämään intensiivisemmäksi ja yllätyksellisemmäksi.¹³⁴

Puolustusvoimat muodostavat erityisen alueen oikeusasiamiesten valvonnassa. Oikeusasiamiesinstituution alkuvaiheille olivat joissakin maissa tyypillisiä erilliset sotilasoikeusasiamiehet, kuten Ruotsissa ja edelleen Norjassa ja Saksassa. Suomessa oikeusasiamiesinstituution kehittyminen 1930-luvulla oli sidoksissa puolustusvoimiin ja vankeinhoitoon liittyviin erillistehtäviin. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen puolustusvoimiin kohdistuvaa toimivaltaa ei ole Ruotsin tavoin rajoitettu sotilashierarkian perusteella. Tällaisiin rajoituksiin ei vaikuta olleen minkäänlaista pyrkimystä.¹³⁵

Varusmiesten asioita koskevien kanteluiden määrä on laskenut sitten 1980-luvun. Palveluksessa olevalle varusmiehelle kynnys kantelun tekemiseen on korkea, mikä saattaa viitata pelkoon siitä, että kantelun teosta on kantelijalle haittaa. Kaikille esimiehillekään kantelu-oikeus ei ole välttämättä selvä. Varusmiesten kohtelun valvonnan kannalta joukko-osastojen tarkastukset ovat keskeisiä. (Apulais)oikeusasiamiehen tarkastuksia pidetään säännöllisesti niin, että kussakin joukossa käydään muutaman vuoden välein. Varusmiesten asioita seurataan myös tiedotusvälineistä, koska epäkohdista uutisoidaan varsin herkästi.¹³⁶

Tarkastusten suuntaamisen osalta olisi aiheellista miettiä lainsäädännön toimeksiantoa uudelleen, vaikka mikään ei sinänsä estä oikeusasiamiestä tekemästä tarkastuksia myös muuntyyppisissä laitoksissa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niin sanottujen suljettujen

¹³⁴ Jos oikeusasiamies toimii lisäpöytäkirjan edellyttämänä kansallisena valvontaelimenä, sen on arvioitu merkitsevän erilaisiin laitoksiin kohdistuvien tarkastusten tuntuvaa lisäämistä. *Kurki-Suonio* 2010, s. 308. Perinteisten tarkastusten lisäksi tulitaisiin tekemään myös ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. *Eteläpää* 2010, s. 219. Erityisesti vankiloiden tapaisten laitosten kohdalla tarkastuksia tulisi tehostaa. Ks. vankiloiden tarkastamisesta. *Fliflet* 2009, s. 8. Ns. OPCAT-työryhmän tuloksista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 30–31.

¹³⁵ Vanhemmasta käytännöstä. Esim. EOA 18.2.1929/31 (Upseerin oikeutta saada tietoa häntä koskevasta ilmiäntokirjoituksesta, kurinpidollisen rangaistusvallan ylittämistä ym. koskeva kantelu). Virkasyytekysymys koski eversti Walleniusta sotaväen päällikön sijaisena. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1929, s. 11–13.

¹³⁶ *Lindstedt* 2008, s. 20. Varusmiehet kantelevat oikeusasiamiehen vuosikertomusten mukaan muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyteitse ratkaistavista asioista. Ks. esim. EOA 15.12.2000 dnro 2034/4/99 (Simputustapauksia koskeva valvontavelvollisuus); EOA 23.6.1999 dnro 58/4/99 (Varusmiesten hiusten pituus); AOA 14.9.2010 dnro 1989/2/09 (Laskuvarjojääkärit punnertavat paljon).

laitosten ohella esimerkiksi lastenkoteihin,¹³⁷ mutta myös pitkäaikais-sairaiden ja vanhusten asumiseen erikoistuneisiin yksiköihin. Näin näytetään jossain määrin käytännössä menetellynkin. Oikeusasiamieslain 5 §:n mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Kysymys julkisten hallintotehtävien ostopalvelusopimusten valvonnasta on ongelmallinen. Kunta ostaa nämä palvelut, jolloin sillä on valvontavastuu, mutta oikeusasiamiehen on vaikea valvoa valvontavastuun täyttämistä. Näin ollen tämä edellyttäisi oikeusasiamiehen taholta tarkistuksia myös yksityisiin toiminnanharjoittajiin, mikä ei ole aivan lain sanamuodon mukaista. Laitoksilla vaikutetaan yleisesti viitatusiin organisaatioihin, joihin myös perustuslain 111 §:n mukainen tiedoksisaantioikeus ulottuu tehtävien hoitamiseksi.¹³⁸ Julkisten hallintotehtävien perusteella tätä on pidetty rajatapauksena.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n 2 momentin perusteella oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on tarkastuksen yhteydessä 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. Lain 7 §:ssä viitataan perustuslain 111 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Lain 6 § velvoittaa viranomaiset virka-avun antamiseen oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista. Tämä oikeus liittyy luonnollisesti myös yksittäisten kanteluasioiden käsittelyyn.

Hyvän hallinnon näkökulma kuuluu myös vankeinhoitolaitosten ja muiden suljettujen laitosten toimintaan.¹³⁹ Nykyään hallintolaissa esiintuodut hallinto-oikeudelliset periaatteet tulee ottaa huomioon myös sekä näiden laitosten tosiasiallisessa toiminnassa että laitoksille verrattain laajassa harkintavallan käytössä.¹⁴⁰

¹³⁷ Suljettujen laitosten ohella oikeusasiamies kertoo tekevänsä tarkastuksia poliisilaitoksissa, syyttäjävirstoissa, tuomioistuimissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisissa ja laitoksissa, kuten kehitysvammalaitoksissa ja lastenkodeissa. Ks. Oikeusasiamies – Tarkastukset – Tärkeä osa työtä.

¹³⁸ Ks. myös PNE 2/1999 vp 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹³⁹ Ks. *Jääskeläinen* 2007, s. 16.

¹⁴⁰ Viime vuosien kanteluasioita esim. AOA 2.4.2008 dnro 4300/2/06 (Vankien puhe-

2.2 TELEPAKKOKEINOJEN JA PEITETOIMINNAN ERITYINEN VALVONTATEHTÄVÄ

Pakkokeinolain telekuuntelun ja televalvonnan ja poliisilain teknisen kuuntelun toteuttamisen osalta¹⁴¹ oikeusasiamiehelle annettiin erityinen valvontatehtävä. Tämä erityinen valvontatehtävä haluttiin antaa oikeusasiamiehelle, koska telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen.¹⁴² Tämän vuoksi on katsottu tarpeelliseksi huolehtia, että telepakkokeinojen valvontajärjestelmä on toimiva. Oikeusturvaa antavat lainsäädäntöön perustuvat erityisjärjestelyt ennen pakkokeinojen käyttöä ja myös sen

luiden hinnoittelu); AOA 24.4.2008 dnro 3785/4/07 (Parturipalvelujen järjestäminen vankilassa). Aikaisemmin ongelmia aiheuttanut esim. EOA 15.9.1971/1113 dnro 173/71 (Tasavallan presidentille ja muille viranomaisille tarkoitetut vankien kirjeet toimitettava perille lukematta); AOA 20.1.1992 dnro 1157/4/91 (Vangin kuuleminen vankilasiirron yhteydessä). Vanhemmalta ajalta on löydettävissä hyvinkin erikoisia tapauksia, kuten EOA 7.7.1967/1634 dnro 1169/66.

¹⁴¹ Uuden pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:n mukaan sisäasiainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Säännös perustuu osittain aikaisemman pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:ään. Kertomuksen antamisvelvollisuus kuitenkin ulotetaan koskemaan kaikkia salaisia pakkokeinoja. Säännökseen sisältyy viittaus poliisilakiin. HE 222/2010 vp, s. 24, 364; Huomion kiinnittäminen rajavartiolaitoksen osalta kertomuksen laadintaan. LaVM 44/2010 vp – HE 222/2010 vp, s. 32. Uuden poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 §:n mukaan sisäasiainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Poliisihallitus toimittaa sisäasiainministeriölle tarvittavat tiedot kertomuksen laatimiseksi. Kertomuksen laatimisvelvollisuus on tältäkin osin ulotettu koskemaan kaikkia salaisia tiedonhankintakeinoja. Poliisilaissa taas viitataan pakkokeinolakiin salaisista pakkokeinoista annettavan kertomuksen osalta. Muista eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavista rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi käytetyistä salaista tiedonhankintaa koskevista kertomuksista säädetään tullilaissa (valtiovarainministeriö), rajavartiolaissa ja poliisiin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetussa laissa (puolustusministeriö). HE 224/2010 vp, s. 140–141.

¹⁴² Oikeusturvasyistä on järjestetty telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytön jälkiseuranta. Alkujaan valtioneuvosto olisi antanut vuosittain eduskunnalle kertomuksen näiden pakkokeinojen käytöstä (HE 22/1994 vp.). Eduskuntakäsittelyn aikana lakiehdotusta tältä osin muutettiin. Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta katsoivat, että valvonnan tulee sisältyä ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin (peVL 8/1994 vp ja LaVM 24/1994 vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995, s. 27.

jälkeen. Oikeusasiamiehen valvontaa pidetään valvontajärjestelmää täydentävänä valvonnan valvontana.¹⁴³

Sisäasiainministeriö on antanut pakkokeinolain (450/1987) perusteella eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Oikeusasiamiehen tekemien ehdotusten perusteella kertomusta kehitettiin ja siihen sisällytettiin myös valeostoja koskeva osuus, vaikka lainsäädäntö ei tähän velvoittanutkaan. Puutteita oli ilmennyt kertomukseen sisältyneissä yksityiskohtaisissa tiedoissa, jotka olivat olennaisia oikeusasiamiehen valvontatoiminnan onnistuneisuuden takaamiseksi.¹⁴⁴ Myöhemmin ilmeni, että telekuuntelu- ja televalvontalupien määrät olivat tosiasiasa olleet suuremmat kuin mitä aiemmin oli ilmoitettu. Tämä oli johtunut siitä, että ns. jatkolupia ei ollut erikseen tilastoitu. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontaa pidetään ainoastaan normaaleja valvontamekanismeja täydentävänä, ja ensisijainen vastuu on sisäasiainministeriöllä ja tullihallituksella.¹⁴⁵

¹⁴³ Erityisvalvonnan kysymys on herännyt aika ajoin, muun muassa silloin, kun poliisille on annettu uusia toimintavaltuuksia ja erääksi oikeusturvan takeeksi on esitetty (ja useimmiten säädetty) raportointi oikeusasiamiehelle. Kysymyksessä on ns. valvonnan valvonta. Oikeusasiamiehellä nähdään olevan tärkeä rooli toiminnan ulkoisessa valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa pidetään oikeusasiamiehen erityistehtävänä. Kannellahan siitä ei voi juuri toiminnan aikana, koska se on salaista. Alkuvuotena jälkivalvonta ei toiminut tarkoitetulla tavalla. Poliisiyksiköt jättivät lähettämättä tietoja sisäasiainministeriöön ja tämä puolestaan raportoi oikeusasiamiehelle ylimalkaisesti. *Haapamäki* 2010, s. 191–192, 197–199. HaVL 7/2004 vp – K 10/2003 vp. Ilmeisesti puutteiden vuoksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota tarkastustoiminnassaan myös tuomioistuinten harjoittamaan etukäteisvalvontaan. *Rautio* 2005, s. 16. *Niemi – de Godzinsky* 2009a; *Niemi – de Godzinsky* 2009b.

¹⁴⁴ HaVL 7/2004 vp – K 10/2003 vp. Tällainen jälkikäteinen valvontajärjestelmä pohjautuu perustuslakivaliokunnan omaan kannanottoon (PeVL 8/1994 vp). Perustuslakivaliokunta onkin halunnut seurata asiaa poikkeuksellisen tarkasti eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista. Perustuslakivaliokunta on mm. edellyttänyt, että kertomuksiin olisi muutosten osoittamiseksi sisällytettävä vertailutiedot ainakin edelliseltä vuodelta. Perustuslakivaliokunta on myönnettyjen lupien ohella halunnut tietoja myös evätyistä luvista. Pakkokeinohakemusten hylkäämislukujen se on katsonut antavan tärkeää tietoa sen arvioimiseksi, kuinka suurta varovaisuutta näiden keinojen käytössä noudatetaan. Perustuslakivaliokunta edellytti, että sisäasiainministeriö hankkii jatkossa nämä tiedot tarvittaessa oikeusministeriön avustuksella ja liittää ne vuosittain oikeusasiamiehelle annettavaan kertomukseen. PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp. Myös sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen laatua pyrittiin nostamaan. PeVM 1/2001 vp – K 12/2000 vp. Ks. myös AOA 9.9.2010 dnro 571/2/08. Valeostoja koskevan sääntelyn täsmentäminen.

¹⁴⁵ PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodel-

Toteutettujen lainsäädäntömuutostenkin jälkeen sisäministeriön on annettava pakkokeinolain salaisten pakkokeinojen ja poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen sekä niiden suojaamisen käytöstä ja valvon-
nasta kertomukset oikeusasiamiehelle. Kertomuksien käsitteleminen on oikeusasiamiehellä oleva erityinen valvontatehtävä perinteisemmän van-
kiloihin ja suljettuihin laitoksiin kohdistuvan valvontatehtävän ohella. Voisi olla ajateltavissa, että oikeusasiamiehelle annettaisiin tulevaisuu-
dessa lisää tämäntyyppisiä erityisiä valvonnan kaltaisia tehtäviä. Yksi alue voisi olla sosiaali- ja terveydenhuolto. Ongelmana toteuttamisessa on ensinnäkin toiminnan hajanaisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollosta
vastaavat suuressa määrin kunnat, joten kysymys liittyy myös kuntien
itsehallintoon toteuttaa näitä toimintoja. Toiminnot ovat lakisääteisiä,
mutta lääninhallitusten/aluehallintoviranomaisten valvontatoiminnan
ovat aktivoineet lähinnä tehdyt kantelut. Lääninhallitukset kuitenkin
tarjosivat alueellisen valvontaorganisaation toisin kuin ministeriöt tai
eduskunnan oikeusasiamies. Tämä nostaa esiin myös kysymyksen
alueellisesta oikeusasiamiesjärjestelmästä. Sosiaali- ja terveydenhuollon
toteutumisen valvonta on kuitenkin olennainen osa perus- ja ihmisoikeus-
keuksien valvontaa. Valviran toimintavaltuuksien laajentaminen sekä
Valviran ja aluehallintovirastojen keskinäisen työnjaon kehittäminen on
ollut keino ratkaista sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa.¹⁴⁶

2.3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTAVASTUU JA ERILLISEN IHMISOIKEUSINSTITUUTION PERUSTAMISKYSYMYS

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 jo ennen uutta pe-
rustuslakia valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeus-
asiamiehelle annettiin ¹⁴⁷ hallitusmuodossa velvollisuus valvoa perus-

ta 2007, s. 77. Oikeusasiamiehen kanslia pitää yhteyttä myös poliisiin ylijohtoon ja KRP:iin läpi vuoden täydentääkseen vuosikertomuksen antamaa kuvaa telepakko-
keinojen käytöstä ja sen valvonnasta.

¹⁴⁶ Voidaan kuitenkin miettiä sitä, millainen julkisuuskuva toiminnalla on. Oikeus-
asiamiehen tulevan siirtomenettelyn käytön näkökulmasta hänen harjoittamallaan
jälkikäteis seurannalla tulee olemaan merkitystä valvontajärjestelmän uskottavuuden
kannalta.

¹⁴⁷ Perus- ja ihmisoikeuksien valvontakysymys ei ole ollut täysin tuntematon tätä en-

ja ihmisoikeuksien toteutumista tehtävässään.¹⁴⁸ Hallituksen esityksessä todettiin, että ”oikeusasiamiehen valvontatehtäviin liittyy luontevasti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonta viranomaistoiminnassa. Merkittävä osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista sisältää perusoikeus- ja ihmisoikeusluttuvuusia. Lisäksi näiden oikeuksien valvonnalla on erityinen merkitys vankiloiden ja muiden suljetujen laitosten toiminnassa, koska juuri laitoksissa olevien perusoikeuksiin kohdistuu huomattavia paineita. Koska näiden laitosten laillisuusvalvonta on meillä erityisesti oikeusasiamiehen tehtävänä, on tältäkin kannalta aiheellista korostaa oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnassa.” ”Ehdotus ei sinänsä laajentaisi oikeusasiamiehen valvonnan kohdetta, mutta korostaisi perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta tämän valvonnan koko-

nenkään oikeusasiamiehen toiminnassa. Jo toiminnan ensimmäiseltä vuosikymmeneltä on löydetävissä tapauksia, joissa perusteet on haettu perusoikeuksista liittyen muun muassa uskonnonvapauteen. Jo 1970-luvulta lähtien on viitattu ihmisoikeuksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Ks. *Lehtimaja* 1999b, s. 897–898. Esim. EOA 18.8.1988/2446 dnro 1389/4/87 (kirje). Kysymys oli muun muassa kansainvälisten sopimusten ja erityisesti Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätösasiakirjan sitovuudesta ulkomaalaislain tarkoittamia oleskelu- ja työlupia myönnettäessä. Myös erilaisilla perusoikeuskysymyksillä on ollut erilainen painoarvo eri vuosikymmeninä. Kun 1920-luvulla useimmin loukatuksi koettu perusoikeus oli henkilökohtaisen vapauden suoja, 1930-luvulla kokoontumisvapauden loukkaaminen oli tärkein kantelujen aihe. Toisen maailmansodan jälkeen nousee esiin omaisuuden suoja loukkauksen kohteena ja yhdenvertaisuus lain edessä. *Laitinen – Michelsen – Virtanen* 1985, s. 48.

¹⁴⁸ *Lauri Lehtimaja* ja monet muutkin kirjoittajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että laillisuusvalvonnan uutta näkökulmaa perusteltiin perusoikeusudistuksen yhteydessä melko suppeasti. Hallituksen esityksen mukaan tämän uuden tehtävän vain katsottiin soveltuvan luontevasti ylimmille laillisuudenvälvoijille. Oikeuskanslerin osalta todettiin, että perus- ja ihmisoikeuksien painottaminen on erityisen tärkeää valtioneuvoston toiminnan laillisuutta valvottaessa. Oikeusasiamiehen osalta uutta tehtävää perusteltiin lähes samoilla sanoilla, paitsi että valtioneuvoston valvonnan sijasta puhuttiin vankiloiden valvonnasta. *Lehtimaja* 1999b, s. 898–899. Olisiko tässä vaiheessa ajateltu, että ylimpien laillisuusvalvojen perusoikeuksien valvonta olisi ”pehmeämpää” kuin tuomioistuinten? Samalla ajateltiin, että se voisi suuntautua enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun. Toisaalta taas esimerkiksi oikeusasiamies katsoo tehtävänsä olevan nimenomaisesti säännösten mukaan laillisuusvalvonnassa, jolloin perus- ja ihmisoikeuksienkin valvonta on ensisijaisesti lainmukaisuuden valvontaa. Asiasta myös esim. *Koskinen* 1998, s. 974, joka toteaa perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erillisyydestä johtuvia ongelmia sivuttavan lainvalmistelussa vasta käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan roolia.

naisuudessa. Ehdotus ei myöskään muuttaisi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välistä tehtävienjakoa.”¹⁴⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee nykyisen perustuslain 109 §:n mukaan tehtäviään hoitaessaan valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vastaava säännös sisältyy valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä sääntelevään perustuslain 108 §:ään.¹⁵⁰ Oikeusasiamiehestä vuonna 2002 annettuun lakiin otettiin myös nimenomainen säännös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman keskeisyydestä toimintakertomusta laadittaessa.¹⁵¹

Perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä ei ole kansainvälisesti mitenkään poikkeuksellinen liitettäväksi oikeusasiamiehen tehtäviin. Perus- ja ihmisoikeuskysymysten valvonnan kohdalla Suomen oikeusasiamiesinstituutio on noudattanut kansainvälistä kehityslinjaa. Suomessa kuitenkin korostuu enemmän perusoikeuksien kuin ihmisoikeuksien valvonta liittyen suomalaisen perusoikeusjärjestelmän luonteeseen. Monissa muissa maissa taas korostetaan ihmisoikeuksien valvontaa. Esimerkiksi Norjassa oikeusasiamiestä sääntelevässä laissa todetaan hänen tehtäväkseen nimenomaan ihmisoikeusnäkökulman huomioonottaminen.¹⁵² Ihmisoikeuksien suojeleminen alettiin 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä yhdistää yhä voimakkaammin oikeusasiamiesinstituutioon.

Eduskunnan oikeusasiamies liittyy perustuslakivaliokunnan ohjeistuksen ja nykyisen oikeusasiamieslain mukaisesti vuosikertomukseen katsauksen perus- ja ihmisoikeustilanteesta Suomessa ja tässä tekemistään havainnoista valvontavuoden aikana.¹⁵³ Eduskunnan oikeusasia-

¹⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 77. Oikeuskanslerin osalta todetaan, että ehdotetaan ”nimenomaisesti mainittavaksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta, joka luontevasti liittyy oikeuskanslerin yleiseen viranomaistoiminnan laillisuuden valvontatehtävään. Perus- ja ihmisoikeusolottuvuus tulee usein esiin oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa.” Ehdotus vastasi asiallisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä jo aikaisemmin ollutta mainintaa, jonka mukaan oikeuskanslerin on valvoessaan perustuslakien ja muun lainsäädännön noudattamista huolehdittava siitä, että lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa säännellyt yksilöiden oikeuksia suojataan.

¹⁵⁰ On todettu, että kyse on nimenomaisesti valvonnasta, eikä yleisestä ihmisoikeuksien edistämistä tarkoittavasta roolista. Kysymyksessä ei olisi myöskään lainvalvojien aseman tai toimivaltuuksien varsinainen muutos. *Lempinen – Pohjolainen – Scheinin* 2002, s. 56.

¹⁵¹ PeVM 2/2004 vp – K 10/2003 vp.

¹⁵² Lov 22. juni 1962 nr 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 3.

¹⁵³ Vuosikertomuksiin liitetyissä perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevissa eril-

mies pyrkii myös tietoisesti liittämään kanteluasiat perusoikeuksiin. Ratkaisuissaan oikeusasiamies kiinnittää näin valvottavan huomiota parhaiten perusoikeuksia toteuttavaan ratkaisulinjaan. Tämä ei ole puhtaasti ns. perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, sillä aina tällaista ratkaisua ei välttämättä edes tehdä, vaan ennemminkin ratkaisulle halutaan antaa opetuksellinen merkitys osoittaen myös mahdolliset vaihtoehdot.

Oikeusasiamiehille on annettu erityisenä perustuslaillisenä toimeksi-antona perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ja suojeleminen. Varsinaisena toimivallan lisäämisenä tätä ei ole kuitenkaan nähty, vaan sen on katsottu ennen kaikkea korostavan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä laillisuusvalvonnassa. Tätä ilmentää nimenomaan omaksuttu sanavalinta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ”tehtävää hoitaessaan”.¹⁵⁴

Perusoikeuksien toteutumisen valvonnan kohdalla voidaan eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan osalta nähdä monenlaisia tasoja. Toisaalta selkeät perusoikeuden loukkaukset merkitsevät luonnollisestikin lainvastaisuutta tähän liittyvine seuraamuksineen. Tämän lisäksi esimerkiksi lain eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää valvottavien huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin. Samoin lainvalmisteluun liittyviin esityksentekomahdollisuuksiin liittyy ajatuksellisesti tämä valvontafunktio. Vuosikertomuksen osalta on vielä erikseen kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja näissä havaittuihin puutteisiin lain 12 §:n 1 momentin mukaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut oikeusasiamiehen käsittäneen perus- ja ihmisoikeusasioiden valvontavastuun aktiiviseksi. ”Tämä on merkinnyt paitsi perusoikeusnäkökulman huomioon ottamista kaikessa laillisuusvalvonnassa sekä pedagogisia viittauksia perus- ja ihmisoikeuksiin silloinkin, kun asian oikeudellinen ratkaisu ei sitä välttämättä

lississä luvuissa on tarkoituksena ollut lähinnä selostaa kannanottojen ominaispiirteitä ja hahmottaa niiden kokonaiskuva. *Lempinen – Pohjolainen – Scheinin* 2002, s. 57.

¹⁵⁴ *Koskinen* 1998, s. 974. *Pirkko K. Koskinen* katsoi 1990-luvun lopun tilanteessa, että perustuslain lisäys sanallisen muotoilunsa perusteella ei ole sinänsä muuttanut oikeusasiamiehen perustehtävää. Toisaalta on kuitenkin oltu myös sitä mieltä, että muutoksen myötä laillisuusvalvojat eivät enää ole laillisuusvalvojia esimerkiksi puhtaasti lainalaisuusperiaatteen tai hallinnollisten käytäntöjen valvonnan merkityksessä. Ks. esim. *Pölönen* 2005, s. 1105.

olisi vaatinut.”¹⁵⁵ Nykyään useimmissa julkaistuissa ratkaisuissa tuodaan esiin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu.¹⁵⁶

Perusoikeuksien valvontavastuu on ohjannut oikeusasiamiehen valvontatehtävää lainmukainen–lainvastainen-akselilla. Pyrkimyksenä on ohjata viranomaistoimintaa myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta parempaan suuntaan. Suuntausta tällaiseen pehmeään laillisuusvalvontaan pidetään jossain määrin jatkuvana.¹⁵⁷

Suomalaista oikeusasiamiesinstituutiota on kansainvälisesti pidetty tyyppiesimerkkinä perinteisestä oikeusasiamiesinstituutiosta, joka yleisen kehityksen myötä on muuttunut myös perus- ja ihmisoikeuksia valvovaksi instituutioksi. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatehtävää ihmisoikeuksien toteutumisessa ei kansainvälisen kehityksen myötä ole kuitenkaan pidetty enää riittävänä. Yhdistyneiden kansakuntien piirissä on pidetty tärkeänä, että ihmisoikeuksia vahvistetaan perustamalla kansallisia ihmisoikeusinstituutioita edistämään ja valvomaan ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Niin sanottujen Pariisin periaatteiden mukaan kansallisen ihmisoikeusinstituution tulisi täyttää tietyt vaatimukset. Sillä tulisi olla mahdollisemman laaja tehtävä edistää ihmisoikeuksia ja tiedottaa niistä. Sen tulisi olla itsenäinen ja riippumaton. Sen tulisi opastaa ja neuvoa kansalaisia sekä seurata ja valvoa ihmisoikeuksien toteutumista. Kansallisen ihmisoikeusinstituution tulisi kokoonpanoltaan edustaa kaikkia niitä tahoja, jotka osallistuvat ihmisoikeustyöhön. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ei katsottu täyttäneen Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution vaatimuksia sellaiseen.¹⁵⁸

¹⁵⁵ PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp.

¹⁵⁶ PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp.

¹⁵⁷ Apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution haastattelu. Ilkka Rautio: Laillisuusvalvonalle tarvetta kriminaalipolitiikan alalla. Haaste 4/2002. Entinen apulaisoikeusasiamies on kiitellyt haastattelussa, että myös käsitykset ihmisoikeuksien toteuttamista edistävästä menettelytavoista on otettu vakavasti. Vaikutus kuitenkin riippuu käytännössä siitä, kuinka hyvin käsitykset pystytään perusteamaan.

¹⁵⁸ Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden mukainen hallituksen perustama toimielin, jonka erityisenä tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. *Paunio* 2007, s. 12. Ks. myös PeVM 8/2007 vp – K 7/2007 vp; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 18, ihmisoikeusinstituutiosta käydystä keskustelusta, s. 20–21.

EU:n perusoikeusviraston perustamisen¹⁵⁹ on katsottu luoneen lisäpaineita kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamisille.¹⁶⁰ Perusoikeusviraston kanssa tapahtuvan edustamiskysymyksen ohella katsotaan tarvittavan myös eri ihmisoikeustoimijoiden yhteistyön tiivistämistä ja sen pohdintaa, miten viraston edellyttämä Suomen ihmisoikeustilannetta koskeva tutkimus ja seuranta järjestetään. Ihmisoikeustoimijoiden kenttää on Suomessa pidetty hajanaisena ja koordinoimattomana, mistä syystä instituution perustaminen on nähty perustelluksi. Ihmisoikeusinstituution perustamisen ei ole katsottu kuitenkaan merkitsevän sitä, että oikeusasiamiehelle ei enää kuuluisi ihmisoikeuksien valvontavastuu, vaan myös oikeusasiamiehen toimintaedellytykset tulee varmistaa. Eräänä vaihtoehtona olikin esillä eduskunnan oikeusasiamiehen nimeäminen tällaiseksi tai se, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettaisiin erillinen instituutti, joka täydentäisi olemassa olevia rakenteita. Kansainvälisen vertailunkin näkökulmasta näitä pidettiin mahdollisina vaihtoehtoina.¹⁶¹

¹⁵⁹ Euroopan perusoikeusvirasto on selvityksissään lähtenyt uuden valvonta-arkkitehtuurin vaatimuksista perus- ja ihmisoikeuksien valvonnalle, joiden katsotaan olevan avainasemassa tehokkaalle kansalliselle ihmisoikeuksien valvontasysteemille. Pariisin periaatteet täyttävällä kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on katsottu olevan merkittävä asema tässä uudessa valvonta-arkkitehtuurissa. Se on katsottu välttämättömäksi koordinoinnin ja myös kansainvälisen yhteyksien vuoksi. Suomalaista järjestelmää on pidetty fragmentoituneena. National Human Rights Institutions in the EU Member States 2010, s. 7, 19, 52, 60–63.

¹⁶⁰ Euroopan oikeusasiamiehen ja kansallisten oikeusasiamiesten muodostaman verkoston ohella Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulla on oma roolinsa. Ihmisoikeusvaltuutetun ja kansallisten toimijoiden, muun muassa oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistyö on katsottu erääksi keinoksi ihmisoikeusloukkauksien ennaltaehkäisyssä neuvoston jäsenmaissa. Ihmisoikeusvaltuutettu on ryhtynyt toimiin yhteistyöverkoston luomiseksi näiden toimijoiden välille. Yhteistyön sisällöksi on ajateltu ennen kaikkea molemminpuolista tietojen vaihtoa siten, että ihmisoikeusvaltuutettu antaa tietoja kansallisille viranomaisille Euroopan neuvoston mielestä ongelmallisista kysymyksistä ja kansalliset toimijat puolestaan maansa ihmisoikeustilanteesta. Tällä pyritään ratkaisemaan ennakolta sellaisia ongelmia, jotka saattaisivat aiheuttaa useita ihmisoikeusvalituksia, jotta valituksilta ihmisoikeustuomioistuimeen säästyttäisiin. *Paunio 2007*, s. 13.

¹⁶¹ *Paunio 2007*, s. 12–13. Tietojen vaihto olisi Paunion mielestä toteutettavissa oikeusasiamiehen osalta julkisuuslainsäädännön sallimissa puitteissa. Oikeusasiamiehen kannalta kysymys on kuitenkin ennen kaikkea siitä, miten käytettävissä olevia voimavaroja on perusteltua suunnata. On otettava erityisesti huomioon oikeusasiamiehen tehtävä kanteluiden tutkimisessa. ”Tämä tehtävä on osoittautunut vaativaksi, kun kanteluiden määrä kasvaa voimakkaasti vuodesta toiseen.” *Paunio 2007*, s. 13.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin raportissa (2002) ehdotetuissa malleissa kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi eduskunnan oikeusasiamies kuului kaikkien neuvottelukuntatyyppeiden elinten kokoonpanoon. Lähtökohtaisesti raportissa oltiin sillä kannalla, että oli syytä harkita keskeisimmän yksilöiden kanteluja käsittelevän viranomaisen, eduskunnan oikeusasiamiehen, nimeämistä kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi:

”Eduskunnan oikeusasiamies hoitaa jo nykyisin merkittävää osaa Pariisin periaatteiden mukaisista tehtävistä ja osallistuu kansainväliseen ombudsmanniyhteistyöhön toimien siten yhteistyössä monien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kanssa. Jos ratkaisumalliksi omaksuttaisiin oikeusasiamiehen nimeäminen kansalliseksi instituutioksi, oikeusasiamiehen vuosittaista kertomusta eduskunnalle olisi yksinkertaista kehittää ihmisoikeuksien tilaa Suomessa koskevan raportin suuntaan. Oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja lisäämällä olisi mahdollista lisätä tämän roolia mm. lainsäädäntöaloitteiden tekemisessä kantelujen käsittelyn ohella. Näin oikeusasiamiesinstituutio voisi kehittyä luonteeltaan korjaavasta roolista kohti ihmisoikeuksien edistämistehtävää. Osa nykyisin toimeenpanovallan yhteydessä toimivista eri alojen erityisvaltuutetuista voitaisiin myös siirtää oikeusasiamiehen yhteydessä tai oikeusasiamiesinstituution osana toimiviksi, vahvistaen samalla kertaa niiden riippumattomuutta ja voimavarojen tehokasta hyödyntämistä.

Tässäkin mallissa kansalliseksi instituutioksi nimetyn tahon ohella myös muilla toimijoilla säilyisi Pariisin periaatteiden mukaisia tehtäviä. Esimerkiksi riippumatonta ihmisoikeustutkimusta ja sen toiminnallisia yhteyksiä oikeusasiamiehen kanssa tulisi samalla vahvistaa, ja joko oikeusasiamiehen yhteyteen tulisi muodostaa uusi kansalaisyhteiskunnan pluralismia kuvastava neuvottelukunta tai ihmisoikeusasiain neuvottelukuntaa tulisi institutionaalisesti lähentää oikeusasiamiehen kansliaan, esimerkiksi siten, että neuvottelukunnan sihteeristö toimisi oikeusasiamiehen kanslian tiloissa ja neuvottelukunta myös pitäisi kokouksiaan siellä.”¹⁶²

Ihmisoikeuksia valvovalle toimielimelle kuuluu kolmenlaisia tehtäväkokonaisuuksia: neuvovat, edistävät ja turvaavat toimet.¹⁶³ Kysymys on sekä ihmisoikeuksien edistämisestä että suojelemisesta. Oikeusasiamies täyttää muuten nämä vaatimukset, mutta tiedotustoiminta ja kampanjoiden toteuttaminen eivät kuulu oikeusasiamiehen toimen-

¹⁶² Lempinen – Pohjolainen – Scheinin 2002, s. 68.

¹⁶³ Vähemmistökyseymysten valvonnan kolme erilaista tehtäväkokonaisuutta. *Let-schert* 2004.

kuvaan. Neuvontatoimintaa harjoitetaan jonkin verran, ja lisäksi Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen mahdollisuus ottaa omasta aloitteestaan asioita tutkittavakseen toteuttaa edistämistehtävää omalta osaltaan.

Liisa Nieminen huomautti vuonna 2008 julkaisemassaan artikkelissa, että nykyisiä instituutioita luotaessa ei ole välttämättä kiinnitetty huomiota muihin toimijoihin. Vaikka eri instituutioiden keskinäinen toimivallanjako on lainsäädännön tasolla suhteellisen selkeä ja tarkkarajainen, käytännön toiminnan kannalta se ei sitä aina ole. Nieminen pohti muun muassa sitä, voisiko oikeuskansleri keskittyä vain laillisuudenvallontaan ja jättää kanteluiden tutkimisen oikeusasiamiehelle. Käytännössä toimivallan päällekkäisyydestä ei ole aiheutunut mitään suuria ongelmia. Sen sijaan Nieminen piti periaatteellisena ongelmana sitä, että oikeuskansleri toimii sekä lakien perustuslainmukaisuuden ennakollisena valvojana että valvoo myös niiden soveltamista käytännössä. Tutkimiskynnyksen nostamisen Nieminen sen sijaan näki välttämättömäksi. Tutkimiskynnyksen mataluuden vuoksi Suomen oikeusasiamiehellä ei ole Niemisen mielestä mahdollisuutta keskittyä vain periaatteellisiin kysymyksiin, kuten monissa muissa maissa.¹⁶⁴ Voidaan kuitenkin kysyä sitä, tulisiko suomalaisen oikeusasiamiehen ylipäättänsä keskittyä vain periaatteellisiin kysymyksiin. Yleensä oikeusasiamiehet useissa maissa puuttuvat voimakkaasti myös yksittäisten henkilöiden oikeusturvaongelmiin, eivätkä keskity vain periaatteellisiin tarkasteluihin.

Liisa Nieminen ei nähnyt perusteita muunlaiselle ratkaisulle kuin että eduskunnan oikeusasiamiesinstituution pohjalta rakennetaan kansallinen ihmisoikeusinstituutio. ”Vain niin voidaan päästä vaadittuun riippumattomuuteen. Samalla kuitenkin tarvitaan muita uudistuksia: kansalaisyhteiskunnan huomioon ottaminen neuvottelukunnan tai vastaavan muodossa. Uuden toimielimen eri tehtäväalueet on

¹⁶⁴ *Nieminen* 2008, s. 387–388. Nieminen edellyttää oikeusasiamiehen tutkimiskynnyksen nostamista nykyisestä, jotta oikeusasiamiehen kanslia muodostuisi toimintaympäristöltään lähemmäksi sitä, mitä ihmisoikeusinstituutiolta Pariisin periaatteissa edellytetään. Tällöin oma-aloitteiseen toimintaan jäisi nykyistä enemmän aikaa ja resursseja. Ihmisoikeustutkimuksen ja -koulutuksen sijoittaminen sen yhteyteen olisi myös tässä tilanteessa nykyistä realistisempi tavoite. *Nieminen* 2008, s. 390. Samalla voidaan kysyä, jäisikö Suomesta tällöin puuttumaan oikeusasiamiesinstituutio, jota Euroopan neuvoston suosituksissa edellytetään. Nämä suositukset ovat ainakin yhtä merkittäviä kuin Pariisin periaatteet.

kuitenkin pidettävä erillään, sillä laillisuusvalvonta on lähellä lainkäyttöä, jolle on asetettava muita ankarampi riippumattomuusvaatimus.” Nieminen ehdotti myös oikeusasiamiehen nimikkeen muuttamisesta esimerkiksi perusoikeusvaltuutetuksi. Samalla hän piti mahdollisena, että nykyiset erityisvaltuutetut tulisivat uudistetun instituution osastoiksi.¹⁶⁵

Perustuslakivaliokunta korosti sitä, että instituution perustamis- ja järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että instituution mahdollinen luominen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁶⁶ Joka tapauksessa Suomen eduskunnan oikeusasiamies toimii ainakin periaatteessa yleisenä perusoikeusvaltuutettuna mukaan lukien myös yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkysymykset. Oikeusasiamies voi tehdä lainsäädäntöesityksiä perusoikeustilanteen parantamiseksi.

Entinen eduskunnan ja Euroopan oikeusasiamies *Jacob Söderman* teki kansanedustajan ominaisuudessa vuonna 2008 lakialoitteen kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta. Lakialoitteessaan hän ei olisi nimenyt oikeusasiamiestä ihmisoikeusinstituutioksi, vaan kyse olisi ollut erillisen oikeushenkilön¹⁶⁷ perustamisesta eduskunnan oi-

¹⁶⁵ *Nieminen* 2008, s. 389–390. Nieminen on liittänyt tähän uudistussuunnitelmaansa myös mahdollisuuden perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen, mitä on jo kaivattu oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin. *Nieminen* 2008, s. 390. Voidaan kuitenkin kysyä, miksi vain perusoikeuksien loukkauksiin kytkettäisiin rahallisen hyvityksen mahdollisuus, paitsi jos hallinnon virheet olisivat aina perusoikeuksien ja monet PL 21 §:n hyvän hallinnon perusoikeuden vastaisia. Hallinnollinen toimintahan on perinteisen saksalaisen ajattelun mukaisesti konkretisoitunutta valtiosääntöoikeutta. Julkisen hallinnon kanssa asioiville ei ole eroa sillä, onko ilmennyt ollut vain hallinnollinen epäkohta vai perus- ja ihmisoikeusrikkomus. Virheillään hallinto aiheuttaa myös aivan konkreettista taloudellista vahinkoa, josta on vaikea saada hyvitystä.

¹⁶⁶ PeVM 8/2007 vp – K 7/2007 vp. Yleensä tarpeista kokonaisvaltaisesti arvioida perus- ja ihmisoikeusvalvonnan tarpeita. *Paumio* 2010b, s. 17.

¹⁶⁷ Hallinto-oikeuden ja ylipäättänsä oikeustieteen näkökulmasta itsenäisen oikeushenkilön asema siten, että se olisi kuitenkin sijoitettuna toisen elimen yhteyteen, on erikoinen. Oikeusasiamiehen kansliakin on eräänlainen *sui generis* -toimielin eduskunnan yhteydessä. Oikeushenkilökysymys tulee pohdittavaksi yleensä vasta siinä yhteydessä, kun joudutaan ratkaisemaan, kuka tai mikä vastaa kenenkin puolesta. Vastaako eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia haastettuna omasta vai valtion puolesta? Tätä on jouduttu pohtimaan välillisen julkisen hallinnon kohdalla. Itsenäinen oikeushenkilöllisyys luonnollisestikin vahvistaa riippumattomuutta sillä tavoin, että virkamiesoikeudellista tai yleensä hallinnolla olevaa mukautumisvelvollisuutta hallituksen

keusasiameiehen kanslian yhteyteen. Ihmisoikeusinstituution toimieliimet olisivat neuvottelukunta, sihteeristö ja työvaliokunta.¹⁶⁸ Oikeusasiameiehen kanslian yhteydessä toimimista perusteltiin muun muassa sillä, että instituution toiminnan perusedellytys on riippumattomuus valtion hallinnosta. Hallinnollisesti yksinkertaisimpana pidetään näin ihmisoikeusinstituution perustamista jo olemassa olevien oikeusasiameiehen rakenteiden yhteyteen ilman, että eduskunnan oikeusasiameiehen tehtäväkenttää ja toimintaa tarvitsisi välttämättä muuttaa.¹⁶⁹

Samansuuntainen oli oikeusministeriön kesäkuussa 2009 asettaman työryhmän toimeksianto. Työryhmän tehtävänä oli valmistella muutoksia valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiameiehestä annettuihin lakeihin. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia järjestää ns. Pariisin periaatteet huomioon ottavalla tavalla eduskunnan oikeusasiameiehen kanslian yhteyteen perus- ja ihmisoikeuksien yleiseen edistämiseen Suomessa keskittyvä ihmisoikeusinstituutio neuvottelukuntineen.¹⁷⁰ Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmä antoi kesäkuussa 2010 ehdotuksensa eduskunnan oikeusasiameiehestä annettuun lakiin lisättävästä uudesta luvusta oikeusasiameiehen kanslian yhteydessä toimivasta, itsenäisestä ja riippumattomasta ihmisoikeuskeskuksesta, jonka ehdotuksen mukaisesti pitkälti hallituksen esitys¹⁷¹ ja sittemmin eduskunnassa päätetty Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen tapahtui.

Pariisin periaatteiden mukaisena ihmisoikeusinstituutiona toimiminen olisi muuttanut eduskunnan oikeusasiameiehen toimintaa yksittäisten ja kaikkien kantelujen käsittelystä kohden yleisempää valvonta- ja kehittämistehtävää. Kanteluasioiden käsittelytehtävän keskeisyyttä pidetään kuitenkin periaatteellisesti tärkeänä.¹⁷² Jos eduskunnan oikeusasiameiehen roolia halutaan kehittää tai se vuoden 2011 uudistusten jälkeen alkaa kehittyä yleisempään valvonnalliseen suuntaan, saattaisi se

ja ministeriöiden ohjaukseen ei ole. Budjettitaloudellista riippumattomuutta ei voida kuitenkaan saavuttaa.

¹⁶⁸ Jollakin tavoin oli järjestettävä erillinen organisaatorakenne, joka toisaalta täyttäisi pluralistisen kokoonpanon vaatimuksen ja riittävän laajan ihmisoikeusmandaaatin, mutta toisaalta pysyisi erillään oikeusasiameiehen perinteisestä laillisuusvalvonta-tehtävästä sen riippumattomuuden ja toimintaedellytykset muutenkin turvaavalla tavalla. *Pölonen* 2010, s. 52–55.

¹⁶⁹ LA 28/2008 vp. – Jacob Söderman/sd. ym.

¹⁷⁰ Tarkemmin. Asettamis päätös 26.6.2009 6/41/2009. Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiameiehestä annettujen lakien muuttaminen.

¹⁷¹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010; HE 205/2010 vp.

¹⁷² *Paunio* 2007, s. 12–13.

lisätä alueellisen organisaation tarvetta. Välillisesti alueellisen organisaation puuttumista korvataan siirtomenettelyllä.

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin tekemä ehdotus muiden erityisvaltuutettujen yhdistämiseksi tiiviimmin oikeusasiamiehen kanssa toimiviksi on mielenkiintoinen idea. Esimerkiksi Brittein saarilla oikeusasiamiehet, myös erityisalojen ja eri alueiden, toimivat yhdessä. Osa yhteistoiminnasta on institutionaalisesti säänneltyä eikä pelkästään vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa¹⁷³ joudataan myös tällä hetkellä miettimään kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja oikeusasiamiesinstituutioiden yhteensovittamista. Irlannissa on korostettu sitä, että myös oikeusasiamiehen tulee omassa ratkaisutoiminnassaan ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen osaksi Irlannin oikeusjärjestystä inkorporoineen lain (*the European Convention on Human Rights Act 2003*) tulkintaperiaate: lainsäädäntöä on tulkittava sopusoinnussa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen kanssa. Tämä lain säännös ohjaa myös oikeusasiamiehen lainsäädännön tulkintaa kanteluasioiden ratkaisemisessa. Samalla kuitenkin korostetaan oikeudellisen tulkinnan vaikeutta, koska ihmisoi-keudet on normeina luotu osana kansainvälistä konsensuspolitiikkaa.¹⁷⁴

Suomen oikeusasiamiehen argumentoinnissa korostuvat kansalliset perusoikeudet liittyen ajatukseen Suomen perusoikeusnormien kattavuudesta ja perusteellisesta valmistelusta. Joitakin ihmisoikeuskysymyksiä on otettu esiin ratkaistuissa kanteluasioissa. Perinteinen kysymys on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin 6 artiklaan. Esillä ovat olleet, osittain liittyen myös tehtyihin kanteluihin, muun muassa vähemmistökysemykset ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Ihmisoikeuksia valvovan kansallisen toimielimen ja oikeusasiamiehen roolien ohella kysymys on myös yhdenvertaisuuden toteutumista valvoista elimistä. Etnisen syrjinnän ja työsyrynnän direktiivien myötä monissa unionin maissa on perustettu erillisiä oikeusasiamiesinstituution

¹⁷³ Isossa-Britanniassa Commission for Equality and Human Rights 2007 ja Irlannissa Human Rights Commission 2001. Alankomaissa oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu ja tasa-arvokomissio sekä kansallinen ihmisoikeusinstituutti ovat perustaneet yhteenliittymän saadakseen aikaan ihmisoikeusinstituution. The National Ombudsman of the Netherlands. Summary. 2007 Annual Report. The Hague 2008, s. 11.

¹⁷⁴ Human Rights and the Ombudsman, 27 April 2007 (27.04.2007) address by Ms Emily O'Reilly, Ombudsman, at the Biennial Conference of the British and Irish Ombudsman Association, Scarman House, University of Warwick, England.

kaltaisia toimielimiä. Tällaiset toimielimet saattavat olla joko oikeusasiamiehiä, oikeusasiamiesten kaltaisia tai toimielimiä, joilla on edustuksellinen luonne. Itsenäisyys suhteessa viranomaiskoneistoon vaihtelee itsenäisestä Suomen oikeusasiamiehen varsin läheiseen sidonnaisuuteen toimeenpanovaltaan. Toimivalta saattaa ulottua klassisten oikeusasiamiesten tapaan vain julkiseen sektoriin tai käsittelyoikeus syrjintäkysymyksissä ulottuu myös yksityisoikeudelliseen toimintaan. Toimivalta saattaa olla yleinen kaikenlaisen syrjinnän suhteen tai sitten se on rajoitettu vain tietynlaiseen syrjintään. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymyksiä ei ole yleensä pidetty ensisijaisina oikeusasiamiehen työssä.¹⁷⁵

Suomessa erillinen tasa-arvovaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu toimivat myös näillä alueilla, ja niiden tehtäväkenttä on osittain päällekkäinen. Julkisen työnantajan tasa-arvolain soveltamiskysymykset ovat ohjautuneet pääsääntöisesti tasa-arvovaltuutetulle, ja vastaavasti vähemmistövaltuutetun toimenkuvaan ovat kuuluneet pienemmät vähemmistöt. Sen sijaan kielellisten oikeuksien turvaaminen – erikoisesti ruotsinkielisten ja jossain määrin myös saamenkielisten – ovat perinteisesti kuuluneet keskeisenä oikeusasiamiehen toimenkuvaan. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein kielellisistä oikeuksista,¹⁷⁶ ja ne muodostavat nykyään oman lukunsa vuosikertomuksessa.¹⁷⁷ Tähän on olemassa pitkä perinne aina itsenäistymisen alkua ajoista asti.¹⁷⁸

Yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymykset ovat vain yksi alue perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Ne muodostavat kuitenkin hyvin keskeisen alueen, ja yhdenvertaisuusperiaatteella on merkitystä muiden perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnassa. Kysymys nimenomaan julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen rajan rikkomisesta saattaa olla ongelmallinen sovitettaessa näitä instituutiota yhteen perinteisen oikeusasia-

¹⁷⁵ *Kaltenbach* 2006, s. 34, 36.

¹⁷⁶ Aina kanteluissa ei ole kuitenkaan kyse vain oikeudellisista kysymyksistä ja näkökohdista, vaan kanteluasioihin liittyy kulttuurihistoriallisia ja jopa kielenhuollollisia kysymyksiä. AOA 31.10.2003 dnro 1248/4/02 (Teiden nimeäminen kaksikielisisä kunnissa).

¹⁷⁷ Vuodesta 1998 lähtien oikeusasiamiehen toimintakertomukseen on sisällytetty luku, jossa on käsitelty ns. kielikanteluja oikeusasiamiehen toiminnassa. Kieliasioiksi luokitellaan sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

¹⁷⁸ Esim. EOA 4.3.1929/53; EOA 22.4.1929/98 (Kielioaloja koskevia asioita); EOA 22.5.1933/125; EOA kirje 13.10.1997 dnro 1188/4/97 (Kielilain noudattaminen teletoinnassa).

miesinstituution ja kansallisen ihmisoikeusinstituution kanssa.¹⁷⁹ Ihmis-
oikeusinstituution perustaminen, syrjintävaltuutettujen toimivallan ke-
hittämissuunnitelmat¹⁸⁰ ja oikeusasiamiesinstituutio muodostavat mie-
lenkiintoisen ja vaikeasti ratkaistavan kokonaisuuden. Ongelmana on
kuitenkin ennen kaikkea erityisvaltuutettujen yksityis- ja julkisoikeuden
rajan ylittävä valvontatoiminta sekä näillä oleva lausuntotoimivaltuus
tai näiden kautta lautakunnan avulla toteutettava sitova päätösvalta
kielto- tai hyvitysmahdollisuuksineen.¹⁸¹

Euroopan neuvoston ns. viisaiden ryhmä on katsonut, että oikeus-
asiamiesinstituutio tulisi ottaa huomioon ihmisoikeuksien edistämistä
ja valvontaa kehitettäessä. Suosituksin tulisi edistää sellaista kehitystä,
että kaikissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa, niissä missä oikeus-
asiamiesinstituutio on otettu käyttöön, instituution tehtäviin kuuluisivat
myös ihmisoikeuskysymykset. Samalla oikeusasiamiesten yhteistyötä tu-
lisi kehittää myös ihmisoikeuksien valvontakysymyksissä. Pyrkimyksenä
on myös vähentää Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistui-
meen tulevien asioiden määrää löytämällä tehokkaammin ratkaisuja
kansallisella tasolla. Näiden kansallisten ratkaisujen aikaansaamisessa
olisi oikeusasiamiesinstituutiolla keskeinen asema.¹⁸²

¹⁷⁹ Ihmis- ja oikeusvalvontakysymys ei ole vain hallintoviranomaisten toimien valvontakysymys, vaan ulottuu myös lainsäädäntöelimiin, yksityisten henkilöiden väli-
siin suhteisiin ja jopa tuomioistuimiin. Näkökohdista. *Kaminis* 2006, s. 3. Eduskun-
nan oikeusasiamiehen toimenkuvan laajentamisen kannalta voi olla ongelmallista se,
että Suomessa on suhtauduttu varsin kriittisesti esimerkiksi perusoikeuksien horison-
taalivaikutukseen. Perusoikeuksia toteuttavien lakien, kuten tasa-arvolain ja yhden-
vertaisuuslain, kannalta vaikutuksia on myös kahden yksityisen välillä. Ihmis- ja
oikeusvalvontakysymykset, eivät välttämättä velvoita vain viranomaisia.

¹⁸⁰ Peruskysymys eri syrjintävaltuutettujen itsenäisenä toimimisen jatkamisesta tai
niiden yhdistämisestä on edelleen avoin. Samoin kysymys siitä, liitetäänkö ne osaksi
esimerkiksi juuri oikeusasiamiehen kansliaa vai vaihtoehtoisesti osaksi oikeuskansle-
rin virastoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on omassa lausunnossaan kat-
sonut, että jos perustetaan eri syrjintäperusteita käsittelevä yhteinen viranomainen
(ns. syrjintävaltuutettu), sen sijoittamista eduskunnan yhteyteen tulisi harkita. Edus-
kunnan oikeusasiamies omassa lausunnossaan yhdenvertaisuustoimikunnan välimie-
tinnöstä on nähnyt syrjintäkysymykset osana perus- ja ihmisoikeuksien yleisempää
edistämistä ja valvontaa. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:13, s. 29–
30, 40. Mahdolliselle uudelle yhdenvertaisuusvaltuutetulle on katsottu ohjautuvan
osan oikeusasiamiehen käsittelemistä syrjintä- ja tasa-arvokanteluista, mutta samalla
on katsottu yhdenvertaisuusvaltuutetun ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintojen
täydentävän ja tukevan toisiaan liittyen myös kansallisen ihmisoikeusinstituution pe-
rustamiseen. KM 2009:4, s. 52, 89.

¹⁸¹ Kysymykseen voisi tulla myös eräänlainen *forum shopping* -ilmiö eri valtuutettu-
jen välillä.

¹⁸² The Implementation of Human Rights in Europe. Interim report of the Group of

Ihmisoikeustuomioistuimessa kulloinkin esillä olevan tapauksen osalta kansalliset oikeusasiamiehet voisivat informoida ihmisoikeusvaltuutettua siitä, onko kyseessä laajasti levinnyt ilmiö yhdessä tai useammassa jäsenmaassa. Oikeusasiamiesinstituution hyödyntämistä vaikeuttaa Euroopan laajuisesti kuitenkin se, että oikeusasiamiehiä ei ole aivan kaikissa jäsenmaissa ja he eivät kaikissa maissa aktiivisesti puutu ihmisoikeussopimusten rikkomisiin.¹⁸³ Suomen osalta tällaista ongelmaa ei kuitenkaan ole, vaan oikeusasiamiehen valtaoikeudet sinänsä ovat riittävät. Ongelma liittyy lähinnä edistämistehtävän luonteeseen ja laajuuteen. Osittain siihenkin on mahdollisuuksia, koska kaikkien maiden oikeusasiamiesten valtaoikeuksiin ei kuulu tutkimusten ja tarkastusten suorittaminen omasta aloitteesta. Joidenkin maiden oikeusasiamiehet voivat tutkia asioita vain niille tehtyjen kantelujen perusteella. Sen sijaan erilaisten yleisluontoisempien tiedottamiskampanjoiden toteuttaminen tai koulutustoiminta ei ole kuulunut eikä luonteeltaan sovi oikein suomalaisen oikeusasiamiesinstituution.¹⁸⁴ Yleensä ihmisoikeuksien valvonnan kohdalla ei ole koettu ongelmaksi nykyisin niinkään valvonnan puutetta kuin valvonnan koherenssia.¹⁸⁵ Tämä ongelma liittyneenä myös muihin edellä esiin tuotuihin ongelmiin ovat niiden toteuttamishdotusten takana, joita on tehty oikeusasiamiesinstituution kehittämistä liit-

Wise Persons to the Committee of Ministers. Submitted by Marc Fischbach and Jacob Södermann. European Ombudsman Meeting IOI – European Region General Assembly, June 11–13, 2006 Vienna, s. 13. Erikseen julkaistuna. Interim report of the Group of Wise Person to the committee of Ministers. 3 May 2006, SAGES(2006) 05 EN Fin. Appendix. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 121–136.

¹⁸³ *Hammarberg* 2006b, s. 139.

¹⁸⁴ Etnisen syrjinnän osalta on mietitty neuvonnan kehittämistä kolmiportaisen mallin mukaan: kunta (etnisten vähemmistöjen yhdyshenkilöt, etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinaattori, monikulttuurisuustyöryhmä/neuvottelukunta), alue (läänihallitukset, TE-keskukset, alueellinen vähemmistöasiain neuvottelukunta) ja valtakunnan taso (vähemmistövaltuutetun toimisto, vähemmistöasiain neuvottelukunta). *Tella* 2005, s. 76–83. Tässä tietyn alueen myös perus- ja ihmisoikeuskysymykseen liittyvässä neuvontatoiminnassa ei ole mukana oikeusasiamiesinstituutiota. Mielenkiintoista on sen sijaan erilaiset kaavailut nimenomaan aluetason neuvontatoimintojen kehittämiseksi. Peruslähtökohtana on nähty se, että perusoikeuksien toteuttamisen valvonta kuuluu julkisen vallan tehtäviin. Näin neuvonnan tulisi olla helposti saavutettavaa ja neuvonta tulisi toteuttaa lähellä asiakasta. Helsinkiin keskitetyn toiminnan tulisi jalkautua myös muille alueille esimerkiksi yhteistyösopimuksin alueellisten toimijoiden kanssa. Tarkemmin alueellisista järjestelyistä. *Tella* 2006; *Tella* 2007.

¹⁸⁵ *Van Gerven* 2004, s. 261–262.

tyen syrjintä- ja yleensä perus- ja ihmisoikeuskysymysten valvontaan.¹⁸⁶ Yleisesti keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen ja mahdolliset erityisvaltuutettujen järjestelyt eivät saisi merkitä heikennyksiä oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan, toimivaltuuksiin ja mahdollisuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

2.4 IHMISOIKEUSKESKUS

Yhdistyneiden kansakuntien vahvistamien Pariisin periaatteiden vaatimusten toteuttamisesta käyty keskustelu ja yleensä kansainvälisen ihmisoikeusvalvonnan toimintaympäristön muutos vaikuttivat suomalaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution, Ihmisoikeuskeskuksen, perustamiseen. Ihmisoikeuskeskus aloittaa toimintansa vuonna 2012 oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä itsenäisenä ja riippumattomana toimielimenä. Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja ja eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta. Lähtökohtana perustamiselle pidettiin sitä, että Ihmisoikeuskeskukselle säädettävät tehtävät kattavat yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa Yhdistyneiden kansakuntien vahvistamien Pariisin periaatteiden mukaiselle kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kuuluvan tehtäväkokonaisuuden. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävät muodostaisivat Pariisin periaatteiden mukaisen valinnaisen kantelu-tehtävän. Näin se mahdollistaisi YK:n kansallisten instituutioiden Kansainvälisen koordinaatiokomiteaan (*International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and the Protection of Human Rights*) akkreditoinnin ja täysimääräiseksi jäseneksi hyväksymisen puheoikeuksineen YK:n ihmisoikeusneuvostossa. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun lisäksi muun muassa Euroopan neuvoston ministerikomitea on jo vuonna 1997 suosittelut, että jäsenvaltiot ottaisivat Pariisin periaatteet huomioon kansallisia ihmisoikeusinstituutioita perustaessaan. Pariisin periaatteiden on myönnetty olevan tul-

¹⁸⁶ On todettava, että suomalaisessa keskustelussa tietosuojavaikuttettu vaikutetaan jätetyn ulkopuolelle, kun kansainvälisesti se nähdään osana hyvän hallinnon avoimuusproblematiikkaa.

kinnanvaraisia ja joustavia, eikä niistä ole katsottu olevan johdettavissa valmista kaikkiin maihin sopivaa malliorganisaatiota.¹⁸⁷

Tarkoituksena on ollut luoda sateenvarjomainen instituutorakenne, jolla olisi synergia vaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Lisäksi tavoitteena on ollut luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.¹⁸⁸

Oikeusasiamieslain 19 b §:n mukaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on 19 d §:n mukaan:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatus- ta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista, perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Ihmisoikeuskeskukselle haluttiin antaa niin laaja tehtävänkuva kuin on mahdollista ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Tehtävänkuvaan sisällytettiin ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyviä asiantuntija-, neuvonta- ja selvitystehtäviä sekä ihmisoikeuskasvatukseen, -koulutukseen ja -tiedotukseen sekä kansainvälisten ihmisoikeusittomusten seurantaan kuuluvia tehtäviä. Instituution tarkoitus on osallistua myös tällaisiin tehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Vastaavasti, kuten oikeusasiamiesinstituution kohdalla, korostettiin sitä, että vaikka kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat valtiollisia toimielimiä, niitä ei voida sijoittaa luontevasti valtiovallan kolmijako-opin mukaiseen institutionaaliseen kehitykseen. ”Kyseessä olisi kansalaisyhteiskunnan, ihmisoikeustutkimuksen ja hallituksen toimintaa täydentävä toimielin, joka pyrkii omalta osaltaan turvaa-

¹⁸⁷ HE 205/2010 vp, s. 1, 5, 12.

¹⁸⁸ HE 205/2010 vp, s. 1, 18.

maan ihmisoikeuksien toteutumisen seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti, edellä mainittujen toimintaa, avustamalla niitä ihmisoikeuksien paremmaksi toteuttamiseksi sekä muokkaamalla yhteiskuntaa ihmisoikeustietoisemmaksi ja -myönteisemmäksi.”¹⁸⁹

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävä koskisi oikeuksien toteutumista ensi kädessä Suomessa. Kuitenkin jos asialla on yhteys Suomeen, keskus voisi arvioida myös Suomen ulkopoliittikan painopisteitä ihmisoikeusnäkökulmasta taikka ihmisoikeuksien toteutumista EU:ssa tai kansainvälisesti.¹⁹⁰ Ihmisoikeuskeskuksen erityisenä tehtävänä olisi perus- ja ihmisoikeusasioiden koordinointi. Se olisi perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteinen tiedonvaihtokanava ja yhteistyöelin, ja tuottaisi tutkimuspohjaista tietoa. Keskus palvelisi tasapuolisesti kaikkia laillisuusvalvontaa harjoittavia tahoja.¹⁹¹

Hallituksen esityksessä ehdotettiin sellaista järjestelyä, että eduskunta valitsisi Ihmisoikeuskeskukselle johtajan, jonka toimikausi olisi neljän vuoden määräajan mittainen.¹⁹² Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kannattanut järjestelyä, vaan sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehelle annettiin tehtäväksi nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtaja neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon.¹⁹³ Nimitysmenettely vastaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valintamenettelyä. Perustuslakivaliokunta perusteli sääntelyratkaisuaan sillä, että henkilövaalien säätämistä eduskunnan täysistunnon tehtäväksi tulee käyttää vain hyvin harkitusti. Ihmisoikeuskeskuksen tai sen johtajan toiminnallinen yhteys eduskuntaan nähtiin siinä määrin vähäisenä, ettei ehdotettu verraten raskas menettely ollut valiokunnan mielestä perusteltu.¹⁹⁴ Annettaessa nimitystoimivalta oikeusasiamiehelle tultiin

¹⁸⁹ HE 205/2010 vp, s. 4.

¹⁹⁰ HE 205/2010 vp, s. 27.

¹⁹¹ HE 205/2010 vp, s. 21.

¹⁹² Eduskunnan kanslia ei ollut omassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna, että johtajan valitsisi eduskunnan täysistunto. Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009.

¹⁹³ Oikeusasiamieslain 19 c §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamies nimittää Ihmisoikeuskeskuksen johtajan saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Oikeusasiamies toisi esille hakeneet ja erittelisi näkemyksensä mukaan toimen kelpoisuusehdot täyttävät henkilöt. Perustuslakivaliokunta antaisi kannanottonsa oikeusasiamiehen näkemykseen. Lähtökohtaisesti valmisteluvaiheessa ajateltiin, että tämän jälkeen kannanotto olisi myönteinen ja oikeusasiamies nimittäisi ihmisoikeuskeskuksen johtajan määräajaksi virkaan erillisellä päätöksellä. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

¹⁹⁴ PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp.

samalla varmistaneeksi oikeusasiamiehen arvovallan säilyminen. Jos eduskunnan täysistunto olisi valinnut Ihmisoikeuskeskuksen johtajan, olisi tämä ollut omiaan viemään ajatuksellisesti kahden, jopa kilpailevan, auktoriteetin malliin, oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä.

Ihmisoikeuskeskuksen johtajan tulee olla hyvin perehtynyt perus- ja ihmisoikeuksiin.¹⁹⁵ Johtajan tehtävänä on lain mukaan johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät oikeusasiamieslain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

Oikeusasiamieslain 19 e §:ssä säädetään ihmisoikeusvaltuuskunnasta, jonka eduskunnan oikeusasiamies asettaa Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii nimenomaan Ihmisoikeuskeskuksen johtaja, ei oikeusasiamies. Valtuuskunnassa on vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä.¹⁹⁶ Valtuuskunnan olisi tarkoitus koostua kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunnan tehtävänä on oikeusasiamieslain 19 e §:n 2 momentin mukaan:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä ihmisoikeusasioita;

¹⁹⁵ Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n mukaan valtion talousarviossa eriteltävään virkaan tai siihen kuuluvien tehtävien hoitamista tarkoittavaan määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Ihmisoikeuskeskuksen virkaan kelpoisuusvaatimuksena olisi Suomen kansalaisuus. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

¹⁹⁶ Kansalaisyhteiskuntaa edustavia tahoja olisivat perus- ja ihmisoikeuksia edistävät järjestöt ja muut vastaavanlaiset esimerkiksi eri kieli- ja vähemmistöryhmiä sekä maailmankatsomuksellisia ja uskonnollisia suuntauksia edustavat tahot. Muihin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajiin kuuluvat esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat, perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutetut sekä ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvoa-antavat perus- ja ihmisoikeusasioihin perehtyneet neuvottelukunnat. Valmisteluvaiheessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtuuskuntaa asetettaessa voi syntyä tarve noudattaa rotaatioperiaatetta vastaavanlaisia intressejä edustavien tahojen kesken. Rotaatioperiaatetta ei kuitenkaan olisi perusteltua soveltaa ylimpiin laillisuusvalvojiin tai perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettuihin eikä myöskään esimerkiksi Saamelaiskäräjiin. Ministeriöiden, kuntien tai työmarkkinaosapuolien ei ollut tarkoitus olla edustettuna valtuuskunnassa. HE 205/2010 vp, s. 28–29. Työmarkkinajärjestöjen osalta perustuslakivaliokunta ei pitänyt näkökohtaa asianmukaisena ottaa huomioon sen, että useita Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksia pidetään ihmisoikeussopimuksina. PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp; PTK 165/2010 vp (3.3.2011). Valtuuskunta toimii myös eräänlaisena kansalaisjärjestöjen keskustelufoorumina.

- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Oikeusasiamiehen toiminnan tulevaisuuden näkökulmasta Ihmisoikeuskeskuksen olemassaolo eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä ei ole ongelmallinen,¹⁹⁷ mutta tällaiseksi saattaa muodostua Ihmisoikeuskeskuksen johtajan asema. Kysymys onkin siitä, kuinka myös oikeusasiamiehen kansainvälinen yhteistoiminta toteutuu jatkossa¹⁹⁸ ja siitä, kuinka Ihmisoikeuskeskuksen johtajan mahdolliset julkisuuteen esittämät kannanotot vaikuttavat oikeusasiamiehen julkiseen kuvaan,¹⁹⁹ vaikka oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivaltuudet valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista säilyvät ennallaan.²⁰⁰ Valmisteluvaiheessa korostettiin johtajan vaalitavan korostavan Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallista itsenäisyyttä samalla, kun eduskunnan valitsema johtaja olisi ollut omiaan antamaan erityistä arvovaltaa ja näkyvyyttä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnalle.²⁰¹ Eduskun-

¹⁹⁷ Välillisiä vaikutuksia voi olla määrärahoihin, vaikka lainvalmisteluvaiheessa todettiin, että Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö- ja toimintamenot eivät saa vähentää oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa varten annettuja voimavaroja. HE 205/2010 vp, s. 20. Lausunnon antajat olivat nostaneet jo esiin kysymyksen Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja henkilökunnan suhteesta eduskunnan oikeusasiamieheen. HE 205/2010 vp, s. 23.

¹⁹⁸ Hallituksen esityksessä tätä rajanvetoa yritetään tehdä siten, että Ihmisoikeuskeskus pääsääntöisesti edustaisi Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvässä eurooppalaisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Oikeusasiamiehellä säilyisivät edelleen ne kansainväliset yhteydet, jotka liittyvät hänen tehtäviinsä. Ihmisoikeuskeskuksen kannalta tärkeimpiä kansainvälisiä toimijoita olisivat esimerkiksi muiden maiden kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, YK:n Ihmisoikeusneuvosto ja sopimusten valvontaelimet, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea sekä Euroopan neuvoston toimielimet ja EU:n perusoikeusvirasto. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväksi tulisi myös muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta. HE 205/2010 vp, s. 28.

¹⁹⁹ Eduskunnan perustuslakivaliokunta olikin aikaisemmin kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että instituution mahdollinen luominen eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen ei saa merkitä heikennystä oikeusasiamiehen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. PeVM 8/2007 vp.

²⁰⁰ HE 205/2010 vp, s. 19.

²⁰¹ HE 205/2010 vp, s. 27. Johtaja voi myös ilman valtuuskuntaa antaa kannanottoja ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista. Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstöön

nan suorittamasta valinnasta kuitenkin luovuttiin, mutta edelleen on jossain määrin vaarana se, että kahden toimijan asetelma vähentää oikeusasiamiehen painoarvoa erityisesti suuren yleisön näkökulmasta.

Lähtökohtaisesti Ihmisoikeuskeskuksen johtaja olisi se, joka antaisi Ihmisoikeuskeskuksen puolesta kannanottoja, ei valtuuskunta. Mahdollista on, että yleisen suunnittelun ohella myös Ihmisoikeusvaltuuskunta voisi toimia tässä merkityksessä. Yleisesti valmisteluvaiheessa on todettu, että Ihmisoikeuskeskus voisi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen²⁰² huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voisi myös oma-aloitteisesti tai pyydettyä esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.²⁰³ Valmisteluvaiheessa katsottiin välttämättömäksi, että Ihmisoikeuskeskuksella on oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, syrjintäkieltoon, kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin, vapautensa menettäneiden asemaan ja rikosoikeudelliseen järjestelmään sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvää laajaa ja vahvaa osaamista. Samoin tehtävien hoitamisen katsottiin edellyttävän perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä koskevaa kokonaisvaltaista ja syvällistä asiantuntemusta.²⁰⁴

Oikeusasiamiehen roolin ja aseman näkökulmasta jossain määrin ongelmallinen on myös ihmisoikeusvaltuuskunta.²⁰⁵ Oikeusasiamies nimit-

kuuluvien esittelijöiden esittelystä johtaja ratkaisisi esimerkiksi sellaisia lausuntoasioita tai tekisi aloitteita sellaisissa perus- ja ihmisoikeusasioissa, joita ei tarvitse siirtää ihmisoikeusvaltuuskunnan tai sen toimielinten päätettäväksi.

²⁰² Valmisteluvaiheessa on suhtauduttu joustavasti perusoikeuksien horisontaalivai-
kutukseen.

²⁰³ HE 205/2010 vp, s. 28. Perustuslakivaliokunta mietinnössään korosti sitä, että sen lisäksi, että Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluja, se ei myöskään voi oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen tai antaa lausuntoja ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaa kuuluvista yksittäistapauksista. PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp. Periaatteellisesti Ihmisoikeuskeskus voi siirtää havaitsemansa ihmisoikeuksien loukkausat oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Tämä sinänsä voisi ajatuksellisesti puoltaa eduskunnan oikeusasiamiehen erillisyyttä Ihmisoikeuskeskuksen rakenteesta. Lähtökohtaisesti Ihmisoikeuskeskus ei voi näitä käsitellä tai antaa niistä lausuntoja, joten jonkinlainen siirtomekanismi joudutaan toteuttamaan, ja tällöin asia tulee vireille teknisesti oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Ihmisoikeuskeskuksen havainnot ovat täten verrannollisia esimerkiksi oikeusasiamiehen kanslian lehdistöseurantaan.

²⁰⁴ HE 205/2010 vp, s. 20.

²⁰⁵ *Liisa Niemisen* mielestä ihmisoikeusinstituutiota toteutettaessa olisi tullut kehittä-

tää valtuuskunnan, mutta jää halutessaan ulkopuoliseksi suhteessa valtuuskuntaan. Näin ihmisloukkauuskanteluiden tutkiminen erottautuu ihmisoikeuksien edistämistehtävästä ehkä liiaksikin. Olisiko sitten ollut mahdollista tehdä oikeusasiamiehestä selkeämmin Ihmisoikeuskeskuksen johtaja?²⁰⁶ Ihmisoikeuskeskuksen (ja sen johtajan) ja oikeusasiamiehen tehtävien tulisi yhdessä muodostaa Pariisin periaatteiden mukaisen instituution toteutuminen, mutta järjestely sisältää vaaratekijänä henkilöityvät toimijat ja näiden keskinäisen yhteistoiminnan sujuvuuden. Toisaalta omaksuttu lainsäädäntöratkaisu vähentää mahdollisuutta oikeusasiamiesinstituution politisoitumiseen, josta oli viitteitä instituution toiminnassa ensimmäisten vuosikymmenten aikana. Oikeusasiamies pysyy enemmän laillisuusvalvojana, kun Ihmisoikeuskeskuksen johtaja saattaa ottaa aktiivisemmän poliittisen roolin.

Valmisteluvaiheessa korostettiin voimakkaasti sitä, että oikeusasiamies ei täytä Pariisin periaatteiden pluralistisuuden vaatimusta, eikä oikeusasiamiehelle ole myöskään säädetty näiden periaatteiden mukaista, nimenomaista ihmis- ja perusoikeuksien laajempaa edistämis- ja seurantavollisuutta, joihin kuuluisivat esimerkiksi ihmisoikeustiedotus ja -tutkimus, ihmisoikeuskoulutus ja -kasvatus sekä raportointi kansallisesta perus- ja ihmisoikeustilanteesta. Oikeusasiamiehellä ei ole myös-

tää neuvottelukuntien asemaa, jotta ne olisivat täyttäneet Pariisin periaatteiden vaatimukset. Ongelmana oli kuitenkin se, että oikeusasiamies ei oikein voi toimia jonkin neuvottelukunnan alaisena. Niemisen mukaan kysymys ei olisikaan mistään alaisuussuhteesta, eikä hän nähnyt estettä sille, että oikeusasiamiehen yhteydessä toimisi neuvottelukunta, joka voisi tehdä ehdotuksia laillisuusvalvonnan painopistealueista. Viime vuosina oikeusasiamies on jo nimennyt tällaisia painopistealueita. *Nieminen* 2008, s. 384. Oikeusasiamiehen oman itsenäisen aseman painottaminen puoltaa omalta osaltaan ihmisoikeusvaltuuskunnan eriyttämistä oikeusasiamiehen toiminnasta.

²⁰⁶ Yksi mahdollisuus olisi ollut tehdä oikeusasiamiehestä suoraan puheenjohtaja ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajasta varapuheenjohtaja. Ihmisoikeusliiton mielestä olisi taas kannattanut miettiä tarkemmin sitä vaihtoehtoa, että valtuuskunta olisi valinnut puheenjohtajan keskuudestaan. Toisaalta monessa lausunnossa oli esitetty yllättäen huoli siitä, että Ihmisoikeuskeskuksella ei olisi riittävän riippumatonta ja itsenäistä asemaa oikeusasiamiehestä. Helsingin yliopisto pelkäsi lausunnossaan jopa Ihmisoikeuskeskuksen alisteista asemaa oikeusasiamieheen nähden, jos se sijoitettaisiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen, eikä suoraan eduskunnan alaisuuteen. Tasa-arvovaltuutettu oli taas halunnut pohdittavan sitä, nimettäisiinkö jokin olemassa oleva perus- ja ihmisoikeustoimija, lähinnä oikeusasiamies, kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi uuden toimijan perustamisen sijaan. Oikeusministeriön muistio lausuntopäätteestä 7.9.2010 OM 6/41/2009. Näkökohdat olivat varsin kaukana toisistaan, ja ratkaisu on jonkinlainen kompromissi.

kään ihmisoikeussopimusten toteutuksen seurantatehtäviä.²⁰⁷ Joka tapauksessa ihmisoikeusmandaatin omaavia oikeusasiamiesinstituutioita on myös akkreditoitu ihmisoikeusneuvostoon.

Ihmisoikeuskeskuksen kohdalla on korostettu sen toiminnallista itsenäisyyttä ja riippumattomuutta siten, että tehtäviään suorittaessaan Ihmisoikeuskeskuksen tai sen toimielinten toiminta ei olisi muun tahon käskyvaltan tai valvonnan alaista. Hallinnollisessa suhteessa Ihmisoikeuskeskuksen johtajan ja muiden virkamiesten tehtävät olisivat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstön tehtäviä, joista annettaisiin tarkempia määräyksiä oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä. Eduskunnan oikeusasiamies kuitenkin päättäisi eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n mukaan keskuksen virkojen siirtämisestä kanslian sisällä, virkojen osa-aikaistamisesta, kirjallisen varoituksen antamisesta keskuksen virkamiehelle, tällaisen virkamiehen lomauttamisesta, virantoimituksesta pidättämisestä tai irtisanomisesta sekä virkasuhteen päättämisestä. Ennen tällaista päätöksentekoa olisi Ihmisoikeuskeskuksen toiminnallisesta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta johtuen asianmukaista kuulla keskuksen johtajaa.²⁰⁸ Lain tasoisin säännöksin ei voi kuitenkaan poiketa ylimpien laillisuusvalvojen perustuslain 108–110 §:n valvontaoikeudesta.²⁰⁹

Hallituksen esityksen yleisissä perusteluissa todetaan, että ihmisoikeusinstituutiolla tulee olla oikeus kuulla henkilöitä sekä saada tietoja ja asia-

²⁰⁷ HE 205/2010 vp, s. 16.

²⁰⁸ HE 205/2010 vp, s. 26. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 4 §:n mukaisesti Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virkaa ei saa perustaa, lakkauttaa eikä nimeä muuttaa, ellei virkaa ole valtion talousarviossa eritelty. Lain 29 §:n mukaisesti Ihmisoikeuskeskuksen johtaja, kuten myös oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikkö, voidaan irtisanoa, kun siihen on virkasuhteen luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Ehdotusta, jonka mukaan Ihmisoikeuskeskuksen johtajaan kohdistettavista toimenpiteistä päättäisi oikeusasiamies, pidettiin Ihmisoikeuskeskuksen ja sen johtajan toiminnallisen riippumattomuuden kannalta ongelmallisena. Parempana järjestelmänä olisi pidetty sitä epätavallista, mutta mahdollista järjestelyä, että vain täysistunto voisi vapauttaa johtajan tehtävistään kuten oikeusasiamiehen sijaisena. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

²⁰⁹ Tämä on otettu esiin hallituksen esityksen luvussa sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestyksestä. ”Ihmisoikeuskeskuksesta ehdotetulla sääntelyllä ei rajoitettaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108 ja 109 §:stä johdettavia laillisuusvalvontatehtäviä tai toimivaltuuksia.” Merkitseekö tämä sitä, että oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on mahdollisuus valvoa myös Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa? Oikeusasiamiehen kansliassa sen osana organisaation ja sen henkilöstön asema on henkilöstöhallinnollinen, mutta korostettaessa sen riippumattomuutta, viedään sitä nimenomaan laillisuusvalvonnan alueelle.

kirjoja viranomaisilta.²¹⁰ Tämä tehokas oikeus on kuitenkin vain oikeusasiamiehellä, jonka tehtävänkuvan tulisi näin täydentää myös tältä osin Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviä. Oikeusasiamieslain 19 d § 2 momentin mukaan Ihmisoikeuskeskukselle on sinänsä annettu tehtävänsä hoitamiseksi oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta. Kyseinen toimivaltasäännös ei ole mitenkään tarkkarajainen ottaen huomioon, että tiedot tulevat Ihmisoikeuskeskukselle, jolla on olemassa myös erittäin laaja-alainen valtuuskunta, ja kyseeseen tulevat usein myös arkaluonteiset tiedot.²¹¹ Oikeusasiamiehen tiedoksisaantioikeus perustuu perustuslakiin ja tietojen käyttötarkoitus on selkeästi rajatumpi.

Lakiin olisi ollut ehkä ollut aiheellista tehdä viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §:ään. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa oikeusasiamieslain 19 d §:n kohdalla on asiaa selvennetty nimenomaan siten, että Ihmisoikeuskeskuksen tietojensaantioikeudet olisivat samat kuin tutkimuslaitoksilla.²¹² Säännöksestä puuttuu oikeus salassa pidettäviin tietoihin, mutta ottaen huomioon mahdollisten pyyntöjen kohteiden sääntelyn vivahteiden ymmärtämisen erilaiset tiedolliset tasot, olisi tarkennus ollut ehkä paikallaan. Pyynnön kohteeksi joutuneella on siis valta harkita sitä, antaako se Ihmisoikeuskeskukselle luvan salassa pidettäviin asiakirjoihin²¹³ toisin kuin oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin kohdalla. Oikeusasiamiehen kanslian samoin kuin Ihmisoikeuskeskuksen tietohuollossa tämä tulee ottaa huomioon siinä, kenen työtehtävien näkökulmasta tiedot ovat tarpeellisia.

²¹⁰ HE 205/2010 vp, s. 4.

²¹¹ Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuudet ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luetteloimaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Esim. PeVL 14/2002 vp; PeVL 18/2010 vp.

²¹² Lisäksi tarkoitus olisi, että Ihmisoikeuskeskus käyttäisi nimenomaan olemassa olevia kansalaisyhteiskunnan ja yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavia toimijoita alihankkijoina. HE 205/2010 vp, s. 27.

²¹³ Luvan saamisen edellytyksenä pidetään sitä, että se ei saa loukata niitä etuja, joiden suojelemiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tietoa ei saa yksilöidysti julkistaa tutkimuksessa, tilastossa tai selvityksessä eikä salassa pidettävä tieto saa muutenkaan käydä ilmi. Lupa salassa pidettävien tietojen antamiseen voidaan antaa viranomaiselle tai yksittäiselle tutkijalle. Ehdotonta oikeutta luvan saamiseen ei ole, mutta viranomaisen tulee luvan antamista harkitessaan ottaa huomioon tieteellisen tutkimuksen vapaus. Viranomaiselle on mahdollista asettaa lupaan ehtoja. Luvan saanut tutkimustarkoitukseen on vaitiolovelvollinen. *Mäenpää* 2009b, s. 179–182, 329.

3 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan toteuttaminen kanteluasian käsittelyssä

Suomessa on käytössä yhden oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmä.²¹⁴ Kanteluasioiden lisääntyminen ja tehtäväkentän laajeneminen on pakottanut lisäämään oikeusasiamiehen rinnalle apulaisoikeusasiamiehen.²¹⁵ Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisutkin ovat oikeusasiamiehen instituutiona antamia, vaikka itse toiminta henkilöityy kulloiseenkin oikeusasiamieheen.

Oikeusasiamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Lain 14 §:n 2 momentti kuitenkin antaa apulaisoikeusasiamiehille heille jaetuissa asioissa itsenäisen päätösvallan. Säännöksen mukaan apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen. Näin ollen oikeusasiamiehen asema suhteessa apulaisoikeusasiamiehiin rinnastuu päällikkötuomarin asemaan. Toisaalta vakiintuneet tehtäväjaot ohjaavat automaattisesti tietyt asiakokonaisuudet oikeusasiamiehelle ja apulaisoikeusasiamiehille. Apulaisoikeusasiamiehille kuuluu myös aloiteoikeus.

Apulaisoikeusasiamiehen itsenäistä toimivaltuutta on rajoitettu vain ylimpien valtioelinten ja ylimpien tuomioistuinten toiminnan moitteiden osalta. Oikeusasiamieslain 14 §:n 3 momentin mukaan jos apulais-

²¹⁴ Suomalainen järjestelmä poikkeaa tässä ruotsalaisesta siinä, että Ruotsissa on suoraan käytössä neljän oikeusasiamiehen järjestelmä, vaikka Ruotsissakin edelleen pitkälti puhutaan yhdestä oikeusasiamiehestä.

²¹⁵ Aikaisemmin oikeusasiamieslain 19 a §:n mukaan (24.8.2007/804) apulaisoikeusasiamiehen sijainen pystyi hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä muutoin kuin lyhytaikaisesti oli estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä oli täyttämättä. Lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies voi jatkossa kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tosiasiallisen tarpeen perusteella riippumatta siitä, onko apulaisoikeusasiamiehen este pitkä- vai lyhytaikainen. Harkinta voitaisiin tehdä poissaolosta johtuvan tosiasiallisen tarpeen perusteella. HE 205/2010 vp, s. 18.

oikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänäään olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, apulaisoikeusasiamiehen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

Kanteluasian käsittelyä tarkasteltiin tarkemmin perustuslakivaliokunnassa reilut kymmenen vuotta sitten. Käsittelyn yhteydessä silloinen oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* antoi kirjallisen lausunnon ja silloinen oikeuskansleri *Jorma S. Aalto* muistion perustuslakivaliokunnan kuulemisen teemasta: kanteluasioiden käsittelystä oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerinvirastossa ja sen kehittämismahdollisuuksista.²¹⁶ Kanteluasioiden käsittelyn kehittäminen oli myös keskeisessä asemassa vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutoksessa ja sen taustaselvityksissä. Ks. Liite 2.

Kanteluasioiden käsittely muodostaa oikeusasiamiehen toiminnassa keskeisimmän ja ajankäytöllisesti huomattavimman osa. Suurin osa oikeusasiamiehen käsittelemistä asioista tulee vireille kanteluiden kautta, harvat omasta aloitteesta, esimerkiksi sanomalehtikirjoitusten perusteella, tai omien tutkimusten kautta. Kantelut muodostavat myös sitä kautta olennaisen signaalin, että niiden perusteella oikeusasiamies voi suunnata oma-aloitteisia tutkimuksia ja tarkastusmatkoja.

Tutkittavien kanteluiden määrien vähentämiseksi on ehdotettu erilaisia keinoja kantelujen tutkimuskynnyksen nostamisesta niiden käsittelyn menettelytapojen kehittämiseen. Oikeusasiamiehen resurssien varaamista enemmän oma-aloitteiseen tutkimukseen on perusteltu muun muassa sillä, että tiettyjen alojen valvonta ei voi rakentua kanteluiden varaan. Perusteena on käytetty myös sitä, että oikeusasiamiehestä tulee vain reaktiivinen instituutio, joka ottaa kantaa kanteluihin, mutta joka ei ole enää aktiivinen toimija pyrittäessä kehittämään perus- ja ihmisoikeuksia.²¹⁷ Oikeusasiamies ei ole kuitenkaan lähtökohdaisesti tällainen instituutio, vaan sitä halutaan kehittää tähän suun-

²¹⁶ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996; Liite 2. Oikeuskanslerinviraston muistio 18.4.1996.

²¹⁷ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 168.

taan. Perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksetkaan eivät tule ilmi itsessään, vaan nekin tulevat ilmi usein nimenomaan kanteluiden kautta.

3.1 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN KÄYTÄNNÖN ORGANISOINTI

Oikeusasiamiehen ratkaistavien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Kun valtioneuvoston oikeuskanslerin organisaatiota kutsutaan virastoksi, eduskunnan oikeusasiamiehen viranomaisorganisaatiosta käytetään nimitystä kanslia. Oikeusasiamieslain 21 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä. Johtosäännön lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä. Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

Lakia eduskunnan virkamiehistä (19.12.2003/1197) ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamieheen eikä apulaisoikeusasiamieheen (1 §:n 3 momentti).²¹⁸ Sen sijaan sitä sovelletaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian muihin virkamiehiin. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on eduskunnan virasto. Eduskunnan kansliatoimikunta päättää eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet nimittää eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi lain 71 §:n mukaan hän päättää viran siirtämisestä viraston sisällä, virkamiehen siirtämisestä lain 25 §:n nojalla, virkasuhteen muuttamisesta osa-aikaiseksi, kirjallisen varoituksen antamisesta, virkamiehen lomauttamisesta, virantoimituksesta pidättämisestä, virkamiehen irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Oikeusasiamies tekee näissä asioissa ratkaisunsa nimenomaisesti esittelystä.

²¹⁸ PNE 1/2003 vp. Säännökset eivät koske heidän palvelussuhdettaan.

Kansliassa on oikeusasiamiehen nimittäminä virkamiehinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, vanhempia oikeusasiamiehensihteereitä ja oikeusasiamiehensihteereitä.²¹⁹ Kelpoisuusvaatimuksena on pidetty oikeustieteen perustutkintoa. Lisäksi kansliassa on kaksi ns. päivystävää lakimiestä, kaksi tiedottajaa, tarkastajia ja notaareita sekä muuta kansliahenkilökuntaa. Kanslian lakimiehet, notaarit ja tarkastajat valmistelvat ja esittelevät oikeusasiamiehen ratkaistavaksi tulevat asiat.²²⁰ Oikeusasiamies tekee ratkaisunsa esittelystä, jos ei päätä toisin. Esittelyjärjestelmän käyttäminen on ollut yleensä suomalaiselle hallinnolle tyypillistä tehden toiminnasta myös ylimpien tuomioistuinten kaltaista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimintaan on liitetty vähitellen yhä enemmän neuvontatoimintaa. Oikeusasiamiehen neuvontalakimiehet täyttävät Suomessa niitä puutteita, joita on olemassa yleisissä neuvontapalveluissa, mihin esimerkiksi oikeusturva-asiainneuvottelukunta vuosikertomuksissaan kiinnitti huomiota.²²¹ Ongelmallista oikeusasiamiehen kanslian neuvontatoiminnan kehittämisen kannalta voi olla se, että kansliasta saatuihin tietoihin suhtaudutaan kriittikittömästi. Oikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena esimerkiksi neuvontatoimintaa, joka liittyy muihin oikeussuojamahdollisuuksiin. Erityisesti vahingonkorvauskanteen nostomahdollisuuden esitleminen siihen liittyvän kuluriskin vuoksi on ongelmallista, koska tähän suuntaan annettu neuvonta voidaan mieltää helposti oikeusasiamiehen taholta annetuksi suositukseksi.²²²

Vaikka kanteluasioiden ratkaiseminen ei ole itsessään oikeudellista neuvontaa, katsotaan siihen käytännössä liittyvän neuvojen antamista. Jos oikeusasiamies ei voi tehdä kantelijan asialle mitään, häneltä odote-

²¹⁹ Perustuslain seurantatyöryhmä kiinnitti huomiota määräaikaisten virkasuhteiden jatkuvaan käyttöön oikeusasiamiehen kansliassa tilanteessa, jossa kanslian työmäärässä ei ole odotettavissa vähentymistä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 78.

²²⁰ Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee nykyään eduskunnan uudessa lisärakennuksessa.

²²¹ Ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003, s. 19–28.

²²² Kansainvälisestikin tämäntyyppisen neuvontatoiminnan katsotaan kuuluvan oikeusasiamiehelle. Portugalin oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevän lain 32 artiklassa säädetään oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaksi kantelijan informointi käytettävissä olevista oikeussuojateistä. Statute of the Portuguese Ombudsman. Lisboa 2007.

taan neuvoa siitä, mitä kantelija itse voisi asiassaan tehdä. Monet kantelijat pyytävät oikeusasiamieheltä neuvoja.²²³

Asiakkaita, jotka ottavat yhteyttä tai haluavat tehdä kantelun, ohjataan ja neuvotaan kantelun tekemisessä.²²⁴ Ns. päivystävät lakimiehet (neuvontalakimiehet) ottavat vastaan asiakaspuheluita, vastaavat kansalaiskirjoituksiin ja kirjallisiin tiedusteluihin.²²⁵ Tällaisten neuvontapalvelujen kehittäminen on kansainvälisestäikin tyypillinen osa oikeusasiamiehen toimintaa.²²⁶ Erilaiset epämuodolliset yhteydenotot oikeusasia-

²²³ Oikeusasiamiehen mielestä neuvojen antaminen on ongelmallista. ”Oikeudellisten neuvojen antamiseen liittyy kuitenkin riskejä, joita ei-juristien on joskus vaikeata mieltää. Toisen ihmisen tilannetta tuntematta on vaikea esimerkiksi sanoa, kannattaako tämän nostaa kannetta tuomioistuimessa jonkin etunsa turvaamiseksi vai ei. Neuvo voi sinänsä olla juridisesti oikea, mutta asianajollisesti ja inhimillisesti silti väärä. Oikeudenkäynnin häviämiski voi joskus olla taloudellisesti niin suuri, ettei oikeudenkäynnin aloittamista voi suositella. Oikeudellisten neuvojen antaminen edellyttää yleensä erityistä luottamussuhdetta neuvon antajan ja saajan välillä. Tällaista suhdetta OA:llä ei voi olla kantelijaan. On mahdollista, että OA:ltä saatu neuvo ymmärretään lähes velvoittavaksi toimintaohjeeksi tai jopa takuiksi siitä, että neuvon mukainen toiminta johtaa toivottuun tulokseen. Olen itse pyrkinyt tietoisesti välttämään tällaisten väärinkäsitysten syntymistä esimerkiksi informoidessani kantelijaa hänen mahdollisuudestaan hakea kantelunalaiseen päätökseen purkua korkeimmalta oikeudelta.” PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (Lauri Lehtimajan lausunto) 10.4.1996.

²²⁴ Neuvontatoiminnan kehittäminen oli esillä jo 1970-luvulla, jolloin oikeusasiamiehen kanslian työtä katsottiin lisänneen siellä tapahtuva yleisöneuvonta. Toisaalta neuvontatoiminta oli samalla alentanut varsinaisten kanteluiden määrää. KM 1975:41, s.10.

²²⁵ Kansalaisten palveluun on panostettu erityisesti vuodesta 2001 lähtien, jolloin kansliassa aloitettiin neuvontalakimiespalvelu. Neuvontalakimies neuvoo asiakkaita kanteluiden tekemisessä sekä vastaa asiakkaiden tiedusteluihin ja tarvittaessa ohjaa asiakkaan oikean viranomaistahon luokse. Neuvontaa annetaan pääasiassa puhelimitse, mutta neuvontalakimies on mahdollista tavata myös henkilökohtaisesti. *Wirta – Romakkaniemi* 2010, s. 170. Vuonna 2007 asiakaspuheluita tuli noin 2500, noin 150 asiakasta kävi kansliassa keskustelemassa ja kansalaiskirjoituksiin ja kirjallisiin tiedusteluihin vastattiin 300 kertaa. Päivystävien lakimiesten ohella osa tiedusteluista ohjautuu kirjaamoon asiakirjapyyntöineen. Ks. Oikeusasiamies – Muu toiminta. Vertailuna todettakoon, että puhelinpäivystyksessä oli vuonna 1992 n. 1000 asiakasta. Isoimmat viranomaisryhmät, joista otettiin yhteyttä puhelinpäivystykseen, olivat poliisi ja sosiaaliviranomaiset. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 1992, s. 18. Monet samantyyppiset ongelmat, jotka liittyvät muihin neuvontapalveluihin, tulevat kyseeseen myös oikeusasiamiehen kanslian neuvontapalveluiden kehittämisessä. Puhelinneuvonnalla on katsottu olevan myös etuja: puhelimesta voidaan rauhoittaa asiakasta, vaikka asiaa ei saataisikaan välittömästi ratkaistua. Väärinkäsitysten suuren mahdollisuuden vuoksi puhelinneuvojen antamisen ala on kuitenkin rajallinen. Näkökohdista. Esim. Oikeusministeriön työryhämämietintöjä 2002:1, s. 23–24.

²²⁶ Iosssa-Britanniassa on todettu oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvan neuvontatoi-

miehen kanslian tyyppiseen toimielimeen ovat yleisiä. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin pitänyt kannatettavana neuvontapalvelujen kehittämistä koko maan kattaviksi esimerkiksi oikeuspalvelukeskusten muodossa.²²⁷ Toisaalta oikeuspalvelukeskukset voisivat toimia alueellisenä rakenteena valtakunnalliselle oikeusasiamiesinstituutiolle.

3.2 KANTELUASIAN TULEMINEN VIREILLE

Asia tulee oikeusasiamiehelle vireille yleensä vapaamuotoisella kirjallisella kantelulla.²²⁸ Oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Aloitteiden aihe saatetaan löytää myös tehtyjen tarkastusten yhteydessä. Toisinaan asia laitetaan vireille jopa yleisönosastokirjoittelun perusteella.²²⁹

Kantelu määritellään yleisesti ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle tehdyksi ilmoitukseksi julkisessa hallintotoiminnassa tapahtuneesta lainvastaisuudesta, virheellisyydestä, epäasianmukaisuudesta, laiminlyönnistä tai hyvän hallintotavan vastaisuudesta.²³⁰ Hallintokantelu, mikä oikeusasiamiehelle tehty kantelukin peruslähtökohdaltaan on, on pohjautunut Suomessa pitkälti tavanomaiseen oikeuteen. Se on jatkumoa maantapana olleelle ajattelulle, että asia voitiin saattaa aina viime kädessä hallitsijalle, ts. alkujaan Ruotsin kuninkaalle. Vakiintuneena oikeusturvakeinona se on edelleen käytettävissä. Hallintokantelu virkatoiminnasta voidaan tehdä periaatteessa aina kyseisen alan ylemmälle viranomaiselle. Lisäksi tämän yleisen kantelu-oikeuden olemassa-

minta ja kantelijan ohjaaminen sopiviin palveluihin. *Kirkhamn* 2007, s. 12.

²²⁷ AOA 8.4.2004 dnro 537/5/04 Petri Jääskeläinen (Lausunto tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä).

²²⁸ Kun kantelukirjoitus tulee oikeusasiamiehen kansliaan, se kirjataan diaariin. Diaariin merkitään kantelijan henkilötiedoista nimi, ammatti ja osoite sekä milloin kantelu on saapunut, ja lyhyesti mitä se käsittelee. Kantelun tutkinnan edetessä diaariin lisätään, mitä selvityksiä on hankittu. Diaarista selviää myös se, kuka lakimiehistä sitä valmistelee ja kuka asian lopulta ratkaisee. Ks. Tietosuojan periaatteet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Norjassa diaaritietoja julkistetaan osittain nettissä. Ks. *Offentlig journal* – <http://www.sivilombudsmannen.no/offentlig-journal>.

²²⁹ Kansainvälisissä suosituksissa oikeusasiamiesinstituutioksi todetaan, että myös virkamiehet voisivat oma-aloitteisesti informoida oikeusasiamiestä epäkohdista. Recommendation 1615 (2003)1 on the institution of ombudsman.

²³⁰ *Mäenpää* 1997, s. 168.

oloa korostaa eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin erityinen tehtävä.

Oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:ssä säädetään kantelusta yleisesti. Sen mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Hallituksen esityksestä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä ei saada tukea tulkinnalle sanamuodon merkityksestä, koska lakiehdotuksen perustelut laadittiin suhteellisen suppeiksi niiltä osin kuin esitys sisälsi vain ehdotuksen johtosääntöön sisältyvän säännöksen siirtämisestä lakiin.²³¹ Puhemiesneuvoston ehdotuksessa oikeusasiamiehen johtosäännöksi puolestaan todettiin useassa kohdassa, että tilanne pidettäisiin silloisen johtosäännön ja käytännön mukaisena.

Kantelun muodosta lain 2 §:ssä säädetään, että se tulee tehdä kirjallisesti²³² ja että siinä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettussa asiassa.²³³ Koska kantelun tekemisiltä edellytetään kirjallista muotoa,²³⁴ periaatteessa suullinen kantelu ei ole mahdollinen. Teoriassa oman itsenäisen tutkimisvaltansa pe-

²³¹ HE 2002/2001 vp, s. 3. Uudistetun johtosäännön perusteluja ei pidetty tarpeellisena toistaa. Säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataankin johtosääntöä koskevaan puhemiesneuvoston ehdotukseen ja perustuslakivaliokunnan siitä antamaan mietintöön.

²³² Alankomaissa säädetään, että puutteellisia kanteluja ei tutkita, mutta oikeusasiamiehellä on velvollisuus ohjata täydentämään niitä. Slovakiassa oikeusasiamies ei ole säännöksen mukaan velvollinen tutkimaan nimettömiä kanteluja, mutta kantelun muodon ei ehdottomasti tarvitse olla kirjallinen. Joissakin maissa, kuten Portugalissa, on Suomen hallintolain tavoin mahdollistettu myös suullinen kanteluasian vireillepano. Ks. Artikla 25. Statute of the Portuguese Ombudsman. Law no. 9/91. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

²³³ Kantelun tulee olla myös siten yksilöity, että sen perusteella arvostelun kohteena oleva taho pystyy tarvittaessa antamaan oikeusasiamiehelle asiasta selvityksen. *Wirta – Romakkaniemi* 2010, s. 176.

²³⁴ Kirjallisen muodon täyttää myös sähköisesti vireille laitettu hakemus. Kansainvälinen suuntaus onkin ollut, että kanteluasiat tulevat vireille yhä enemmän sähköisesti, joko suoraan sähköpostitse tai internet-sivun sähköisten lomakkeiden avulla tehtynä. Asiasta Euroopan oikeusasiamiehen näkökulmasta. *Söderman* 2005, s. 94. Kansainvälisesti useimmat oikeusasiamiehet ilmoittavat kotisivuillaan yhteydenottomahdollisuudeksi sähköpostiosoitteen. Erikseen saatetaan säätää tai todeta yleisesti kotisivulla, että sähköinen kanteluasian vireillepano esimerkiksi telefaksin tai sähköpostin avulla on mahdollinen. Suomessa oikeusasiamiehille tehdyistä kanteluista jo lähes puolet on ns. sähköpostikanteluja. Suomen tieto. PeVM 4/2009 vp – K 5/2008 vp. Perinteisten paperimuotoisten ja sähköpostitse tulleiden kanteluasioiden kehitys. *Taukukko. Kuopus* 2010, s. 167.

rusteella oikeusasiamiehellä on mahdollisuus reagoida asioihin myös suullisten yhteydenottojen perusteella. Tällöin asia ei ole kuitenkaan varsinainen kanteluasia. Näin tiukasti säännöstä ei olisi kuitenkaan tarkoitus tulkita, vaan jos henkilö ei esimerkiksi vammaisuuden vuoksi pystyisi tekemään kirjallista kantelua, kirjattaisiin tämä henkilökunnan toimesta ylös. Tätäkin pidettäisiin tällöin kirjallisena kanteluna. Yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuta kantelun tutkimatta jättämistä.²³⁵

Kantelu-oikeutta ei ole sidottu asianosaisuuteen. Myöskään laissa ei säännellä erikseen valtakirjan vaatimisesta toisen puolesta tehtävältä kantelulta. Koska hallintolakia ei sovelleta oikeusasiamiehen toiminnassa hallintolain 4 §:n mukaan, merkitsee tämä sitä, että kantelun tekemistä eivät voi koskea hallintolain 12 §:n valtuutusta koskevat säännökset.²³⁶

Suomessa julkaistuissa tilastoissa ei ole eritelty sitä, mitkä kanteluista ovat yksittäisten henkilöiden tekemiä, mitkä useamman henkilön tai yhteisön tekemiä. Julkaistuissa kanteluissa muut kuin yksittäisten henkilöiden tekemät kantelut vaikuttavat olevan harvinaisia. Sen sijaan läheisen puolesta tehdään jonkin verran kanteluita.²³⁷ Sääntelytilanne vaihtelee eri Euroopan maissa. Joissakin maissa oikeusasiamiehillä ei ole aina edes mahdollisuutta käsitellä toisten puolesta tai yleisistä asioista tehtyjä kanteluita. Joissakin maissa, kuten Espanjassa, huomattava määrä kanteluista on kollektiivisia. Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on suurin osa yksittäisten henkilöiden tekemiä, vähemmän kanteluita tulee yhteisöiltä ja yhtiöiltä.²³⁸

²³⁵ PNE 2/1999 vp.

²³⁶ Lähtökohtaisesti on kuitenkin katsottu, että jos asiakas tekee kantelun jonkun toisen henkilön puolesta, on kanteluun syytä liittää valtakirja. *Wirta – Romakkaniemi* 2010, s. 176.

²³⁷ Vanhemmasta ratkaisukäytännöstä löytyy kantelu, jonka tekijä on ollut yhdysvaltalainen lääkäri. EOA 16.3.1998 dnro 2557/4/95 kirje (Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ulkoasianhallinnossa). Myös esim. EOA 3.12.1982/3057 dnro 1570/81: Kantelun tehneet Liberaalisen puolueen Kouvolan osasto ja Itä-Kouvolan osasto ry kaupunginhallituksen menettelystä urakkatarjousten hyväksymisessä. AOA (kirje) 30.12.1992 dnro 1635/4/91: Eräs ammattiliitto ja työttömyyskassa pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan sosiaali- ja terveysministeriön työttömyyskassoille lähettämän kahden ohjekirjeen lainmukaisuutta.

²³⁸ Luonnehdinta Euroopan oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista. *Söderman* 2005, s. 84.

Suomessa kantelu voidaan tehdä, ei vain omassa asiassa, vaan periaatteessa myös toisen puolesta²³⁹ sekä yleisessä, esimerkiksi kaikkia kuntalaisia koskettavassa asiassa. Suomessa voidaan tehdä kollektiivisia kanteluita. Näin ei ole kaikissa maissa, vaan kantelu-oikeus on vain asianosaisella.²⁴⁰ Yleinen kantelu-oikeus korostaa enemmän oikeusasiamiesinstituution valvonnallista luonnetta, kun taas asianosaiskanteluissa korostuu kantelun käsittelyn oikeusturvafunktio. Näin erityisesti niissä maissa, joissa kanteluasian käsittelyn olennaisen osan muodostaa sovittelutoiminta.

Suomessa eikä yleensä muissakaan maissa kanteluasian käsittelyä ole rajoitettu vain kanteluasiassa esiin tuotuihin seikkoihin. Kanteluasian käsittelyn yhteydessä voidaan löytää jotain muuta huomautettavaa, eikä sen käsittely ole sidoksissa valituksen tavoin vain valituksessa ilmaistuihin valitusperusteisiin. Tämä korostaa kantelun muodollista vapautta ja kenen hyvänsä mahdollisuutta turvautua kantelun tekemiseen. Lähtökohtaisesti kantelua ei voi tehdä nimettömänä. Nimettäviä kanteluita ei Suomessakaan tutkita, mutta toisaalta koska oikeusasiamies voi ryhtyä selvitystoimenpiteisiin myös omasta aloitteestaan, nimettömätkin kantelut voivat toimia herätteenantajina, vaikka kanteluina niitä ei tutkittaisi. Nimetön kantelu voi olla kuitenkin peruste oikeusasiamiehelle ottaa asia tutkittavakseen omasta aloitteesta.²⁴¹

²³⁹ Kantelu ei myöskään raukea sillä perusteella, että kantelun tekijä kuolee. Kantelun luonteeseen ei kuulu välttämättä mitään asianosaisseuraantoa. Epäkohta viranomaistoiminnassa voidaan todeta tämänkin jälkeen. Oikeusasiamies voi ryhtyä myös oma-aloitteisesti selvittämään asiaa. Oikeusasiamiehen oma-aloitteisessa selvittämisessä tulisi kuitenkin yleensä ottaa huomioon alkuperäisen kantelun tekijän toivomukset hänen halutessaan kantelun kohteena olevan asian selvittämisen lopettamista.

²⁴⁰ Kanteluita eivät ole tehneet vain yksityiset vaan myös julkisyhteisöt. Periaatteellista estettä tälle ei ole nähty olevan ainakaan itsehallintoyhdistyskuntien kohdalla. Vanhemmasta oikeuskäytännöstä esim. EOA 29.12.1927/220 (Kunnalla ei ole oikeutta saada valtionapua sellaiseen kansakouluoppilaiden hammashoidon kustannuksiin, jotka luettava sairaanhoidoksi); EOA 16.9.1987/2569 dnro 1024/4/85 (Yliopistoa on arvosteltu siitä, että se on epäasianmukaisesti arvostellut lausunnossaan kesäyliopistoa asian saattamisesta kanteluteitse tutkittavaksi). Sen sijaan lääninhallituksen oikeusasiamiehelle tiedoksi saattama kanteluasia otettiin tutkittavaksi omasta aloitteestaan. AOA 24.9.2009 dnro 2527/2/08. Tapauksessa kunta ei ollut mukautunut lääninhallituksen kanteluviranomaisena käsittelemässä asiassa antamaan ratkaisuun. Opetusministeriöllä oli ollut myös kielteinen kanta uhkasakkomenettelyn käytöstä, minkä jälkeen lääninhallitus oli lähettänyt päätöksensä tiedoksi oikeusasiamiehelle.

²⁴¹ Lainvalvojat olisivat eräissä tapauksissa ottaneet käsiteltäväkseen myös nimettäviä kanteluita, jotka on saatettu tehdä hallinnon sisäلتä. Husa 2002, s. 356. Nimettäminä tehtyjä ilmoitantoja ei kuitenkaan pidettäisi kanteluina, vaan ne jätettäisiin sään-

Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että kantelu on yksilön käytettävissä oleva keino käynnistää laillisuusvalvonta. ”Kantelun yksilöllisyyttä korostaa se, että on hyvin tavallista turvautua kantelun käyttöön ilman ulkopuolista oikeudellista asiantuntemusta. Kanteluun annettava ratkaisu myös on aina kantelijalle tärkeä lopputuloksesta riippumatta.”²⁴² Oikeusasiamiehelle tehtävä kantelu ei edellytä kantelun tekijältä oikeustoimikelpoisuutta, koska kyse ei ole oikeustoimesta, jolla olisi oikeusvaikutuksia. Näin ollen myös lapset tai ne henkilöt, joiden toimintakelpoisuutta on rajoitettu, taikka vajaanvaltaiseksi julistetut voivat myös tehdä kanteluita.²⁴³

Kantelun kohdalla kielikysymykseen on suhtauduttu hyvin avoimesti. Näin on monissa muissakin maissa. Oikeusasiamiehelle tehtävä kantelu on näin ulkomaalaisen tai muusta syystä maan virallisia kieliä taitamattoman tekemänä mahdollinen. Useat maat siis käsittelevät esimerkiksi englanniksi tehtyjä kanteluita. Suomessa oikeusasiamiehen verkkosivuilla esimerkiksi todetaan, että kantelu on suotavaa tehdä kotimaisilla kielillä tai tarvittaessa englanniksi. Kanteluita tehdään satunnaisesti myös muilla kielillä, ja silloin kantelut on oikeusasiamiehen kanslian toimesta käännetty. Tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta ja kantelujen tekemisestä on saatavissa useilla kielillä.²⁴⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla ohjeistetaan kantelun tekijää siten, että kantelussa olisi mainittava kenen tai minkä viranomaisen menettelyä kantelija arvostelee, mitä menettelyä tai päätöstä kantelija pitää lainvastaisena, miksi kantelija pitää menettelyä lainvastaisena ja onko asia vireillä tuomioistuimessa tai muualla. Kanteluun toivotaan liitettävien kopioiden lisäksi asiaa valaisevista päätöksistä ja muista asiakirjoista. Kantelusta olisi käytävä ilmi kantelijan nimi ja osoite sekä

nönmukaisesti kanteluasioina tutkimatta. Nimetönkin ilmianto voi sen sijaan johtaa oma-aloitteisiin selvittelyihin, mitä menettelyä puhemiesneuvosto ehdotuksessaan suositti jatkettavaksi. Ks. PNE 2/1999 vp (2 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

²⁴² PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

²⁴³ Kantelujärjestelmän lapsiystävällisyyden kehittäminen. Ks. AOA 8.2.2011 dnro 4086/8/10 (esitys). Lausunto YK:n lasten oikeuksien komitean 57.istunnossa Genevessä.

²⁴⁴ Kielellisistä oikeuksista eduskunnan oikeusasiamiehen tutkimissa kanteluasioissa. *Lindstedt* 2007, s. 20. Ks. myös PNE 2/1999 vp. Eri maissa vieraskielisten kantelujen kohdalla on hieman toisistaan poikkeavia toimintalinjoja. Alankomaissa edellytetään, että kantelija huolehtii kääntämisestä, jos kantelun tutkiminen tätä edellyttää. Slovakiassa taas luonnolliset henkilöt voivat ottaa yhteyttä oikeusasiamieheen äidinkiellään. Tarvittavat käännökset hoidetaan valtion varoista (toimivaltasäädöksen 11 §).

mielellään puhelinnumero ja mahdollinen sähköpostiosoite. Kantelun voi lähettää oikeusasiamiehelle postitse, faksilla tai sähköpostitse. Kantelijalle ilmoitetaan, kun kantelu on tullut oikeusasiamiehelle.

Kanteluasiat muodostavat valtaosan oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävistä asioista. Muina laillisuusvalvonta-asioina pidetään eri viranomaisten oikeusasiamiehelle esittämiä lausunto- ja kuulemispyyntöjä sekä oikeusasiamiehen omasta aloitteesta vireille tulleita asioita. Vuonna 2001 toteutettiin uudistus, jonka mukaan varsinaisiksi kanteluasioiksi ei enää kirjattu ns. sekalaisia kirjoituksia, kuten tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, eikä myöskään selvästi perusteettomia oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia ja sisällöltään puutteellisia kanteluita. Nämä ohjataan kanslian neuvontalakimiehille, joiden tehtävänä on antaa niihin välittömästi ns. pikavastaus. Tällä on tavoiteltu kanslian asiakaspalvelun tehostamista ja nopeuttamista ja voimavarojen keskitämistä kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta merkittäviin laillisuusvalvonta-asioihin.²⁴⁵

Mahdollisuuksia oma-aloitteisten asioiden tutkimiseen ja tarkastusten tekemisten lisäämiseen on perusteltu usein sillä, että oma-aloitteisissa asioissa toimenpiteiden osuus on suurempi kuin kanteluasioissa.²⁴⁶ Toisaalta tämä kertoo siitä, että oma-aloitteisissa asioissa on jo täyttynyt eräänlainen oma tutkimiskynnyksensä oikeusasiamiehen nähtyä siinä aiheen oma-aloitteiseen tutkimiseen. Kanteluasian osalta tutkimiskynnyskin joudutaan ratkaisemaan erikseen.

3.3 KANTELUIEN KÄSITTELYKYNNYS

Alkuperäisen oikeusasiamieslain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutki kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuului hänen lail-

²⁴⁵ PeVM 15/2002 vp – K 14/2001 vp. K 14/2002 vp. Vuonna 2001 toteutetun uudistuksen vuoksi tilastot kanteluasioiden määrästä eivät ole vertailukelpoisia edellisiin vuosiin nähden.

²⁴⁶ Omia aloitteita oli esimerkiksi vuonna 2007 44 asiaa (9 poliisiviranomaiset, 7 terveydenhuolto ja 6 vankeinhoito suurimpina yksittäisinä asiaryhminä). Tarkastuksia tehtiin 69 (50 tarkastuspäivänä). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 (Liite 4. Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta), s. 254. Vuonna 2009 omia aloitteita oli 80 ja tarkastuksia 57. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 (Liite 4), s. 302. Vertailuna 1970-luvulla oma-aloitteisia tutkimuksia tehtiin noin 100, tarkastuskohteita oli noin 100 ja tarkastuspäiviä noin 40 vuosittain. KM 1975:41, s. 10–12.

lisuusvalvontaansa ja oli aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ei tutkinut kantelua, joka koski yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ollut erityistä syytä. Kysymys on kanteluiden tutkimiskynnyksestä, jonka todettiin olevan suhteellisen matala. Todellisuudessa kuitenkin huomattava osa kanteluasioista jätetään tutkimatta jonkin syyn perusteella.

Oikeusasiamieslaki 3 § (197/2002) Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

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

Vuoden 2011 uudistuksen jälkeen 3 §:n muotoilu on seuraava sisältäen edelleen vanhan, mutta uudelleen muotoillun tutkimiskynnysmomentin (toimivalta ja aihetta epäillä), uuden eräänlaisen toimenpidevaihtoehtoja suuntaavan selvittelykynnysmomentin, muutetun vanhentumismomentin, uuden tutkimiskynnystä ja toimenpiteitä suuntaavan momentin sekä uuden siirtomomentin. Oikeusasiamieslain 3 § sisältää siis säädösteknisesti peräti viisi momenttia.

Oikeusasiamieslaki 3 § (muut. 535/2011, voimaan 1.6.2011) Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asia ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin

muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että saapuvista kantelukirjeistä on vaikea puhua yleistävästi, koska ne ovat niin erilaisia.²⁴⁷ Kaikkia kirjoituksia ei ole edes varsinaisesti nimetty kanteluiksi, vaan ne voivat olla myös selvitys- tai tutkintapyyntöjä taikka oikeusasiamiehen sanoin ”vain ihmisten hätähuutoja vaikeissa elämäntilanteissa”. Oikeusasiamiehen työn kannalta keskeinen kysymys on kantelujen tutkimiskynnys: mitä muodollisia ja sisällöllisiä vaatimuksia kantelun tulee täyttää, jotta asiaa pitäisi/kannattaisi lähteä tutkimaan? Tutkimiskynnys liitettiin aikaisemmin ilmaisuun ”on perusteita epäillä”,²⁴⁸ mikä tarkoitti käytännössä sitä, että asiaa oli aina tutkitta-

²⁴⁷ *Pasi Pölönen* on luonnehtinut oikeusasiamiehelle saapuvia kanteluja seuraavasti: ”Hyvin usein kantelijan tavoitteena on yksinkertaisesti saada ulkopuolisen tahon varmistus siitä, onko viranomaisen päätös tai menettely ollut asian- ja lainmukainen. Kantelijan kannalta pelkkä oikeusasiamiehen kannanotto tai vastaus kantelijan esittämään kysymykseen saattaa olla riittävä. Kantelija saattaa toisaalta myös nimenomaisesti vaatia jotain toimenpidettä tai oikeusasiamiehen reagointia, kuten virkamiehen ojentamista tai rikosoikeudellista rankaisemista, tai esittää vahingonkorvausvaatimuksia virkamiestä tai viranomaista kohtaan. Edelleen kantelijoiden joukossa on anteeksipyyntöä odottavia tai lainmuutosta ja viranomaiskäytäntöjen muutoksia toivovia henkilöitä. Ylipäätään useitakin vuosia tapahtumien jälkeen tehdyt kantelut osoittavat, miten viranomaistoiminnassa koettu vääräyys voi eri tavoin jäädä painamaan kantelijan mieltä pitkäksi aikaa.” *Pölönen* 2010, s. 46.

²⁴⁸ Ensimmäisessä eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä (2/1920) tutkimiskynnys oli määritelty ilmauksella ”sen tueksi esittää todennäköisiä syitä”. Johtosäännön 7 §:n mukaan ”jos joku oikeusasiamiehelle kirjallisesti tekee kantelun tuomarin taikka muun viranomaisen toimenpiteestä ja sen tueksi esittää todennäköisiä syitä, tutkikoon oikeusasiamies asiaa sekä meneteltäköön niin kuin 1 ja 6 §:ssä säädetään, jos harkitsee siihen aihetta olevan; antakoon myös pyydettyä todistuksen kantelukirjan vastaanottamisesta”. Tutkimiskynnys oli säännöksen perusteella korkeammalla ja asetti kantelijalle jo jonkinlaisen näyttövelvollisuuden. Oikeusasiamiehen toimintaan vaikutti se perinteinen etukäteisolettama, että virkavastuulla oleva virkamies on toiminut lain mukaan, jos ei muuta näytetä. Tutkimiskynnys liittyi myös siihen, että oikeusasiamiehen toimenpidevalikoimassa korostui syytteen nostamismahdollisuus nykyistä voimakkaammin. Johtosäännössä tässä kohdassa viitattiin nimenomaan 6 §:ään, joka säänteli syytteen nostamista.

va jonkin verran taustatietojen osalta ennen kuin voitiin päättää siitä, antaako kantelu aihetta varsinaiseen asian tutkimiseen.²⁴⁹ Oikeusasiamiehen näkökulmasta asiaa joudutaan tavallaan tutkimaan, jotta olisi mahdollista arvioida, ylittyykö tutkimiskynnys.

Oikeusasiamiehen tutkimiskynnys on haluttu pitää matalana. Osa oikeusasiamiehelle tulevista asioista on luonnollisestikin sellaisia, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kysymys on tällöin asiallisen toimivaltuuden puutteesta. Oikeusasiamies joutuu käymään rajanvetoa siitä, kuuluuko asia esimerkiksi yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavana oleviin julkisoikeudellisiin tehtäviin. Tämän lisäksi oikeusasiamies käyttää harkintavaltaa sen suhteen, ottaako se tutkittavakseen asioita, joissa muutoksenhakumahdollisuus on käyttämättä tai muutoksenhaku on vireillä. Peruslähtökohtana on pidetty sitä, että oikeusasiamies ei puutu vireillä oleviin asioihin, paitsi jos kysymys on aiheettomasta viivästyisestä. Tämä on ollut eräänlainen tavanomaisoikeudellinen tutkimiskynnys. Varsinaisesti tällaisesta ei ollut aikaisemmin säädetty. Suomessa oikeusasiamiehen tutkimisvaltaa ei ole rajattu pois tilanteissa, joissa muutoksenhaku on käyttämättä tai vireillä. Edelleenkin vuoden 2011 muutoksen jälkeen oikeusasiamies voi myös halutessaan tutkia tällaisia asioita.

Kantelun muotovirheisiin suhtaudutaan joustavasti: sekavastikin esitettyä asiaa pyritään tulkitsemaan niin hyvin kuin osataan. Tarvittaessa kantelijaa kehoitetaan yksilöimään kanteluaan tarkemmin. Käytännössä tutkimiskynnys on muodostunut melko venyväksi käsitteeksi. Oikeusasiamies ei kiinnitä huomiota pelkästään väitettyyn virkavirheen tapahtumisen todennäköisyyden asteeseen, vaan tutkimiskynnys määriytyy asian kokonaisarvion perusteella. Tähän taas vaikuttavat sekä asian luonne että kantelijan arvioitu oikeussuojan tarve. Entinen eduskunnan oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* korosti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa sitä, että ”joskus voi viranomais toiminnan uskottavuuden ja jopa kantelun kohteen omankin oikeusturvan kannalta olla aiheellista tutkia väite, joka voi tosin vaikuttaa epätodennäköiseltä, mutta joka perustuu esimerkiksi jollakin seudulla laajalti le-

²⁴⁹ Suomessa säädöksessä käytetään ilmaisua siitä, että on ”aihetta epäillä”. Esimerkiksi Slovakiassa idealtaan asia ilmaistaan toisin. Kantelua ei tarvitse tutkia, jos se on selkeästi perusteeton (15 §). Onko suomalainen tutkimiskynnys muodollisesti sittenkin korkeammalla, koska vaaditaan idealtaan jo perusteita epäillä tai että on ainakin aihetta epäillä, kun taas erilailta ilmaistauna tutkiminen tulisi aloittaa aina, jos ei ole selkeästi perusteeton?

vinneisiin huhuihin”. Tutkimiskynnys pidetään luonnollisesti korkeampana henkilötahoilla, jotka ottavat uudemman kerran yhteyttä samassa asiassa.²⁵⁰

Lakia oikeuskanslerista säädettyä perustuslakivaliokunta korosti sitä, että tutkimiskynnys oli pidettävä sanallisestikin riittävän matalana, eikä sitä saa kirjoittaa liian tiukaksi.²⁵¹ Sanamuodon mukaan suomalaista sääntelyä voidaan pitää suhteellisen tiukkana,²⁵² mutta tosiasiallisesti tutkimiskynnys on suhteellisen alhaalla.²⁵³

Aihetta epäillä -kriteeriä kritisoitiin sen kaavamaisuuden vuoksi, sillä se jättää erottelematta asiat niiden laadun tai vakavuuden mukaan. Kantelukynnyksen ei katsota myöskään ottavan huomioon sitä mahdollisuutta, että vaikka kantelussa kuvatussa asiassa ei selvästi ole mitään lain tai virkavelvollisuuksien vastaista, voi kantelun täysimittainen tutkinta siitä huolimatta olla perusteltua.²⁵⁴ Tämä näkökohta korostaa oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamis- ja valvontatehtävää, jota pidetään usein yksittäisen kanteluasian tutkintaa ja käsittelyä laajempänä asiana. Aikaisemmin laillisuusvalvonnan roo-

²⁵⁰ Eduskunnan oikeusasiamies eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.4.1996. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Ongelmana oikeusasiamiehen toiminnan näkökulmasta ovat kantelumahdollisuuden erilaiset väärinkäyttäjät. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että ”mikäli kantelussa tunnistetaan tällaisia piirteitä, siinä esitettyjen väitteiden tutkimiskynnys luonnollisesti muodostuu korkeammaksi. Nykyään on myös paljon ns. uudistajia eli kantelijoita, jotka eivät tyydy OA:lta saamaansa vastaukseen, vaan jatkavat kirjeenvaihtoa joko samansisältöisillä tai hieman muunnetuilla kanteluilla”.

²⁵¹ Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että oikeuskanslerin tutkimiskynnys hallituksen esityksen mukaan ilmaistiin siten, että ”asia tutkitaan, jos on perusteita epäillä, että jokin menettely on ollut lainvastainen tai velvollisuus on jätetty täyttämättä”. Valiokunnan mielestä kantelujen tutkimiskynnys oli ehdotuksessa kirjoitettu varsin tiukaksi. Tutkimiskynnyksen pitämiseksi sanallisestikin riittävän matalana valiokunta muutti ehdotusta seuraavasti: ”Oikeuskanslerin on tutkittava asia, jos on aihetta epäillä...”. PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp.

²⁵² Esim. Norjassa tutkimiskynnyksen raja on se, jos kantelu antaa riittävästi aihetta kantelun tutkimiseen (...en klage gir tilstrekkelig grunn til behandling). Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 6.

²⁵³ Kanteluihin nähden noudatetaan ns. varovaisuusperiaatetta: epätodennäköinenkin väite pyritään ottamaan vakavasti, jos se ylipäättään on mahdollinen. Ainakaan huono verbalisointi ei saisi olla kantelun tutkimisen esteenä. *Lehtimaja* 1988, s. 522. Kantelija saattaa haluta tehdä kiusaa tai haittaa viranomaiselle tai jollekin yksittäiselle virkamiehelle. Oikeusasiamiehen käytännössä kantelut kuitenkin tutkitaan aina tapauskohtaisesti kantelun sisällön perusteella, eikä kantelijan motiivilla ole merkitystä. *Pölonen* 2010, s. 46.

²⁵⁴ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 30–31.

lia korostettiin kuitenkin enemmän, ja puuttumisen perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin on katsottu tapahtuvan osana laillisuusvalvontaa tehtäväänsä hoitaessaan.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut vain rajoitetut mahdollisuudet jättää sille tullut kanteluasia tutkimatta. Vaikka asiaa ei jostain syystä tutkittaisikaan, joudutaan sen suhteen suorittamaan jonkinlaista esitutkintaa. Mahdollisuudet tutkimatta jättämiseen ovat liittyneet ensinnäkin aikaisempaan viiden vuoden määräaikaan, jota vanhempia asioita ei ilman erityistä syytä ole tutkittu. Kansainvälisesti määräajat ovat olleet lyhyempiä. Eduskunnan oikeusasiamiehen siirtomahdollisuus on koskenut lähinnä oikeuskanslerille siirrettäviä asioita.

Tilastollisesti kantelu on jätetty tutkimatta useimmiten siitä syystä, että asia on ollut vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus on käyttämättä (noin 10–20 prosentissa kanteluista). Tämä ei ole ollut suoraan lainsäädäntöön perustuvaa, vaan oikeusasiamies käyttää harkintavaltaa liittyen muun muassa oikeusvaltioperiaatteeseen. Kantelu voidaan jättää tutkimatta myös, jos asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelua ei ole yksilöity, se siirretään oikeuskanslerille tai valtakunnansyyttäjälle, siirto tehdään muulle viranomaiselle, tapahtumasta on kulunut aikaisemman sääntelyn mukaan yli 5 vuotta tai se on rauennut muulla perusteella. Kaikkiaan kantelu jätetään tutkimatta noin 1000 tapauksessa vuosittain.²⁵⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämisroolin kehittämisessä nähtiin ongelmalliseksi oikeusasiamiehen työn painottuminen kanteluasioiden käsittelyyn. Oikeusasiamiehellä ei ole juuri harkintavaltaa rajata sille tehtyjen kanteluasioiden tutkimista. Laajan tutkimisvelvollisuuden on katsottu merkitsevän sitä, että oikeusasiamiehellä on vain rajalliset mahdollisuudet painottaa laillisuusvalvontaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perustelluksi arvioidulla tavalla ottamalla omasta aloitteesta tutkittavaksi esiin tulleita epäkoh-²⁵⁶tia.

Yleinen mielipide oli kehittynyt tutkimiskynnyksen nostamisen kannalle. Aikaisemmin asenteet tutkimiskynnyksen nostamista kohtaan oli-

²⁵⁵ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 256. Vuonna 2009 jätettiin tutkimatta noin 1400 asiaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 305.

²⁵⁶ Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio. Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon palautepäivä 22.10.2007. Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeutena.

vat kriittisiä,²⁵⁷ mutta vähitellen alettiin miettiä mahdollisuutta antaa oikeusasiamiehelle vieläkin enemmän harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa.²⁵⁸ Oma vaikutuksensa oli vuotuisten kantelumäärien jatkuvalla lisääntymisellä (vuonna 2009 yli 4000 uutta kanteluasiaa). *Kalle Määttä* ja *Anssi Keinänen* ehdottivat selvityksessään vuonna 2007 oikeusasiamiehen tutkimiskynnyksen nostamista, mutta heidän mielestään tutkimiskynnyksen ei muotoilultaan kannattaisi olla ehdoton ja yksityiskohmainen säännös, vaan tutkimatta jättäminen olisi jätettävä oikeusasiamiehen harkintavaltaan. Kyseessä olisi oltava joustava normi. Tutkimatta jättämisen lausuminen on kuitenkin varsin riskialtis ilmaus sen yksilön näkökulmasta, joka kokee oikeusasiamiehen viimeiseksi keinoksi hakea ainakin moraalista hyvitystä. Tutkimiskynnyksen nostamista puoltaviksi perusteiksi nähtiin ensinnäkin ulkomaiset esimerkit. Toiseksi tähän on nähty olevan myös käytännöllistä tarvetta kanteluiden määrän lisääntyessä. Kolmanneksi perus- ja ihmisoikeusvalvonnan haasteiden katsottiin osaltaan johtaneen ongelmiin oikeusasiamiehen työn painoituksissa. Neljäntenä perusteena pidettiin sitä, että kanteluiden määrän kasvu on heikentänyt edellytyksiä tehdä tarkastuksia. Ongelmallista tämä on erityisesti sen vuoksi, että tiettyjen alojen valvonta ei voi rakentua kanteluiden varaan.²⁵⁹

²⁵⁷ Esim. oikeusasiamies suhtautui vielä 1980-luvun lopulla kriittisesti vanhentumiseen ja korosti kantelun vapaamuotoisuutta ja joustavuutta. EOA 25.8.1989/2386 dno 772/4/89 (Oikeusministeriölle annettu lausunto ”Ylimmän laillisuusvalvonnan työnjaon tarkistaminen” työryhmän mietinnön johdosta). Oikeusasiamies myös arvosteli periaatteelliselta kannalta ehdotusta siitä, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies olisivat voineet siirtää toisilleen ja muille viranomaisille kanteluita tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella. EOA 6.3.1990/784 dno 322/4/90 (kirje oikeusministeriölle).

²⁵⁸ Kun oikeusministeriö asetti kesällä 2009 työryhmän valmistelemaan muutoksia eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettuun lakiin, työryhmän tehtävänä oli ns. Pariisin periaatteiden toteutuskysymyksen ohella selvittää se, voitaisiinko ylimpien laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa laajentaa ja lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojen mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti. Ks. Asettamis päätös 26.6.2009 6/41/2009. Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettujen lakien muuttaminen.

²⁵⁹ *Määttä – Keinänen 2007*, s. 166–168. Selvityksessään he totesivat monien näkökohtien johtavan siihen suositukseen, että oikeusasiamiehelle olisi annettava enemmän harkintavaltaa päättää, milloin kantelu otetaan tutkittavaksi. ”Tutkimiskynnyksen säätäminen antaisi oikeusasiamiehelle mahdollisuuden kohdentaa toiminnassaan voimavaroja tarkoituksenmukaisimmaksi koetulla tavalla.” *Määttä – Keinänen 2007*, s. 184.

Oikeusasiamiesinstituution yleisen imagon kannalta kantelujen tiukka tutkimiskynnys saattaisi olla ongelmallinen.²⁶⁰ Tämän vuoksi asiaan on suhtauduttava varovaisesti.²⁶¹ Jos korostetaan sitä, että oikeusasiamies tutkisi vain tulkinvaraisia tapauksia, taloudelliselta intressiltä suuria ja ennen kaikkea ennakkopäätösluonteisia tapauksia,²⁶² saatettaisiin kadottaa joitakin oikeusasiamiesinstituution keskeisistä ominaispiirteistä. Entä jos tutkimiskynnys kohdistuisi nimenomaan ns. vähäisiin menettelyvirheisiin?²⁶³ Nämä menettelyvirheet voivat vaikuttaa esimerkiksi muissa kuin laitolosuhteissa olevista vähäisiltä. Usein näiden vähäisten menettelyvirheiden tapahduttua ei ole olemassa edes ehkä muuta oikeussuojatietä kuin kantelu. Lisäksi tärkeää on myös subjektiivinen epäoikeudenmukaisuuden tuntemus, joka on eräs näkökohta esimerkiksi anglosaksisessa kantelujen tutkimiskynnyksessä. Kaikki vahingot eivät ole perusluonteeltaan taloudellisia, eivätkä kaikki koe epä-

²⁶⁰ Saattaa olla vaarana, että poistetaan se viimeinen tosiasiallinen tai ainakin moraalinen oikeussuojakeino, johon yksilö voi turvata. Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* onkin korostanut, että myös yksilön kokemaa epäluuloa asiassa voi tehdä kantelun tutkimisen ja oikeusasiamiehen kannanoton tarpeelliseksi, vaikka oikeusasiamies ei voisiakaan varsinaisesti auttaa, eikä asiassa olisi ohjauksen tai esityksen tarvetta, eikä oikeusasiamiehen moite olisi tarpeen. *Jääskeläinen* 2010b, s. 19–20. Sinänsä on positiivista, että tutkimiskynnystä kehitetään siihen suuntaan, että oikeusasiamies voisi antaa päätöksensä nykyistä nopeammin ja kohdenentummin sellaisissa asioissa, joissa hänellä on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 31–32.

²⁶¹ Kyselytutkimuksessa olivat käyneet ilmi näkemykset siitä, että tutkimiskynnys olisi liian matala, koska kantelut johtavat harvoin toimenpiteisiin tai kanteluita tehdään tunnekuohun vallassa eikä harkiten. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 170. Toimenpidekynnyksen mataluus aiheutuu muistakin seikoista, ja joidenkin henkilöiden leimaaminen ammattikantelijoina ei ole välttämättä asiallista, koska virheillä voi olla tapana kumuloitua ja toisille henkilöille virheiden kokemisen kynns on myös erilainen. Sen sijaan olisi aiheellista miettiä, mitä viranomaiset voisivat tehdä itse, jotta havaituista epäkohdista ei kannella välittömästi oikeusasiamiehelle.

²⁶² Näkemys. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 173.

²⁶³ *Jaakko Jonkka* piti oikeusministeriön työryhmän kysymyksenasettelua laillisuusvalvonnan tehostamisen kannalta aiheellisenä, mutta jos ”harkintavallan laajentaminen kanteluiden tutkimisessa” johtaisi siihen, että näkökulmaa siirretään yksittäistapauksista yleisempään, liikuttaisiin herkillä alueella. ”Laillisuusvalvonnan kyky toimia perustuslain tarkoittamalla tavalla on pitkälti sen varassa, että ihmiset luottavat siihen, että heidän kantelunsa käsitellään asianmukaisesti.” Perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys testataan konkreettisisa arkipäivän tilanteissa. Hyvän hallinnon eräänlainen hienosäätö tapahtuu monesti ”pikkuasioita” koskeissa kanteluratkaisuissa. ”Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ei voi tarkastella erillään yksittäisten kanteluiden käsitelystä. Jos näin tehtäisiin, saisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta helposti elitistisen leiman.” *Jonkka* 2010, s. 13–14.

oikeudenmukaisuuksia samalla tavoin. Lisäksi aiheutuneeseen taloudelliseenkin vahinkoon olisi kiinnitettävä huomiota.

3.3.1 Tutkimis- vai käsittelykynnys?

Vuoden 2011 lainsäädäntömuutoksilla tähdättiin laillisuusvalvonnan tehostamiseen lyhentämällä käsittelyaikoja sekä parantamalla oikeusasiamiehen tosiasiallisia mahdollisuuksia omien aloitteiden ja tarkastusten tekemiseen.²⁶⁴ Taustalla olivat myös perustuslakivaliokunnan näkemykset joustavuuden lisäämisestä kanteluiden tutkinnassa ja työskentelytavoissa, jotta kantelujen käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää.²⁶⁵

Oikeusministeriön ihmisoikeusinstituutioryhmä ehdotti kesäkuussa 2010, että oikeusasiamieslain 3 § muotoiltaisiin uudelleen siten, että kantelujen käsittelyä koskevat kriteerit mahdollistaisivat tapauskohtaisen harkinnan, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelujen todettiin sisältävän yleensä useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun toiset voivat jäädä summaarisemman selvittämisen kohteeksi. Kyse olisi tutkimiskynnyksen sijaan eräänlaisesta käsittelykynnyksestä. Oikeusasiamies ryhtyisi hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoisi olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien²⁶⁶ toteutumisen kannalta. Asiassa hankittaisiin oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

²⁶⁴ HE 205/2010 vp, s. 1. Oma-aloitteisten tutkimusten merkitykseen suhtaudutaan lainvalmisteluvaiheessa hyvin optimistisesti. Sen katsotaan tukevan hallinnossa ja sääntelyssä ilmenevien puutteiden tai epäkohtien esilletuloa ja oikaisua. HE 205/2010 vp, s. 21.

²⁶⁵ PeVM 10/2009 vp – K4/2009 vp.

²⁶⁶ Muotoilussa korostuu se, että perus- ja ihmisoikeudet olisivat jotenkin irrallaan laillisuusvalvonnasta. Tämä näkyy myös perusteluissa, jossa todetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ilmenevän pääsääntöisesti hallinnollisena arviointina erilaisista hyvän hallinnon toteutumiseen ja virkavelvollisuuden noudattamiseen liittyvissä tilanteissa, ja voi johtaa esimerkiksi moittivan käsityksen tai huomautuksen antamiseen. Hyvä hallinto nähdään olevan jollakin tavoin irrallaan oikeusturvasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ks. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 36.

Oikeusasiamieslain uudella muotoilulla pyrittiin lisäämään yksittäistapauksellista harkintavaltaa. Kantelun käsittelyä koskevien uusien säännösten katsottiin nimenomaisesti ottavan huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja 109 §:n 1 momentissa ilmenevän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän. Muutoksilla ei ollut tarkoitettu kavennettavan käsiteltävien asioiden piiriä. Perustuslain säännöksissä mainitut lain noudattaminen ja velvollisuuksien täyttämättä jättäminen olisivat edelleen kantelujen käsittelyn kriteerejä. Uuden muotoilun katsottiin kuvastavan kattavammin ja osuvammin laillisuusvalvonnallisia selvitystutkimuksia. Samalla vanhentumisaikaa ehdotettiin lyhennettäväksi aikaisemmasta viidestä vuodesta²⁶⁷ kahteen vuoteen. Kantelujen käsittelyn joustavamman sääntelyn ja vanhentumisajan lyhentämisen ennakoitiin vähentävän hienoisesti täysmittaisesti tutkittavien kantelujen osuutta. Jossain määrin suurempi osuus kanteluista voisi jäädä kevennetyn tai summaarisen selvityksen varaan.²⁶⁸

Hallituksen esityksen mukaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tutkimiskynnys oli tarkoitus muuttaa käsittelykynnykseksi ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän linjauksen mukaisesti. Uuden säännöksen ei katsottu supistavan aikaisemman sääntelyn sisältöä eikä siten vaikuttavan laillisuusvalvontaa rajoittavasti, ja yhdessä kantelun käsittelyä koskevat kriteerit mahdollistaisivat tapauskohtaisen harkinnan siitä, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää.²⁶⁹

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lisännyt laillisuusvalvojien harkintavaltaa pelkän käsittelykynnyksen muodossa, vaan alisti harkinnan käsittelystä aikaisemman sääntelyn tutkimiskynnykselle sitä myös laajentaen. Perustuslakivaliokunta palautti oikeusasiamieslain 3 §:n 1 momentiksi tutkimiskynnyssääntelyn, mutta piti pykälän otsikon hallituksen esityksen mukaisena muuttaen ”tutkimisen” ”käsittelyksi”. Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeus-

²⁶⁷ Vrt. EOA 5.4.2007 dnro 864/5/07 (Lausunto TEO:n tehtävien laajentamista sosiaalihuollon valvonnan koordinointiin selvittäneen työryhmän mietinnöstä). Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan suositeltavaksi rajata lääninhallitusten kantelujen tutkiminnan viiteen vuoteen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kokemusten perusteella.

²⁶⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 32–34, 36, 42.

²⁶⁹ HE 205/2010 vp, s. 25.

asiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.²⁷⁰ Näin lisääntynyt 3 §:n 2 momentin laillisuusvalvojan harkintavalta ei liity kantelun tutkimiskynnykseen, vaan niihin selvittämistoimenpiteisiin ja muihin toimenpiteisiin, joihin laillisuusvalvoja kantelun johdosta katsoo olevan aihetta ryhtyä.²⁷¹ Kantelijan näkökulmasta oikeusasiamies ei jätä kanteluasiaa tutkimatta, mutta ryhtyy asian luonteen vaatimiin toimenpiteisiin.

Hallituksen esityksen mukainen säännösmuotoilu olisi sisältänyt tutkimiskynnyksen rajauksena eräitä ongelmia oikeusasiamiehen perinteisen roolin näkökulmasta. Ensinnäkin se olisi ollut vastoin aikaisemmin vallinnutta pyrkimystä siihen, ettei oikeusasiamiehen tutkimiskynnyks, kuten ei oikeuskanslerinkaan, saisi olla kovin korkea. Muuten vaarana olisi, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin puoleen viimesijaisena keinonaan kääntyvät henkilöt saattaisivat kokea, että heidän asiaansa eivät edes ylimmät laillisuusvalvojat halua kuulla. Näin oikeusasiamiehen ratkaisun muotoilussa tulisi olla huolellinen. Vaikka säännös mahdollistaa hankinnan niiden toimenpiteiden suhteen, joihin oikeusasiamies katsoo olevan aihetta, se ei edellytä kantelun tutkimatta jättämistä hallintotuomioistuimen tavoin. Kysymyksessä ei ole ehdoton joko–tai-tilanne: tutkitaan tai ei tutkita. Myös oikeusasiamies omissa ennakkokannanotoissaan säännöksen merkityksestä korosti tätä näkökohtaa.²⁷²

²⁷⁰ Muu syy voi olla esimerkiksi lainsäädännön epäkohdat jne. Toisaalta lainvalmistelussa korostettiin sitä, että uusi kantelujen tutkintakynnyks on myös toisin päin joustava, eli että vaikka kantelussa kuvatussa toiminnassa ei selvästi ole mitään lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista, voi kantelun täysimittainen tutkinta siitä huolimatta olla perusteltua. HE 205/2010 vp, s. 17. Kantelujen tutkimiskynnyksen laillisuusperusteisuus on asetettu nimenomaan sen vuoksi, että oikeusasiamiehen kohdalla rajaa poliittisluontoisen ja oikeudellisen toiminnan välillä on haluttu ylläpitää myös perusoikeuskysymyksiin liittyvien kannanottojen kohdalla. Laillisuusperusteinen tutkimiskynnyks ei ole estänyt myöskään oikeusasiamiestä kehittämästä ns. hyvää hallintotapaa oikeussääntöjen laajentavalla tulkinnalla.

²⁷¹ PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp. Perustuslakivaliokunta palautti säännöksen tutkimiskynnyksen oikeuskanslerin voimakkaasta toivomuksesta. PTK 165/20 vp (3.3.2011), Jacob Södermanin esittelypuheenvuoro. Oikeuskanslerin mukaan harkintavallan laajentaminen kantelujen tutkinnassa ei saisi johtaa siihen, että siirrytään liian herkästi yksittäistapauksista yleisempään perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009.

²⁷² Säännöksen muotoilu perusteltiin lainvalmistelussa myös sillä, että oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista säädetyissä laeissa käytetyt termit ”tutkii” tai ”on tutkittava” ovat itsessään tulkinnanvaraisia. Säännösten viittaama päinvastainen mahdollisuus siitä, että kantelua ei lainkaan tutkittaisi, ei vastaisi kantelun käsittelyn luonnetta, vaan kanteluiden johdosta ryhdyttäisiin erilaisiin ja eriluonteisiin selvitystoimiin. ”Erot kunkin asian edellyttämässä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelu jätettäisiin tutkimatta.” HE 205/2010

Palauttaessaan 1 momenttiin tutkimuskynnysmuotoilun perustuslakivaliokunta linjasi lähtökohdaksi edelleen kanteluiden tutkimisen.

Oikeusasiamieslain uuden 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.²⁷³ Asiassa hankintaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Oikeusasiamieslain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Lainsäädäntömuutoksen tavoitteena oli saattaa kanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita.²⁷⁴

Perustuslakivaliokunta lisäsi hallituksen esitykseen ensimmäisen momentin palauttamisen ja hieman uuden muotoilun ohella uudet 4 ja 5 momentit. Näistä 4 momentti on tosiasiallisesti tutkimattajättämissäännös²⁷⁵ ja 5 momentti siirtosäännös. Neljännen momentin mukaan oi-

vp, s. 17. Jokaiseen kanteluun annettaisiin päätös tai ainakin vaihtoehtoisesti vastaus. HE 205/2010 vp, s. 22.

²⁷³ Petri Jääskeläinen kannatti kantelun tutkinnan kytkemistä oikeusasiamiehen perustuslain 109 §:ssä osoitettuihin tehtäviin ilman kaavamaista kynnystä. Kantelu tuli tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin oikeusasiamies kussakin yksittäistapauksessa harkitsee aiheelliseksi lain noudattamisen, yksilön oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tutkinnan harkinta tehtäisiin näiden perusteiden mukaan ja ottaen huomioon odotettavissa oleva oikeusasiamiehen lopullinen toimenpide. Samalla hän kuitenkin korosti, että yhtään kantelua ei jätetä kokonaan tutkimatta, vaan jokaista kantelua selvitetään. Kantelun tutkinta tulisi kuitenkin jättää vähemmälle, kun oikeusasiamies ei voi auttaa, asiassa ei ole ohjauksen eikä esityksen tarvetta, oikeusasiamiehen moite ei ole tarpeen eikä asiassa ole muutakaan syytä, jonka vuoksi oikeusasiamiehellä olisi aihetta tutkia asiaa. Hän halusi kiinnitettävän huomiota tutkinnassa myös ns. lainvastaisen menettelyn laatuun ja merkitykseen. Jääskeläinen 2010b, s. 21.

²⁷⁴ HE 205/2010 vp, s. 1. Hallituksen esityksessä korostettiin muun muassa sitä, että perus- ja ihmisoikeuksia ei mainita kantelun tutkintaa koskevissa säännöksissä. Siinänsä aikaisempikin sääntely oli mahdollistanut kanteluiden tutkimisen joustavoittamisen ja työskentelytapojen kehittämisen. HE 205/2010 vp, s. 17, 21.

²⁷⁵ Oikeusasiamiehen mielestä sääntely oli tarpeen, jotta lain 3 §:n informatiivisuus parani. Säännöksessä tuotaisiin ilmi käytännössä yleisimmät perusteet, joiden takia kantelu ei johda enempään toimenpiteisiin. Kantelijalle viivytyksettä annettava vastaus tällaisissa tilanteissa vastaisi oikeusasiamiehen nykyistä käytäntöä. Harkintavaltaa ei olisi silloin, kun asia ei selvästi kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Muissa tilanteissa, kuten vanhentuminen, vireilläolo, muutoksenhakumahdollisuus avoimna tai oikeusasiamies ei voi auttaa, asian jääminen lähemmin tutkimatta jäisi oikeusasiamiehen tapauskohtaisesti harkittavaksi. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle. Kombinaationa sääntely on varsin mielenkiintoinen. Oikeusministeriö vas-

keusiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta (vanhentumissäännös) tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa,²⁷⁶ siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin²⁷⁷ muutoksenhakukeinoin ja tai muusta syystä.²⁷⁸ Oikeusiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa tarpeellista ohjausta.

tusti lisäystä, koska lähtökohtaisesti oli tarkoitus säännellä oikeusiamiehen ilmoitusvelvollisuuden laukaisevista seikoista, mutta säännöksen luettelon tosiasiallisena tarkoituksena olisikin säännellä kantelun tutkimatta tai käsittelemättä jättämisen edellytyksiä eikä ilmoitusvelvollisuutta. Näin säännös vaikuttaisi pykälien 1 ja 2 momenteiksi hahmotettujen säännösten tulkintaan. Oikeusministeriön 18.2.2011 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle. Kummassakaan lausunnossa ei kuitenkaan huomioitu sitä vaikutusta, mikä palautetulla alkuperäisellä tutkimisvelvollisuusmuotoilulla on tulkinnan näkökulmasta oikeusiamiehen harkintavaltaan, jonka voidaan näin katsoa kaventuneen vaadittavien toimenpiteiden suhteen myös 4 momentin mukaisissa tilanteissa.

²⁷⁶ Useat asiat, joista kannellaan, ovat ns. vireillä viranomaisessa. Passiivisuuskantelut ovat muun muassa yleisiä. Useimmat asiat saattavat olla vireillä useita vuosia viranomaisessa ja niihin liittyy erilaisia selvittämistä vaiheita. Hallinnollisen toiminnan moninaisuuden näkökulmasta kahden vuoden pääsääntöinen vanhentumisaika on näin ollen myös ongelmallinen. Oikeusiamies ei ota asiaa selvitettyväkseen, kun se on ns. vireillä ja kun kannellaan myöhemmin, katsotaankin, että näistä asioista on jo kulunut yli kaksi vuotta, eikä kantelun tutkimiseen ole erityisiä syitä. Lisäksi henkilöllä on pääsääntöisesti aina mahdollisuus laittaa vireille asiansa, josta hän on saanut aikaisemmin kielteisen hallintopäätöksen, jos kysymys ei ole esimerkiksi etuuden hakemisesta, johon kohdistuu vanhentumisaikoja. Näin vaikka hän on kannellut oikeusiamiehelle, pystyy hän laittamaan usein saman asian myös vireille uudelleen.

²⁷⁷ Säännönmukaisella muutoksenhauulla tarkoitetaan lähinnä hallintovalituksen tai kunnallisvalituksen tekemistä sekä tätä mahdollisesti edeltävää oikaisuvaihetta, mutta ei sen sijaan ylimääräisten muutoksenhakuteiden käyttöä. Koska oikaisuvaatimusaika on lyhimmillään jopa 14 päivää ja valitusaikakin 30 päivää, yleensä asia on saavuttanut lainvoiman ennen oikeusiamiehelle kanteluasiانا tulemistaan. Sanavalinta oikeusiamieslaissa viittaa tältä osin nimenomaan hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään. Oikeusiamieslain muotoilu ei varsinaisesti ota huomioon sitä, kuka voi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Kantelijallahan ei ole aina välttämättä oikeutta säännönmukaisten muutoksenhakukeinojen käyttöön, vaan tämä oikeus voi olla jollakin muulla. Tällaisia tilanteita voi olla esimerkiksi ympäristönkäyttöön tai julkisiin hankintoihin liittyen. Säännönmukaisten muutoksenhakukeinojen määritelmä ei kata hallintoriitaa eikä perustevalitusta oikeussuojakeinoina, joiden kohdalla ohjaukseen sinänsä voisi olla erityisiä tarpeita.

²⁷⁸ Perustuslakivaliokunta ei eritellyt tarkemmin näitä erityisiä syitä mietinnössään. Yleensä luettelon lopussa käytettävällä ilmauksella ei kuitenkaan tarkoiteta laajentaa harkintavaltaa kuin luettelossa muuten lueteltavien tilanteiden kannalta vastaavanlaisiin tilanteisiin, joita luettelon erityiset kohdat eivät kuitenkaan ota huomioon. Yksi tilanne on esimerkiksi luonnollisestikin se, että tuomioistuin on käsitellyt asiaa jo aikaisemmin. Toinen mahdollisuus, vaikka ei suositeltava, voisi olla ohjaaminen rikosilmoituksen tekemiseen.

Säännös vastaisi jo sovellettua käytäntöä.²⁷⁹ Edellä luetelluista tilanteista toimivaltaan kuulumattomuus on luonnollisesti ehdoton käsittelykynnyksen raja, mutta muita luettelon kohtia on pidettävä hankinnanvaraisina.

Kantelujen käsittelyn nopeuttaminen on luonnollisestikin positiivinen asia. Sanamuotonsa osalta säännös ei suoraan ota huomioon viranomaisen passiivisuustilanteita oikeusasiamiehen asiaryhmänä. Asiahan on tällöin ns. viranomaisen käsiteltävänä, mutta ei kuitenkaan etene hyvän hallinnon tai erityislainsäädännön mukaan riittävän joutuisasti ja henkilö ei saa asiaansa ratkaisua. Lisäksi säännöksen muotoilussa suhtaudutaan varsin optimistisesti oikeusasiamiehen mahdollisuuteen eritellä valitusedellytyksiin liittyviä ongelmia esimerkiksi valitusoikeuden laajuuden ja lopullisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen suhteen. Lisäksi muita oikeussuojateitä koskevaan neuvontaan kohdistuu jo aikaisemminkin havaittu riski ohjaamisesta maksullisten oikeussuojakeinojen käyttämiseen. Ohjaus voi tapahtua informointina myös tietyllä hallinnonalalla neuvontaa tarjoavien tahojen puoleen. Viivytyksettömän ilmoittamisen vaatimus, jos toimenpiteisiin ei ryhdytä, asettaa vaatimuksia oikeusasiamiehen kanslian toimintojen organisoinnille ja työtavoille.²⁸⁰

On sinänsä perusteltua, että oikeusasiamiehen tai nimenomaisesti oikeusasiamiehen kanslian epävirallisempia yhteydenottoja virkamieheen käytetään silloin, jos tällainen yhteydenotto voi johtaa asian pikaiseen selvittämiseen ja mahdollisesti tarvittavaan toiminnan korjaamiseen. Pe-

²⁷⁹ Valtaosa kanteluista on joko jätetty asiallisesti tutkimatta tai tutkittu kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin. Tutkimatta jätetään noin neljännes. Tutkimatta jättämiset tapahtuvat, koska asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, asia on vireillä jossakin muussa toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus on käytettävissä. *Lasola* 2009, s. 114–115. Kaikki tutkimatta jättämisen perusteet eivät ole asiallisesti perustuneet oikeusasiamieslakiin. Esimerkiksi vakiintunutta menettelyä yhtäaikaaisesti vireillä olevien kanteluiden tutkimiseksi ei ole ollut. Vaikka yleisesti ehdotettiin, että kanteluasia tulisi jättää tutkimatta, jos asia saatettaisiin varsinaisen muutoksenhaun kohteeksi tai rikosprosessiin, koska kanteluiden tutkiminen täydentää varsinaista muutoksenhakua (Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2007, s. 20–21), suositeltavana pidettiin sitä, että kanteluasian yhteydessä tällaisissa tapauksissa kuitenkin meneteltäisiin siten, että kantelu jätetään ns. lepäämään, eli odottamaan muun ensisijaisemman menettelyn lopputulosta. Kantelun käsittelyn menettelytavat tulisi harkita aina tapauskohtaisesti kantelun luonteesta riippuen, koska voi olla niin, että esimerkiksi valitusta ei oteta ollenkaan tutkittavaksi prosessinedellytysten puutteiden vuoksi.

²⁸⁰ Ilmoituksen viivytyksettömyyttä ei määritelty sitomalla käsitettä tiettyyn määräaikaan, vaan se on sidonnainen asian selvyteen. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

rustuslakivaliokunta oli jo aikaisemmin vuosikertomusten käsittelyjen yhteydessä pitänyt tällaisten menettelytapojen lisääntymistä suositeltavana, ja katsoi, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 ja 3 §:n säännökset kantelun vähimmäissäällöstä ja kantelun tutkimisen edellytyksistä eivät estä kanteluiden tutkinnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin.²⁸¹

Vaikka sama asia olisikin yhtäaikaaisesti vireillä tuomioistuimessa, tämä ei merkitse sitä, etteikö eduskunnan oikeusasiamies selvittäisi asiaa millään tavalla.²⁸² Lähtökohtaisesti oikeusasiamies ei Suomessa ole aikaisemminkaan tutkinut asiaa, josta voidaan hakea muutosta, joka on tuomioistuimen käsiteltävänä tai jonka tuomioistuin on ratkaissut. Raja ei ole kuitenkaan ehdottoman selkeä, vaan kysymys on siitä, miltä osin asia on ollut tuomioistuimen ratkaistavana ja eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltävänä. Esimerkkitapauksena voidaan ottaa esille tilanne, jossa kysymys oli asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta. Oikeusasiamies rajasi oman kannanottonsa menettelykysymykseen ja viittasi asiakysymyksen osalta hallinto-oikeuden asiassa jo tekemään ratkaisuun.²⁸³

Joissakin muissa maissa oikeusasiamies ei voi tutkia asiaa, jos samasta asiasta voidaan hakea muutosta. Pelkästään se, että muutoksenhaku-oikeus olisi ollut olemassa, saattaa estää oikeusasiamiestä tutkimasta asiaa. Tämä ei kuitenkaan ole aina ehdotonta, vaan jos oikeusasiamiehen mielestä on erityisiä syitä kantelun tutkimiselle²⁸⁴ tai tämä nähdään

²⁸¹ PeVM 10/2009 vp – K4/2009 vp.

²⁸² Jo ennen vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutosta eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivuilla olevan ohjeistuksen mukaan oikeusasiamies ei tutkisi asiaa, joka on parhaillaan tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltävänä tai asiaa, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Tämä oikeusasiamiehen rajaus ei anna oikeaa kuvaa esimerkiksi passiivisuuskanteluista. Ks. Oikeusasiamies – Usein kysyttyä. Vuonna 2009 jätettiin 910 kanteluasiaa tutkimatta sen vuoksi, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus oli käyttämättä: 171 jätettiin tutkimatta riittämättömän yksilöinnin vuoksi, 14 siirrettiin valtakunnansyyttäjälle ja 20 muulle viranomaiselle. Tilasto. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 305.

²⁸³ AOA 24.3.2005 dnro 1459/4/04 (Asiakirjapyynnön vireillepanotapa). Tasa-arvovaltuutettu on joutunut tekemään samantyyppisen ratkaisun, mikä kuitenkin kertoo ongelmasta tasa-arvovaltuutetun ja tasa-arvolautakunnan toimivaltuuksien suhteen. Ks. tasa-arvovaltuutettu 22.8.2006 (dnro 22/52/03).

²⁸⁴ Esimerkiksi Norjassa (*Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen*) 5 §:n mukaan jos on mahdollista käsitellä asiaa edelleen hallinnollista muutoksenhakutietä, oikeusasiamies ei käsittele kantelua, jos tähän ei ole erityisiä syitä. Norjan tapai-

kohtuulliseksi, oikeusasiamies voi tutkia kantelun siinäkin tapauksessa, että muutoksenhakumahdollisuus on edelleen tai on voinut olla olemassa, eikä sitä ole hyödynnetty.

Isossa-Britanniassa lähtökohtaolettamana on se, että jos tuomioistuintie on mahdollinen, oikeusasiamies ei suorita tutkimuksia. Tätä lähtökohtaolettamaa pidetään nykyään epärealistisena, koska Isossa-Britanniassakin hallinto-oikeuden ala on laajentunut. Katsotaankin, että oikeusasiamies voi tutkia kantelun, jos olisi kohtuutonta olettaa, että muutoksenhaku olisi toteutettu. Oikeusasiamiehellä on nykyään joustavat mahdollisuudet harkita näitä olosuhteita. Joissakin tilanteissa on jopa ollut mahdollinen oikeussuojatien duplikaatio (*dual review*). Isossa-Britanniassa on suunniteltu myös antaa oikeusasiamiehelle siirtomahdollisuus.²⁸⁵

Suomessa tuomioistuintien käyttämisen ensisijaisuus merkitsisi käytännössä sitä, että kantelujen tekotilanteista suurin osa rajautuisi pois. Suomessa hallinnollisissa asioissa valitusoikeus on periaatteessa yleinen ja valituksessa voidaan vedota myös menettelyvirheeseen. Tällöin oikeusasiamiehen käsiteltäväksi jäisi vain tosiasiallinen hallintotoiminta ja viranomaisen passiivisuustilanteet sekä osa virkamiehen käyttäytymiseen liittyvistä kanteluasioista. Toisaalta valituskelpoisuuskysymyksetkin voivat olla tulkinnanvaraisia. Näin ollen on aiheellista miettiä tarkkaan, millaisissa tilanteissa oikeusasiamies ei ryhdy toimenpiteisiin, jos asiassa voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä.

Suomalainen järjestelmä on korostanut oikeussuojaa etsivän tahon valinnanvapautta, jota ei ole tarpeen rajoittaa.²⁸⁶ Ongelmana on tietenkä se, että jos joku taho tietämättömyyttään tekee kantelun asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle ymmärtäen tämän toimivaltuuden laajemmaksi puuttua itse asiaan ja samanaikaisesti jättää turvautumatta käytettävissä olevaan varsinaiseen muutoksenhakutiehen. Oikaisuvaati-

nessa maassa, jossa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia, on tämäntyyppisen säännöksen kohdalla otettava huomioon se, että hallinnon sisäisellä muutoksenhakutiellä on erilainen merkitys kuin tuomioistuinlinjaisuutta korostavissa hallintotuomioistuinmaissa.

²⁸⁵ *Kirkham* 2007, s. 10.

²⁸⁶ Euroopan neuvoston ns. Venetsian komissio on katsonut, että tuomioistuintien olemassaolon oikeussuojatienä ei tulisi estää kantelemasta asiasta oikeusasiamiehelle. Draft Vademecum on the Ombudsman Institution. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, March 2010, s. 17.

mus- ja valitusosoituksen liittämismuutoksenhakukelpoiseen ratkaisuun pyrkii kuitenkin ohjaamaan henkilöä hänelle ensisijaisten oikeusturvateiden käyttämiseen.

3.3.2 Vanhentumissäännös ja sen ongelmallisuus

Pääsääntöisesti oikeusasiamies ei alkuperäisen oikeusasiamieslain mukaan tutkinut viittä vuotta vanhempia kanteluasioita. Viiden vuoden määräaika pidettiin eräänlaisena kompromissina. 1990-luvun puolivälissä esitettiin, että oikeusasiamies ei tutkisi kantelua, joka koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Aikaisemmin aikaa ei ollut rajattu, joten kysymys oli periaatteellisesta uutuudesta. Perustuslakivaliokunta oli oikeusvertailevien näkökohtien pohjalta pitänyt mahdollisena tällaisen ajan asettamista kantelujen tutkimiselle. Sääntelytulikutien suhteuttamavirkarikosten vanhentumisaikaan,²⁸⁷ joka oli lyhimmillään viisi vuotta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta ei pitänyt hyväksyttävänä viittä vuotta lyhyempää vanhentumisaikaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta tähdensi sitä, että määräaika ei muodosta esteitä viittä vuotta vanhempia asioita koskevien kantelujen tutkimiselle sen osoittautuessa aiheelliseksi.²⁸⁸ Vanhentumisaikojen alkamisen osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksen sana ”asia” olisi ymmärrettävissä niin, että vanhentumisaika alkaisi kulua siitä viranomaistoimesta, johon kantelu kohdistuu, tai jos kantelu koskee viranomaisratkaisua, lopullisen ratkaisun tekemisestä. Tapauksesta riippuen aikaa laskettaessa tulisi kiinnittää huomiota tosiasiallisten tapahtumien ohella myös siihen, milloin kantelija on saanut niistä tiedon.²⁸⁹

²⁸⁷ Vaikuttaa siltä, että aikaisemminkin on katsottu olleen olemassa jonkinlainen kantelun tutkimiskynnys, joka on ollut sidoksissa syyteoikeuden voimassaoloon. Esim. vuonna 1925 eduskunnan oikeusasiamies totesi, että virkarikosta koskeva kantelu ei antanut aihetta toimenpiteeseen, koska oikeus panna rikos syytteeseen ja vaatia sen johdosta vahingonkorvausta oli vanhentunut. EOA 24.9.1925/173.

²⁸⁸ Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on todettu, että laissa ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan sellaisella erityisellä syyllä, joka oikeuttaa oikeusasiamiehen käsittelemään yli viisi vuotta vanhaa asiaa. ”Oikeusasiamies harkitsee sitä kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Asian laatu ja oikeusasiamiehen mahdollisuudet puuttua asiaan sekä kantelijan käytössä olevat muut oikeusuojaajat vaikuttavat harkintaan. Merkitystä on myös mahdollisella syyteoikeuden vanhentumisella.” AOA 3.6.2005 dnro 40/4/04 (Virheellinen neuvonta työmarkkinatukiasiassa).

²⁸⁹ PeVM 12/1994 vp – PNE 2/1994 vp. Valmisteluvaiheessa tuotiin esiin Ruotsin, Norjan ja Tanskan aikarajat. Perustuslakivaliokunta viitasi myös aikaisemmin sama-

Kahden vuoden aikarajaus on selkeä muutos vanhaan sääntelytilaan.²⁹⁰ Vielä 1990-luvun puolivälissä ei ollut olemassa mitään aikarajaa. Vanhentumisajan lyhentämistä perusteltiin sillä, että Suomessa oli muihin maihin verrattuna pitkä kantelu-aika. Vanhojen asioiden selvittäminen on myös usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista.²⁹¹

Huolestuttavaa on se, että voimassa olevaa vaatimusta erityisestä syystä viittä vuotta vanhemman kanteluasian tutkimisesta on tulkittu käytännössä tiukasti.²⁹² Jos tämä tiukkuus siirtyy suoraan kahden vuoden vanhentumisajan tulkintaan, tällä voi tosiasiallisesti olla huomattavaakin käytännön merkitystä. Oikeusasiamies ei ensin tutki, koska samasta asiasta voi hakea muutosta ja entä jos muutoksenhakuoikeutta ei tulkinnallisesti olekaan? Entä miten tulisi suhtautua viranomaisten passiivisuustilanteisiin? Kysymyshän on usein laittoman olotilan jatkumisesta.²⁹³ Näin voidaan ymmärtää olevan myös monien muidenkin asioi-

na vuonna antamaansa mietintöön eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta. Valiokunnan huomiota tämän kertomuksen käsittelyn yhteydessä kiinnitettiin siihen, että muissa pohjoisissa kanteluille on asetettu vanhentumisaika: Ruotsissa kaksi vuotta, Norjassa ja Tanskassa yksi vuosi. Monissa muissakin maissa on vastaavanlaisia säännöksiä. Samassa yhteydessä viitattiin myös tulevan Euroopan oikeusasiamiehen kahden vuoden vanhentumisaikaan. ”Vanhentumisaika muodostuisi näin ollen perusteeksi jättää kantelu tutkimatta, jollei olisi erityisiä syitä kantelun tutkimiseen.” PeVM 7/1994 vp. – K 9/1993 vp. Muita eri maissa säädettyjä määräaikoja ovat esimerkiksi Slovakian kolmen vuoden määräaika (15 §).

²⁹⁰ Kahden vuoden vanhentumisaika on nykyisen Ruotsin mallin mukainen. HE 205/2010 vp, s. 14. Ehdotuksen saamassa lausuntopalautteessa vanhentumisajan lyhentämiseen suhtauduttiin myös kriittisesti ja toivottiin nimenomaan niiden syiden mainitsemista, jotka voivat johtaa yli kahta vuotta vanhemman kanteluasian käsittelemiseen. Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009.

²⁹¹ Ongelmia liittyy vanhempien kanteluasioiden selvittämisessä luonnollisesti myös siihen, voidaanko asiasta saada enää luotettavaa tietoa. Toisaalta hallinnollisille asioille on usein ominaista monivaiheisuus. Esim. AOA 27.11.2008 dnro 588/4/08. Ensimmäisistä asiaan liittyvistä tapahtumista oli kantelun saapuessa kulunut jo lähes kymmenen vuotta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että erityisiä syitä ennen vuotta 2003 olleelta ajanjaksolta ei esitetty, ja näin ollen tutkinta suunnattiin vain tämän ja erityisesti vuoden 2006 jälkeisiin tapahtumiin. Kuitenkin päätökset ajalta ennen vuotta 2003, joihin asiassa oli viitattu, voitiin tätä arvioitaessa ottaa annettuina selvityksinä/tosiasioina huomioon ilman, että kuitenkaan ryhdyttiin tutkimaan niiden lainmukaisuutta (esim. kuljetusjärjestelmän muutoksen valmistelua kuulemiseen, päätöksen sisällyttämistä osakassopimukseen, päätöksen tekoa ja tiedoksiantoa jne.).

²⁹² Viittä vuotta vanhempien asioiden tutkimuskynnyksenä olevien erityisten syiden vaatimusta on käytännössä tulkittu tiukasti. *Jääskeläinen* 2010b, s 19.

²⁹³ Esim. AOA 11.5.2010 dnro 2047/4/2008 (Rakennuslautakunnan olisi tullut antaa valitusosoituksen sisältävä perusteltu päätös). Tapauksen alkuperäinen ongelma liittyi jo vuonna 2004 annetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpa-

den kohdalla. Aikarajausten kannalta ongelmallisia voivat olla erilaiset viranomaisketjut, ja näiden liian tiukka tulkinta.²⁹⁴ Esimerkiksi valvonnan puutteet ovat saattaneet jatkua jo pitemmän aikaa.²⁹⁵ Asiaan tulisi vaikuttaa se, milloin epäkohta on tullut kantelijan tietoisuuteen ja milloin hän voi tosiasiallisesti saattaa sen myös kanteluasiana oikeusasia-miehen tutkittavaksi. Kantelun tekemisen ajankohtaan saattavat vaikuttaa myös kantelijaan liittyvät psykologisluontoiset esteet.

Aikaisempaa määräaika – viittä vuotta – perusteltiin rikosasioiden vanhentumisajalla. Uuden vanhentumisajan yhteydessä korostettiin sitä, että se ei estäisi ylimpiä laillisuusvalvoja selvittämästä kahta vuotta vanhempia rikosasioita.²⁹⁶ Tämäkin maininta tosin korostaa yli kaksi vuotta vanhojen asioiden tutkimisen poikkeuksellista luonnetta.

3.3.3 Tärkeyspriorisointi kantelujen käsittelyn joustavoittajana

Kantelutapaukset voivat vaihdella sen mukaan, ovatko ne ratkaistavissa olevia vai eivät, millaiset syyt ja vaikutussuhteet ovat niiden takana, onko kysymyksessä pitkäaikainen vai äkillisempi konfliktitilanne, koskeeko kantelu yksilöä, tehdäänkö kantelu henkilökohtaisen ongelman vuoksi vai onko se luonteeltaan yleisempi, koskeeko se epäoikeudenmukaista kohtelua vai materiaalista kysymystä.²⁹⁷ Tutkimiskynnyksen asettamisen ohella voidaan harjoittaa joustavampaa priorisointia, jossa asioiden selvittämiseen käytettävissä olevaa aikaa painotetaan asian merkittävyyden perusteella. Kyse ei olisi ehdottomasta joko–tai-tutkimisesta, vaan tutkimiskynnys voi olla kansainvälisten-

noon.

²⁹⁴ Esim. AOA 10.3.2008 dnro 3525/4/06 (Työttömyyskassan menettely päiväraha-asiassa). Kantelu oli tehty vuonna 2006 ja apulaisoikeusasiamies totesi kantelijan asioinnista työvoimatoimistossa vuonna 1999 ja siellä hänen saamistaan ohjeista, että oikeusasiamies ei puutu ilman erityistä syytä yli viisi vuotta vahoihin tapahtumiin. Tapauksessa ei katsottu olleen erityisiä syitä.

²⁹⁵ Esim. AOA 29.11.2005 dnro 2668/4/03 (Ympäristölautakunnan menettely rakennuslupien myöntämisessä).

²⁹⁶ HE 205/2010 vp, s. 21. Syyteasioiden viiden vuoden vanhenemisajan suhteen lainvalmisteluvaiheessa todettiin, että ne syyteasiat, joihin laillisuusvalvojat ovat ryhtyneet, ovat perustuneet pian tapahtumien jälkeen tehtyyn kanteluun tai omaan aloitteeseen, ja että virkasyytteen nostamiseen johtavat asiat ohjautuvat alun perinkin lähes poikkeuksetta suoraan esitutkintaviranomaisille. HE 205/2010 vp, s. 17.

²⁹⁷ Soveltaen joitakin artikkelissa, *Marin* 2003, olleita näkökohtia.

kin esimerkkien mukaan joustavammin säännelty.²⁹⁸ Kantelijalle tulee olla kuitenkin valmiita perustelevaan, miksi hänen kanteluun ei viettä pidemmälle muodolliseen prosessiin. Kansainvälisesti on korostettu sitä, että oikeusasiamiehen tulee olla huolellinen soveltaessaan kantelujen tutkimiskynnyksiä. Tutkimiskynnykset voivat olla ongelmallisia oikeusasiamiesinstituution hyväksyttävyyden ja legitimitetin kannalta.²⁹⁹

Suomessa toteutettua tutkimiskynnyksen muuttamista käsittelykynnykseksi on perusteltu sillä, että tutkimisen tai tutkimatta jättämisen terminologisen käytön ehdottomuus rajalinjana on epäsoveltuva oikeusasiamiehen toimivallan menettelyllisessä ohjauksessa. Se, että kantelua ei tutkittaisi, ei vastaa kantelun käsittelyn luonnetta, vaan kantelujen johdosta ryhdytään erilaisiin ja eriasteisiin selvitystoimiin. ”Erot kunkin asian edellyttämässä selvittämistoimissa sekä niiden laajuudessa ja syvyydessä eivät tarkoita sitä, että kantelu jätettäisiin tutkimatta. Toisaalta kaikkia kanteluja ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä täysimittaisessa tutkinnassa.”³⁰⁰

Asiaan alettiin kiinnittää yhä enemmän huomiota 1990-luvulta lähtien. Entinen eduskunnan oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* on todennut, että laillisuusvalvonta on käynyt oikeudelliselta sisällöltään entistä vaativammaksi, etenkin kun perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehen erityistehtäväksi annettiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.

”Kysymys ei ole enää pelkästään pykäläjuridiikasta vaan myös oikeusperiaatteiden punninnasta. Samanaikaisesti on hallinnon rakenteiden muuttuminen aiheuttanut laillisuusvalvonnassa uudentyyppisiä ongelmia, eritoten toimivallan määrittelyssä. Keskeiseksi nousee tällöin kysymys tärkeiden ja vähemmän tärkeiden kantelujen erottelusta. On toivottavaa, että todella vaikeiden ja vaativien kanteluiden tutkimiselle jäisi riittävästi aikaa ja voimavaroja. Käytännössä tämä merkitsisi, että tutkimiskynnystä olisi vähemmän tärkeiden asioiden kohdalla voitava nostaa.”³⁰¹

²⁹⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 31.

²⁹⁹ Esim. *Olsen – Knudsen – Dobjani – Møller* 2004. Eräs mahdollisuus rajoittaa oikeusasiamiehelle tulevia kanteluita, on rajoittaa kantelumahdollisuutta tietentyypisten asioiden tekemisessä, esimerkiksi jättämällä ulkopuolelle tietyt hallinnon sektorit. Näkökohdista. *Christopoulos* CDL(2001)033 – Opinion on the Draft Act of Bulgaria.

³⁰⁰ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 31.

³⁰¹ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996. Tämä sama näkemys oli myös johtosääntöuudistuksessa (PNE 2/ 1999 vp), vaikka sanamuodon mukainen muotoilu oli-

Periaatteellisesti olisi oikeusasiamiesinstituution toiminnan näkökulmasta vaikea tehdä sellaista sääntelyratkaisua, että kaikkia sille osoitettuja kanteluasioita ei enää tutkittaisi.³⁰² Jos vertaillaan kuntatason potilas- ja sosiaaliasiamiehiä oikeusasiamieheen, toiminnan uskottavuusongelma liittyy myös paljolti siihen, että edellisillä on mahdollisuus harkita sitä, mikä asia antaa aiheutta avustamis- ja käsittelytoimenpiteisiin.³⁰³

Entinen eduskunnan oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* katsoikin, että kanteluiden laatuseulontaan ja tärkeyspriorisointiin liittyy ongelmia. ”Suomalaisen OA-instituution demokraattiseen perinteeseen on kuulunut se, että kaikkia kansalaisia kuunnellaan yhtä lailla.” Lehtimaja korosti sitä, että lähtökohtana on perusoikeutena ilmenevä ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä. Tällaiseen ajattelutapaan sopii huonosti se, että luotaisiin jonkinlainen harkinnanvarainen kantelulupajärjestelmä. Lehtimaja katsoi mahdolliseksi kaksi erilaista kehittämisvaihtoehtoa. Oikeusasiamies voisi tietoisesti keskittyä ns. tärkeisiin asioihin ja muilta osin joko nostaa tutkimiskynnystä tai siirtää päätösvaltaa alaisilleen. Toisena mahdollisuutena hän ehdotti sittemmin toteutunutta mahdollisuutta perustaa toinen oikeusasiamiehen virka, jolloin kantelujen jakaminen useammalle ratkaisijalle mahdollistaisi kaikkien kantelujen käsittelyn nykyisellä tutkimiskynnyksellä ja kohtuullisella käsittelyajalla.³⁰⁴

Nimenomaan tutkimiskynnyksen määrittely voi olla ongelmallista. Esimerkiksi potilasasiamiehen palveluprosessissa eräänä ongelmana on se, että potilasasiamies tekee arvion potilasasiamiehen palveluiden tarpeesta omasta näkökulmastaan. Tämän jälkeen yhteyttä ottanut ohja-

kin: ”Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on perusteita epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.” Vaikka oikeuskirjallisuudessa olikin esitetty joskus, että asian tutkimiselle pitäisi asettaa sen merkitystä koskeva vähäisyyskynnys, puhemiesneuvoston ehdotuksessa tätä ei puollettu. Keskeisenä nähtiin se, että kantelua tekeväälle kansalaiselle hänen oma asiansa on kuitenkin aina merkittävä.

³⁰² Oikeusasiamiehen vaikuttavuustutkimuksen yhteydessä kysymys oikeusasiamiehen harkintavallan lisäämisestä tutkimiskynnyksen suhteen on ollut edelleen esillä. Tutkimiskynnyksen harkinnanvaraisuudella annettaisiin mahdollisuus kohdentaa voimavaroja tarkoituksenmukaisemmin, erityisesti vaikuttaviksi havaittuihin tarkastuksiin ja omiin aloitteisiin. *Riitta-Leena Paunio* on pitänyt tätä perusteltuna näkemyksenä. *Paunio* 2008, s. 14.

³⁰³ Yleisesti potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmään on kohdistettu kritiikkiä. Esim. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:4, s. 77–78.

³⁰⁴ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996

taan ns. oikealle taholle. Vasta tämän jälkeen tunnistetaan asiakkaan tiedon tarve tai ongelmakohta, josta annetaan potilaalle informaatiota ja ohjausta sekä sovitaan mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Vielä tämänkin jälkeen esitetään kysymys siitä, tarvitseeko asiakas toimenpiteeseen potilasasiamiehen avustusta. Jos potilasasiamies tekee ratkaisun itse ja päättää, että ei tarvitse, ei tämä välttämättä merkitse sitä, että asiakas pystyisi hoitamaan mahdolliset toimenpiteet itse. Tämä on vain potilasasiamiehen arvio tilanteesta. Vasta näiden kynnysten jälkeen potilasasiamies ottaa yhteyttä toimintayksikköön ja selvittää asiaa, tehdään potilasvakuutusilmoitus, lääkevahinkoilmoitus tai avustetaan muistutuksen teossa.³⁰⁵

Oikeusasiamieslain uusi sääntely muuttaa asian selvittämistä joustavammaksi kuin aikaisemmin, koska asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Näin selvityksen intensiivisyys voi vaihdella tapauksen ominaisluonteen mukaisesti. Myös se, kuinka joustavasti säännöstä asiassa tarpeelliseksi hankittavasta selvityksestä tutkitaan, saattaa vaikuttaa siihen, millaisia käytännön merkityksiä oikeusasiamiehen 3 §:n alun tutkimiskynnyksen rajauksella tosiasiallisesti on. Oikeusasiamieshän ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.³⁰⁶

Oikeusasiamiehen harkintavallan luonnetta kuvaava 3 §:n otsikko vaihdettiin kantelun ”tutkimisesta” kantelun ”käsittelyyn”, joka jäi myös lopulliseksi, vaikka perustuslakivaliokunta palautti pykälän alkuun alkuperäisen tutkimuskynnyksen kaltaisen muotoilun. Hallituksen esityksessä käytettyjä käsitteitä ei verrattu muissa yhteyksissä käytettyihin käsitteisiin. Kantelun käsitteleminen on kuitenkin enemmän hallintomenettelyn eli ensivaiheen hallintoasian tutkimiseen viittaavaa, kun taas asian tutkiminen hallintolainkäytön käsitteistöä. Viranomaisen selvittää asiaa virallisperiaatteen mukaisesti ja katsoo, mihin toimenpiteisiin toimivaltansa puolesta ryhtyy, kun taas tuomioistuimien

³⁰⁵ Ks. Potilasasiamiehen palveluprosessi (Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystalutus). Vastaavantyyppisiä palveluprosessin kuvauksia löytyy muiltakin potilasasiamiehiltä.

³⁰⁶ Tämän tyyppisen muotoilun ei katsottu ottavan mitään pois perinteiseltä laillisuusvalvonnalta, mutta se mahdollistaisi selvästi myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohden huomioimisen kantelujen tutkinnassa. ”Näin oikeusasiamies pystyisi toteuttamaan tasapainoisemmin ja tehokkaammin sille perustuslaissa säädetyt tehtävät.” *Pö-lönen* 2010, s. 56.

harkitsee tutkimiskynnyksen kohdalla tutkiiko se asian vai ei, ja millaisiin toimenpiteisiin se on sen jälkeen velvollinen ryhtymään. Täten käsitteen muuttaminen oikeusasiamiehen toiminnan joustavuuden näkökulmasta on sinänsä toimiva. Oikeusasiamies ei toimi joko–tai-periaatteella vaan laaja-alaisemmalla toimintatavalla. Tuomioistuिन joutuu tekemään ns. tutkimatta jättämisspäätöksen, joka saattaa maallikolle olla ilmauksena outo ja saada aikaan väärän käsityskannan siitä, ettei tuomioistuिन ole millään tavoin vaivaantunut asiaa selvittämään, mikä sinänsä ei aivan kirjaimellisesti pidä paikkaansa, vaan asiaa on tutkittu ja todettu prosessinedellytysten puuttuneen, minkä vuoksi asiaa ei ole tutkittu pääasian osalta. Oikeusasiamiehen kohdalla taas julkista tehtävää lukuun ottamatta samantyyppisiä prosessinedellytyksiä ei ole.

Oikeusasiamieslain 3 §:n uuden otsikon ”käsittelyllä” tarkoitetaan lainvalmisteluaineiston mukaan yleisesti kaikkia niitä selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä, joihin laillisuusvalvoja voi kantelun johdosta ryhtyä. Näinä pidetään paitsi kantelujen käsittelyn lopputuloksia sellaisina, kuin niistä säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 8, 10 ja 11 §:ssä (poliisi- ja esitutkinnan määrääminen, huomautuksen antaminen, asian saattaminen kurinpitomenettelyyn, syytteen nostaminen, käsityksen/ohjauksen antaminen ja esityksen tekeminen) sekä niitä toimenpiteitä, joihin säännön mukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja selvittämistä varten.³⁰⁷ Perustelujen kohta ”säännönmukaisista toimenpiteistä” voidaan ymmärtää myös rajoittavasti, sillä käsittelyä eivät olisi näin tapauksen erityisten piirteiden mahdollisesti vaativat toimenpiteet. Sinänsä näkemys ei estä kehittämästä uusia säännönmukaisia toimenpiteitä, kuten erityyppisiä epävirallisempia yhteydenottoja tai neuvotteluja.

Harkinnan rajoina lain noudattaminen, oikeusturva tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ovat ongelmallinen kokonaisuus. Näistä nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arviointinäkökulma voi olla jopa ongelmattomin.³⁰⁸ Koska oikeusasiamiehellä on jo perustuslainkin mukaan toimeksiantona valvoa tehtävässään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, oikeusasiamieslain uusi muotoilu toteuttaa osaltaan perustuslain lähtökohtaa. Säännöksellä on pyritty ihmiso-

³⁰⁷ HE 205/2010 vp, s. 25.

³⁰⁸ Valmisteluvaiheessa eräät lausunnonantajat olivat painottaneet nimenomaan sitä, että harkintavallan laajentaminen kantelujen tutkinnassa ei saisi johtaa siihen, että siirrytään yksittäistapauksista yleisempään perus- ja ihmisoikeustarkasteluun. HE 205/2010 vp, s. 23.

keusinstituution valinnaisen valvonnallisen tehtävän tarkempaan muotoiluun, koska oikeusasiاميestä yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa on pyritty luomaan Yhdistyneiden kansakuntien Pariisin periaatteiden mukainen Suomen ihmisoikeusinstituutio.

Ongelmallisemmilta vaikuttavatkin sääntelyn kohdat ”lain noudattamisen” ja ”oikeusturvan”. Vaikka lain noudattamisen osalta onkin taustalla perustuslain 109 §:n muotoilu, niin perustuslaki säättää valvomaan sekä sitä, että valvottavat noudattavat lakia että täyttävät velvollisuutensa. Jälkimmäinen osa yhdessä lain noudattamisen kanssa voidaan ymmärtää myös laaja-alaisemmin. Jos keskeisenä vaihtoehtoisena kriteerinä toimenpiteisiin ryhtymisessä on nimenomaan lain noudattaminen, on vaarana, että oikeusasiamiehen rooli hallintokäytäntöjä kehittävänä ulkopuolisena asiantuntijana vähenee.³⁰⁹ Oikeusasiamiehellä on ollut Suomessakin vuosikymmeniä keskeinen rooli hyvän hallintotavan kehittäjänä.³¹⁰ Hyvä hallinto on Suomessa ja myös nykyään Euroopan unionissa perusoikeus, mutta ei siinä määrin ihmisoikeus. Lisäksi kaikki hallintokäytäntöjen kehittäminen ei ole välttämättä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Suomen perustuslakikin edellyttää hyvän hallinnon takei-

³⁰⁹ On myös mahdollista, että toisen eduskunnan viraston, valtionalouden tarkastusviraston, rooli hyvän hallinnon valvonnassa ja kehittämisessä vahvistuu. Tästä on ollut näkyvissä myös merkkejä. *Tuomas Pöysti* on korostanut sitä, että valtionalouden tarkastusvirasto tarkastaa ja valvoo keskeisesti juuri hyvän hallinnon rakenteellisten ja institutionaalisten edellytysten toteutumista. Kuitenkin nähdään vielä, että valtionalouden tarkastusviraston toiminta täydentää ylipiänsä laillisuusvalvojen toimintaa perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumisen valvojana. *Pöysti* 2010, s. 145.

³¹⁰ Tätä näkemystä vahvistaa vielä se, että hallituksen esityksessä todetaan se, että ”lain noudattamisen valvonta ilmenee pääsääntöisesti hallinnollisena arviointina erilaisissa hyvän hallinnon toteuttamiseen ja virkavelvollisuuden noudattamiseen liittyvissä tilanteissa”. Myös menettelyvirheitä ei yleisesti pidetä merkittävänä. ”Perustuslain 109 §:n mukainen lain noudattamisen ja velvollisuuden täyttämisen valvontatehtävä ei edellytä pakollista laillisuusvalvonnallista reagointia tai seuraamusta jokaiseen esille tulleeseen virheeseen. Lainvastainen menettely on käsitteenä hyvin laaja, eikä se välttämättä tarkoita vakavaa virhettä tai asian rikosoikeudellista lainvastaisuutta. Kyse voi olla virkarikoksesta mutta myös lopputuloksen kannalta merkityksettömästä yksittäisestä menettelyvirheestä.” Näin on nimenomaan, kun nähdään oikeusasiamies toisaalta perinteistä rooliaan vastaan, johon kuuluu laillisuusvalvonta myös äärimuodossaan syyteoikeuksineen, ja toisaalta uudempana yleisemmät perusoikeuksien valvontaan liittyvät tehtävät. Toisinaan jää kuitenkin huomaamatta se, että virkarikoskysymyksen menettelyvirheet saattavat olla ns. ”merkityksettömiä”, mutta ei yksittäisen henkilön näkökulmasta, joka ei ole päässyt oikeuksiinsa. Menettelyvirheistäkin voi seurata esimerkiksi merkittäviä vahinkoja, joita hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä ei välttämättä tunnista.

den turvaamista lailla, mutta siitä huolimatta kaikkea, mitä pidetään muuttuvassa yhteiskunnassa hyvänä hallintotapana, ei voida määrittää ennakkoon lailla. Julkisen hallinnon ja yksilön välisessä suhteessa on kysymys kuitenkin perusasettelultaan ihmisarvon kunnioittamisesta, joka sinänsä kokonaisuutena arvioiden on ihmisoikeuskysymys.

Säännöksen sanamuodon mukainen kantelujen käsittelykyky voi muuttaa näkemystä oikeusasiamiehen roolista hyvän hallinnon kehittämisessä. Hyvässä hallinnossa ei ole aina ollut kirjaimellisesti kysymys lain noudattamisesta eikä välttämättä varsinaisesti oikeusturvastakaan. Se, miten virkamies käyttäytyy asiakaskontakteissa ja miten hän puhuu asiakkaistaan, ei välttämättä vaaranna oikeusturvan saatavuutta. Lailista epäasiallinen hyvän hallintotavan vastainen käytös on siinä mielessä, että se ei täytä virkamieslainsäädännön asianmukaisuuden vaatimusta, mutta viranhaltijalait eivät koske työsuhteisia työntekijöitä. Kysymykset kaikesta hyvästä hallintotavasta eivät välttämättä ole sellaista, mitä perinteisesti ja erityisesti kansainvälisessä yhteistoiminnassa ymmärretään olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kansallisena ja unionin perusoikeutena hyvän hallinnon perusoikeudellinen sisältö liittyy kuitenkin edelleen pitkälti hyvän hallinnon kovaan ytimeen oikeusturvaodotukseen, eli kuulemiseen, päätösten perustelemiseen ja muutoksenhaun ohjaukseen. Oikeusperiaatekysymyksetkin ovat jossain määrin hyvän hallinnon ulkopuolella perusoikeusnäkökulmasta.

Oikeusturva harkintakriteerinä on myös ongelmallinen. Suomalaisessa järjestelmässä muutoksenhakuoikeuden olemassaolo ei ole estänyt henkilöä turvautumasta vaihtoehtoisesti kantelumahdollisuuteen. Tästä on katsottu seuranneen ongelmia niissä tilanteissa, joissa henkilö olisi päässyt paremmin oikeuksiinsa muutoksenhakukeinoin. Henkilö on saattanut ymmärtää väärin oikeusasiamiehen käytettävänä olevan keinovalikoiman laajuuden. Oikeusasiamieslain uusi säännös tulisikin ymmärtää mahdollisena keinona ohjata henkilö hänelle oikeusturvaa paremmin tuottavaa keinoa käyttämään. Tämä ei kuitenkaan saisi olla ehdotonta, vaan valinnanvapaus tulisi tältä osin olla myös yksilöllä, koska tuomioistuinkäsittelystä myös hallintotuomioistuimissa on kuitenkin olemassa osassa asiaryhmiä myös oikeudenkäyntikulmaksuja. Ohjauksen muiden viranomaisten puoleen ei ole myöskään sopivaa, jos yksilö on jo väsynyt oikeusturvan etsimiseen.

Oikeusturva-kohta oikeusasiamieslain kantelun käsittelyn sääntelyn kohdalla voisi avata myös muunlaisen näkökulman oikeusasiamiehen kanteluasian käsittelyn kehittämiseen. Oikeusasiamieshän säännöksen mukaan ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusturva korostaa nyt uudella tavalla sitä, että oikeusasiamiehen tulee käyttää toimenpidevalikoimaansa siten, että myös oikeusturvanäkökohdat tulevat huomiioon otetuksi.³¹¹

3.3.4 Siirtomenettely ja sen toimivuus

Yhtenä toimenpidevaihtoehtona on tuotu yhä voimakkaammin esiin se, että joissakin tapauksissa kantelun käsittely ei edellytä, että oikeusasiamies tai oikeuskansleri välittömästi ryhtyy itse selvittämään asiaa. Kantelu voidaan esimerkiksi siirtää asiassa toimivaltaisen hallinnon sisäisen valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin ylempät laillisuusvalvojat puolestaan arvioivat valvontaviranomaisen toimenpiteiden riittävyttä asiassa.³¹² Siirtomahdollisuuden laajamittainen käyttö ei ole välttämättä sopusoinnussa yksilön kanteluun liittyvän valinnanvapauden näkökulmasta erityisesti, kun on kyse hänen omasta asias-

³¹¹ Oikeusturvan näkökulma hallituksen esityksessä jää kuitenkin sivummalle, ja perus- ja ihmisoikeudet korostuvat. Näitä kriteereitä käsitellään nimenomaan yhdessä. Niiden mukaan kantelun käsittelyn tarve voi perustua esimerkiksi joko kyseisessä kantelussa tarkoitetun yksilön tai ryhmän oikeuksien toteutumiseen tai yleisemmin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen viranomaisen toiminnassa, lainsäädännössä tai muissa säädöksissä. ”Laillisuusvalvonnallinen reagointi ei näissä tilanteissa välttämättä perustu jonkin tahon lainvastaiseen tai virheelliseen menettelyyn.” HE 205/2010 vp, s. 25–26.

³¹² HE 205/2010 vp, s. 25. Hallituksen esityksessä puhutaan toimivaltaisesta hallinnon sisäisestä valvontaviranomaisesta, kuitenkaan ottamatta tarkemmin kantaa siihen, mikä tämä on. Suomessa on olemassa voimassa tavanomaisoikeudellisesti virkaastekantelu, joten valvonnallisesti ylempi valvoo toimivaltarajojen jäykkyyydestä huolimatta tai nimenomaan sen vuoksi alempaa. Toisaalta valtion viranomaisilla on vain säännöksiin perustuva valvontasuhde kunnan viranomaisiin. Lisäksi esimerkiksi nykyisen Valviran valvontaa tai aluehallintoviraston valvontaoikeutta suhteessa kuntiin ei voitane luonnehtia siten, että kyse olisi nimenomaisesti hallinnon ”sisäisestä” valvontaviranomaisesta, millaiseksi perinteinen virka-astekantelu taas saatetaan mieltää.

taan. Tämä näkökohta jäi ehkä riittävästi ottamatta huomioon valmisteltaessa oikeusasiamieslain 3 §:n 4 ja erityisesti 5 momenttia.³¹³

Jo *Lauri Lehtimaja* oikeusasiamiehenä ollessaan esitti harkittavaksi lain muuttamista siten, että oikeusasiamies voisi aikaisempaa joustavammin siirtää hänelle osoitetun kantelun sellaisen tahon käsiteltäväksi, jolla hän arvioi olevan paremmat mahdollisuudet selvittää asia joutuisasti ja luontevasti, kuten esimerkiksi poliisille, ylemmälle hallintoviranomaiselle, erityisvalvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle. Yhtenä vaihtoehtona hän katsoi olevan mahdollista kehittää lääninhallituksesta alueellisia laillisuusvalvonnan keskuksia maakunnissa.³¹⁴ Oikeusasiamies näki tarvetta nimenomaan alueellisen organisaation tukeen. Lääninhallituksista tällaisia ei kuitenkaan oikeusasiamiehelle tullut. Alueellisuuskysymys olisi voitu kuitenkin toteuttaa jollakin muulla tavalla.

Tutkimiskynnykseenkin liittyen oikeusasiamiehen suorittaman selvityksen alkuvaiheessa on katsottu aiheelliseksi myös sen seikan selvittämistä, voitaisiinko kanteluja siirtää enemmän toisille viranomaisille. Siirtäminen voisi tapahtua esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle kantelijan omalle paikkakunnalle tai omaan ”lääniiin”. Entinen eduskunnan oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* on ollut sitä mieltä, että ”joissakin tilanteissa saattaisi puolestaan olla tarkoituksenmukaista ohjata kantelija selvittämään tapahtumia sen viranomaisen luo, jota kantelu koskee tai joka on valvontavastuussa kyseisen viranomaisen toiminnasta”. Hän on ottanut esiin myös sen mahdollisuuden, että tällaista selvittelyä voitaisiin pitää jopa edellytyksenä oikeusasiamiehen tutkinnalle.³¹⁵ Esimerkiksi englantilaisessa oikeusasiamiesmallissa edellytetään pääsääntöisesti, että henkilö ennen oikeusasiamiehelle tehtävää kantelua ottaa yhteyttä asianomaiseen viranomaiseen. Tämä ei ole kuiten-

³¹³ Muotoilun katsottiin vastaavan pitkälle Ruotsin oikeusasiamieslain 18 §:ä. Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

³¹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 20; Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 76. Esim. Euroopan oikeusasiamies siirtää kanteluja mahdollisuuksien mukaan toiselle toimivaltaiselle elimelle, mikäli kantelu vaikuttaa perustellulta. Mutta tämä tapahtuu nimenomaan kantelijan suostumuksella. Tähän pyritään myös Euroopan oikeusasiamiehen verkostolla. Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 35.

³¹⁵ *Paunio* 2005, s. 12. Suomessa ei kantelun tekijän välttämättä tarvitse ottaa yhteyttä viranomaiseen uudemman kerran ennen kantelun tekemistä antaen viranomaiselle edelleen mahdollisuuden korjata toimintaansa. Tällaista ei Suomessa tarvitse eikä voidakaan toteuttaa, koska kantelun tekeminen ei ole sidoksissa asianomaisuuteen.

kaan ehdottoman välttämätöntä, vaan oikeusasiamies voi harkintansa mukaan tutkia asian, jos yhteydenottoa pidetään kohtuuttomana. Toisaalta oikeusasiamies ei voi myöskään tällöin siirtää asiaa enää takaisin sellaiselle viranomaiselle, joka on käsitellyt asiaa jo aikaisemmin. Siirtomenettely tai vaihtoehtoisesti oikeusasiamiehelle tehtävää kantelua edeltävä yhteydenotto merkitsisi viranomaisten sisäisten kantelujen tutkimisjärjestelmien kehittämistä ja jopa yleisen suhtautumistavan muutosta asiakkaiden viranomaistoimintaan kohdistamaan kritiikkiin.

Oikeusasiamieslain 3 §:n uusi 5 momentti institutionalisoi oikeusasiamiehelle siirtomahdollisuuden.³¹⁶ Säännöksen mukaan oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta.³¹⁷ Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.³¹⁸ Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskinäinen siirtomenettely on vakiintunut, ja pohjautuu perustuslakiin nojaavaan sääntelyyn. Ongelmia näiden instituutioiden välisessä siirtomenettelyssä ei ole julkisuuskysymyksissäkään, koska kummallakin on jo perustuslain nojalla oikeus saada salassa pidettäviä tietoja viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta tehtäviään hoitaessaan. Siirtomenettely muiden viranomaisten välillä ei ole näin mutkatonta, eikä valmisteluvaiheessa kiinnitetty riittävästi huomiota salassapitokysymyksiin. Ongelmallista on se, että oikeusasiamiehen siirtomahdollisuuden institutionalisointi ja sen laajentaminen toteutettiin ilman kantelun tehneen suos-

³¹⁶ Oikeusasiamies kannatti voimakkaasti sitä, että säännöksessä tai sen perusteluissa olisi tarpeen lausua oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin oikeudesta siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi Ruotsin esimerkin mukaisesti. Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009.

³¹⁷ Oikeusministeriö ei suositellut kantelun siirtoa koskevien nimenomaisten säännösten ottamista lakiin sen haasteellisuuden vuoksi ottaen huomioon ylimpien laillisuusvalvojen velvollisuuksia koskeva sääntely perustuslaissa sekä oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevissa laeissa. Kaavaillun muodon avoimuus (”jos se on perusteltua asian laadun johdosta”) ei perustuslakivaliokunnan käytännönkään valossa ole asianmukaista toimivaltajärjestelyjä säänteleväksi tarkoitettussa laissa. Oikeusministeriö ei suosittanut tällaisten muutosten tekemistä kantelun käsittelyä koskeviin säännöksiin ilman perusteellista valmistelua. Oikeusministeriön 18.2.2011 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle.

³¹⁸ Määräajalle suunniteltiin myös kolmen kuukauden aikarajaa, mutta tästä luovuttiin.

tumusta. Kantelun tehneeltä olisi ollut mahdollista pyytää suostumusta, joka useimmissa tapauksissa olisi varmasti saatukin, kun asia olisi hänelle selvitetty, eli siirron edut hänen näkökulmastaan. Tosin tämä olisi vienyt aikaa ja epäilemättä hidastanut toimintaa jonkin verran. Ainakin kuuleminen siirtoasiassa toteuttaisi hyvää hallintoa.³¹⁹

Sanamuodon mukaiselta perusrakenteeltaan oikeusasiamiehen siirtosäännös muistuttaa hallintolain 21 §:ää, jonka mukaan viranomainen toimittaa sille erehdyksessä lähetetyn sen toimivaltaan kuulumattoman asian toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittaa tästä asiakirjan lähettäjälle. Ongelmia julkisuuskysymysten osalta ei ole tällöinkään, koska asiakirja toimitetaan nimenomaan sille viranomaiselle, joka on asiassa toimivaltainen ja jolle henkilö olisi halunnut asiakirjan toimitettavaksi, ja se on nimenomaan erehdyksessä tullut tälle väärälle viranomaiselle.

Suomessa viranomaisten toimivaltarajat ovat perinteisesti ns. jäykät. Tämä koskee myös viranomaisen julkisuuteen liittyviä asioita. Oikeusasiamiehelle kantelun tehnyt ei välttämättä ole halunnut jostain nimenomaisesta syytä viedä asiaa esimerkiksi hallinnon sisäiselle valvontaviranomaiselle. Lisäksi jos kanteluun liittyy asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä, siirto ei ole välttämättä yksinkertainen. Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen salassapitosäntely lähtee viranomaisten erillisyydestä, ja viranomaisessakin oikeus tietoihin on vain niillä, jotka tarvitsevat niitä tehtäviä hoitaessaan. Yleensäkin kansainvälisesti kanteluasian käsittelyssä korostetaan luottamuksellisuutta. Kantelun tehneen näkeminen Suomessa muodollisesti ei-asianosaisena jopa omassa asiassa tehdystä kantelusta etäännyttää asian käsittelyn kantelijälähtöisyyttä ja hänen näkökantojensa huomioonottamista. Se, että henkilö on vienyt asian, johon liittyy arkaluonteisia tietoja, oikeusasiamiehelle, ei tarkoita asian oikeusasiamiehelle saattaneen näkökulmasta sitä, että hän olisi antanut suostumuksensa tietojen edelleen luovuttamiseen. Kantelun kohteella on yleen-

³¹⁹ Mahdollisena esiin tulevana tilanteena voi tulevaisuudessa olla sellainen, että henkilö kantelussaan kieltää suoraan asian siirtämisen. Jos kysymys olisi hakemusasiasta, jossa henkilö olisi asianosainen, tai yleensä valituksesta, tässä vallitsisi lähtökohtaisesti määräämisperiaate prosessin vireilläolosta, vaikka ei etenemisestä virallisperiaatteen mukaisesti. Kun kyse on kanteluasiasta, tilanne monimutkaistuu, mutta lähtökohtana tulisi pitää henkilön omaa kantaa asiaan, kuten eräänä määräävänä tekijänä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisten siirtojenkin kohdalla. Ongelmalliseksi tulee näin kysymys kanteluasian ns. vireilläolosta ja menettelyn etenemisestä ja tähän liittyvästä harkinnasta. Entä jos henkilö siirrosta tiedon saatuaan ilmoittaisi, ettei halua asiaa enää käsiteltävän siinä tapauksessa, että oikeusasiamies ei itse selvittä asiaa?

sä oikeus myös samoihin arkaluonteisiin asiakirjoihin, joten asian selvittäminen oikeusasiamiehen ja kantelun kohteen välillä ei yleensä vaaranna kantelun käsittelyn luottamuksellisuutta,³²⁰ vaikka asian salassapito ja asioiden luottamuksellinen käsitteleminen eivät ole välttämättä toistensa synonyymejä. Siirtomenettelynkään yhteydessä ei yleensä ilmene luottamuksellisuuteen liittyvää ongelmaa niissä kanteluissa, jotka on tehty yleisemmässä epäkohtiin puuttumisen intressissä.

Oikeusasiamieslain 3 §:n 5 momentin mukaan viranomaisen olisi myös ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Asian siirron kohdistuessa asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, siirtomenettely edistää epäilemättä asian ratkeamista. Siirtomenettelyä voitaisiin käyttää yhtenä vaihtoehtona myös viranomaisen passiivisuustilanteissa.³²¹ Asiaa ei vielä käsiteltäisi varsinaisena kanteluasiana, vaan asia

³²⁰ Jo julkisuuslain 26 § on ongelmallinen siirtomenettelyn näkökulmasta, koska sääntely mahdollistaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamisen erityisesti virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Kun tarkastellaan julkisuuslain 29 §:n lähtökohtaa, millä edellytyksin salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle, tämä valtuus on, jos siitä on nimenomaisesti säädetty. Yleensä tällä on tarkoitettu varsin tarkkarajaista sääntelyä, joko siten, että toiselle viranomaiselle säädetään oikeus tiettyjen tietojen saamiseen tai toiselle viranomaiselle velvollisuus luovuttaa tietoja. Toinen kohta mahdollistaa salassa pidettävien tietojen antamisen, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Kolmanneksi viranomaisen voi antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle, jos asiakirja on tarpeen muun muassa toimenpiteestä tehdyn kantelun käsittelemiseksi. Ajatuksellisesti lähtökohtaisesti kysymys on siitä, että viranomaisen käsitellessään itse tällaista asiaa tarvitsee nämä tiedot, eli samat tiedot kuin kantelun kohteena olevalla viranomaisellakin on. Neljänneksi salassa pidettävien tietojen luovuttaminen on mahdollista, jos se on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Tällöin valvova viranomaisen suorittaa nimenomaan valvonta- tai tarkastustehtävän. Julkisuuslain 28 § antaa viranomaiselle luvan salassa pidettävien tietojen antamiseen yksittäistapauksessa, mutta pyynnöstä. Salassapito-ongelma ilmenee erityisesti, jos siirretään sellaisia kanteluasioita, joissa viranomaisella ei ole oma-aloitteiseen tutkimisvaltaan liittyviä valtaoikeuksia salassa pidettäviin tietoihin. Oikeusasiamieslaissa säännellään siirrosta nimenomaan toimivaltaiselle viranomaiselle, ja tämä tulee ottaa näin ollen tarkasti huomioon. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla sekä aluehallintovirastoilla on yleensä laajat valtaoikeudet erityislainsäädännössä, kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidollain (1062/1989) 51 §:ssä. Ks. julkisuuslain rajauksista HE 30/1998 vp. Tulkinallisesti merkitystä voi olla myös esimerkiksi kuntalain 8 §:n 2 momentin rajauksella suhteessa kuntaan. Aluehallintovirastohan voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Lähtökohtaisesti on ajateltu, että kyse on nimenomaan aluehallintovirastolle tehdystä kantelusta.

³²¹ Säännöksessä ei ole erityistä rajoitusta siitä, että asiaa ei voisi siirtää myös sellai-

”siirrettäisiin” ja odotettaisiin viranomaisen vastausta. Säännöksen muotoilussa perustuslakivaliokunta lähti siitä, että jos laillisuusvalvoja ei pidä viranomaisen päätöstä tai toimenpidettä riittävänä tai asianmukaisena, laillisuusvalvojan tulee ottaa asia kanteluna käsiteltäväkseen.³²²

Hallituksen esityksessä mainittiin lyhyesti, että ehdotuksella pyritään myös mahdollistamaan ylimpien laillisuusvalvojen nopeita ja epävirallisia toimenpiteitä.³²³ Koska oikeusasiamies ei pysty itse varsinaisesti näihin toimenpiteisiin, voisi olla järkevää säännellä yleisesti oikeusasiamieslaissa siitä, kuinka valtuutus ja oikeusasiamiehen puolesta toimiminen tapahtuu. Sinänsä se, että yhteydenotto tapahtuu oikeusasiamiehen kansliasta, kertoo omalta osaltaan jo valtuutuksesta.³²⁴ Säännelty siirtomenettely ei täysin toteuta tätä ideaa, koska siirrossa asiaa ei oikeudellisesti tehdä enää tämän jälkeen toisen puolesta, jos siirto ymmärretään esimerkiksi hallintolaissa vakiintuneen käsitteistön mukaisena.

Säännöksen muotoilussa on käytetty ilmaisua ”perusteltua asian laadun vuoksi”. Viranomaisen passiivisuuskysymykset voisi olla yksi ryhmä, jossa siirtomenettelyn käyttö voisi olla perusteltua asian laadun vuoksi, vaikka valitun oikeusasiamieslain käsitteistön mukaan sitä ei ole varsinaisesti kohdistettu tällaisiin tilanteisiin. Sen sijaan esillä ollut muiden valvontaelinten hyödyntäminen kanteluasian selvittämisen delegoinnin näkökulmasta voi olla joissakin tapauksissa ongelmallista julkisuus- ja luottamuksellisuusnäkökohtien vuoksi, vaikka tällaisten toimielimien asiantuntija-apuun yleensä turvaudutaan.³²⁵ Siinä tapauksessa, että asia on kanteluna tai muulla tavoin vireillä oikeusasiamiehen ohella muussa valvontaelimessä, tällaisia siirtoesteitä ei samassa määrin

selle viranomaiselle, joka olisi käsitellyt (tai käsittelemässä) asiaa. Tällainen rajoite siirtoon oli esillä. Tosin muodollisesti ei ole kysymys asian siirtämisestä, jos asia on vireillä jo kyseisessä viranomaisessa.

³²² PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp.

³²³ HE 205/2010 vp. Näiden toimenpiteiden käyttöön ja luonteeseen ei kuitenkaan otettu tarkemmin kantaa.

³²⁴ *Mikael Hidén* otti asian esiin nimenomaan tarkastusten yhteydessä. Oikeusasiamies antoi toimintansa alkuaikoina joissakin tapauksissa – liittyen luultavimmin henkilökunnan vähäisyyteen – toimeksiantoja myös ulkopuolisille. *Hidén 1970*, s. 195–200.

³²⁵ Jacob Söderman eduskunnan täysistunnon esittelypuheenvuorossa totesi, että siirtovaihtoehtoa on syytä käyttää, jos se edistää asian nopeaa ja asianmukaista ratkaisua. ”Normaalitilanteessa siirto tapahtuisi valvontaviranomaiselle, joka muutenkin käsittelee vastaavia kanteluja, esimerkiksi aluehallintovirasto tai Valvira. Siirtoa voisi käyttää myös silloin, kun kantelun kohteena oleva viranomainen ei ole lainkaan voinut selvittää kantelun kohteena olevaa asiaa.” PTK 165/2010 vp (3.3.2011).

ilmene, jolloin oikeusasiamies voi jäädä odottamaan muun valvontaelimen, erityisvaltuutetun, Valviran tai AVI:n toimenpiteitä.³²⁶ Oikeusasiamiehen laajat siirtomahdollisuudet ja niiden käyttö eivät ole välttämättä ongelmatteja.³²⁷

Toisaalta siirron terminologinen käyttö säännöksessä on jossain määrin harhaanjohtavaa sikäli, että oikeusasiamiehellä on siirron jälkeen velvollisuus jälkikäteisseurantaan. Siirron kohteena olevan viranomaisen tekemässään ilmoituksessa kertomien toimenpiteiden asianmukaisuutta tullaan arvioimaan jälkikäteen oikeusasiamiehen toimesta. Jos näitä ei katsota riittäviksi, oikeusasiamies ottaa asian käsiteltäväkseen. Kantelun tehneen henkilön informointi menettelyn etenemisestä tulee olemaan tärkeää.

3.3.5 Tutkimukset omasta aloitteesta

Eduskunnan oikeusasiamies voi käynnistää omasta aloitteestaan tutkimuksia tietoonsa tulleiden epäkohtien selvittämiseksi. Oikeusasiamieslain 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Kaikkien maiden oikeusasiamiehillä tällaista toimivaltaa ei ole. Periaatteessa omasta aloitteesta vireille tulleen asian selvittäminen viranomaiskontaktineen ei välttämättä poikkea kanteluna vireille tulleesta asiasta. Menettelyvaiheista jää luonnollisesti pois kantelun tehneen kuuleminen asian käsittelyn kuluessa samoin kuin ratkaisusta tiedottaminen, vaikka omasta aloitteesta tutkittavaksi otetussa asiassakin saattaa ilmetä henkilötaho, joka tulee ottaa huomioon asianmukaisella tavalla. Omasta aloitteesta tehtyjen tutkimusten ja kanteluna vireille tulleiden asioiden kohdalla voi olla yhteistä se, että useat samaa asiaa koskeneet kantelut ovat saattaneet saada oikeusasiamiehen käynnistämään laajemman tutkimuksen. Joitakin tapauksia oikeusasiamies on ottanut

³²⁶ Valvova viranomaisinkin on saattanut turvautua oikeusasiamieheen. AOA 24.9.2009 dnro 2527/2/08 (Varkauden kaupungin haluttomuus muuttaa kouluruokailua). Tapauksessa nimenomaan silloinen lääninhallitus oli antanut ratkaisun kanteluasiassa, jota kaupunki ei ollut noudattanut, jonka vuoksi lääninhallitus saattoi asian tiedoksi oikeusasiamiehelle.

³²⁷ Esim. omavalvonnan kohdalla siirtokysymykset saman organisaation sisällä saatavat aiheuttaa henkilössä kriittisiä näkemyksiä Esim. AOA 31.8.2007 dnro 3000/4/05 (Päätös kanteluun rakennusvalvontaa koskevassa asiassa).

esiin omasta aloitteestaan ns. lehdistöseurannan perusteella. Tällöin on saattanut olla kysymys myös sellaisesta yksittäisestä tilanteesta, josta olisi voitu tehdä kantelu, mutta henkilö on esimerkiksi tyytynyt kirjoittamaan asiasta vain lehden yleisönosastopalstalle. Sanomalehtiutisten perusteella käynnistetyt tutkimukset ovat kuuluneet eduskunnan oikeusasiamiehen toimintatapoihin alusta alkaen.³²⁸ Omien aloitteiden määrän on todettu vähentyneen siitä, mitä se oli toiminnan ensimmäisinä vuosina.³²⁹ Toisaalta kanteluiden määrän runsaus kertoo siitä asemasta, minkä oikeusasiamiesinstituutio on saavuttanut suomalaisessa yhteiskunnassa.

Omat aloitteet ja tarkastukset on katsottu asianmukaiseksi suunnata nimenomaan sellaiseen hallintotoimintaan, joissa kantelukynnys arvioidaan korkeaksi tai periaatteessa jopa mahdottomaksi, kuten varusmiesten ja lasten kohdalla.³³⁰ Ongelmalliseksi on koettu se, että kanteluiden runsaus rajoittaa mahdollisuuksia oma-aloitteiseen toimintaan. Tätä ei tulisi kuitenkaan korostaa liikaa, sillä jos oikeusasiamiehen oma-aloitteisesti tekemien tutkimusten määrää lisättäisiin, saattaisi tämä merkitä myös muutoksia oikeusasiamiesinstituution yleiseen julkisuuskuvaan.

³²⁸ Esim. EOA 14.7.1931/174 ja 175 14.7.1931/175 (Sanomalehdessä kihlakunnan oikeuden puheenjohtajaa vastaan tehty syytös virkavirheestä tuomarinviran toimittamisessa); EOA 31.12.1931/383. Hufvudstadsbladetissa ja Svenska Pressenissä oli ollut artikkeleita, joissa oli kerrottu öisistä oikeudenkäynneistä Valkealassa ja epäilty mielivaltaa lainkäytössä. Oikeusasiamiehen tutkimusten perusteella ongelmia oli ollut juttujen sijoittelussa: niitä oli tullut liian paljon yhdelle päivälle. EOA 31.12.1931/372 (Sanomalehdessä Oulun kaupungin poliisimiehiä vastaan tehty syytös pidätetyn henkilön pahoinpitelemisestä kaupungin poliisikamarissa); EOA 23.12.1931/357 (Sanomalehdessä merivartiolaitoksen miehistöä vastaan tehty syytös yksityisten kansalaisten laillisen oikeuden loukkaamisesta virkatoimessa).

³²⁹ Suhdeluvut kantelut 66 ja omat aloitteet 15 toiminnan ensimmäisenä vuotena. *Määttä – Keinänen 2007*, s. 90.

³³⁰ *Määttä – Keinänen 2007*, s. 90. Vuonna 2009 oikeusasiamies otti oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan tutkittavaksi ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon ja sen valvonnan. Tutkimuksen käynnistämiseen liittyi yleisönosastokirjoitteluja epäkohdista samalla, kun oikeusasiamiehelle oli tullut kanteluja varsin vähän vanhusten huollosta. Oikeusasiamiehen oma-aloitteinenkin tarkastustoiminta oli ollut vähäistä. Oli myös epäselvyyttä siitä, kuinka vanhusten ympärivuorokautisen hoidon valvonta viranomaisten taholta oli käytännössä toteutunut. Oikeusasiamies Paunio pyysi lääninhallituksilta selvitystä valvonnasta ja tietoja tehdyistä havainnoista. Selvityksensä Paunio saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon lainsäädännön valmistelua varten sekä valvoville viranomaisille resursikysymysten kohdentamiseksi. AOA (Paunio apulaisoikeusasiamiehen sijaisena) 18.2.2010 dnro 213/2/09 (Ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta). Ks. Valviran selvityksiä 3:2010.

Kanteluasian tutkimisessa oikeusasiamiehen selvitystoiminta on reaktiota ulkopuolisen tahon toimintaan, mutta oma-aloitteisissa tarkastuksissa ja tutkittavaksi ottamisissa näin ei välttämättä ole. Vankiloiden ja suljettujen laitosten kaltaisten viranomaisten kohdalla tällainen tarkastustoiminta on luonnollinen osa toimintaa. Kysymys on myös siitä, miten erityisten valvontaviranomaisten tehtäväkenttä järjestetään.

Joka tapauksessa eduskunnan oikeusasiamiehen ei tarvitse rajoittua vain kanteluasioiden tutkimiseen. Kantelu ei myöskään rajoita asian selvittämistä. Kanteluasioissa ei vallitse määräämisperiaatetta, vaikka lähtökohtaisesti kantelun tehneen henkilön oikeutta peruuttaa kantelu tuleekin kunnioittaa. Jos asiassa ei havaita lainvastaisuutta rikosoikeudellisessa mielessä, esille tullut epäkohta voidaan ottaa tämän jälkeen huomioon toisessa yhteydessä. Oikeusasiamiehen toiminnan kohdalla ei ole tilastoitu tietoja siitä, tapahtuuko kantelujen peruuttamista.

Vaikka eduskunnan oikeusasiamies käynnistääkin tutkimuksia omasta aloitteestaan, näiden perusteella saadut tulokset liitetään useimmissa tapauksissa osaksi vuosikertomusta. Suomessa ei ole vakiintunutta erilliskertomusten perinnettä edes omasta aloitteesta tehtyjen tutkimusten osalta.

3.4 KANTELUASIOIDEN KÄSITTELEMINEN JA RATKAISEMINEN

Kantelijalle lähetetään ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta noin viikon sisällä. Sähköisesti saapuneisiin kanteluihin lähetetään lisäksi vastaanottoilmoitus heti sähköisesti. Jos asia käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä, ilmoituskirjettä ei lähetetä kantelijalle. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa, jotka eivät vaadi laajempaa selvittämistä esimerkiksi selvän toimivallan puutteen vuoksi, vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama³³¹ vastaus. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun menettelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon. ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje.³³²

³³¹ Vastauksen muotoon allekirjoittamisineen olisi kiinnitettävä huomiota oikeusasiamiesinstituution julkisuuskuvan näkökulmasta.

³³² Oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle. Tiedusteluuntoisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä samoin kuin nimettömiä kirjoituksia ei käsi-

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välillä noudatetaan tapauksen jakamisessa työnjakoa, mutta oikeusasiamies voi päättää asiasta tapauskohtaisestikin. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet jakavat omat asiansa edelleen esittelijöille, joista jokaisella on yleensä omat erikoisalansa. Lähtökohtaisesti esittelijä perehtyy uuteen asiaan välittömästi. Ensimmäisenä tehtävänä, kuten yleensä viranomaisorganisaation kohdalla, on selvittää se, kuuluuko asia oikeusasiamiehen toimivaltaan. Esittelijän tulisi selvittää myös se, liittyykö asia kansliassa ennestään vireillä oleviin asioihin ja onko asiat tällöin syytä käsitellä yhdessä. Alustavassa tutkinnassa esittelijä hankkii selvitystä oman harkintansa mukaan, esimerkiksi tilaamalla asiakirjoja tai hankkimalla lisätietoa puhelimitse. Yllättäen rutiineihin ei kuulu tässä vaiheessa yhteydenotto kantelun kohteeseen. Nimittäin vain joskus alustavaan tutkintaan kuuluu kantelukirjoituksen toimittaminen kantelun kohteelle ns. alustavia kommentteja varten.³³³ Kantelukirjoituksen toimittaminen tai ainakin kantelusta ilmoittaminen kantelun kohteelle kuitenkin saattaisi nopeuttaa asian selviämistä esimerkiksi passiivisuuskantelutapauksissa. Vastajalle asia ole alustavan tutkinnan perusteella kypsä ratkaistavaksi, ratkaisija pyytää asianomaisilta viranomaisilta kirjallisesti selvitystä. Samalla tämä menettely liitetään myös osaksi priorisoinnin harkintaa.

Selvityspyyntö osoitetaan sille viranomaiselle, jota kantelu koskee tai joka muuten parhaiten tuntee asian. Mikäli kantelu kohdistuu virkamieheen, pyyntö osoitetaan yleensä hänen esimiehelleen, jonka tulee hankkia virkamiehen selvitys ja antaa sen jälkeen asiassa myös oma lausuntonsa. Kantelijalle ilmoitetaan kirjeellä, keneltä ja mihin mennessä kirjallista selvitystä on pyydetty sekä asiaa valmistelevan esittelijän yhteystiedot.³³⁴

Kantelijaa ei saisi rangaista kantelun tekemisestä.³³⁵ Kanteluasia tulee tiedoksi virkamiehelle, kun häntä kuullaan asiasta. Virkamies ei tule

tellä kanteluasioina, vaan ne kirjataan asiaryhmään ns. muut kirjoitukset. Tällaisinkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus oikeusasiamiehen kansliasta ja vastauskonseptit tarkastaa kansliapäällikkö. Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset kirjataan vielä erilliseen asiaryhmään, mutta niihin ei vastata.

³³³ Eduskunnan oikeusasiamies eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.4.1996. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

³³⁴ Eduskunnan oikeusasiamies eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.4.1996. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

³³⁵ Oikeusasiamies piti myös hyvän hallinnon vastaisena ja sopimattomana sitä, että viranomainen asettaa sovinnon tekemiselle sellaisen ehdon, että oikeusasiamiehelle tehty kantelu peruutetaan. AOA 19.12.2000 dnro 335/4/00 (Viranomaisen käymät sovintoneuvottelut).

tämän vuoksi automaattisesti esteelliseksi käsittelemään kantelun tehneen henkilön asioita jatkossa,³³⁶ muutenhan henkilöt voisivat jäävätä automaattisesti kaikki ne virkamiehet, joiden he eivät haluaisi asioitaan käsiteltävän. Esteellisyyden aiheutuminen vaatii erityisiä olosuhteita.

Perustuslain 111 § tekee oikeusasiamiehen käytännön valvontatoiminnan mahdolliseksi. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeusasiamiehen tarve riittää, eivätkä salassapitosäännökset rajoita asiakirjojen saatavuutta. Peruslähdekohta oikeusasiamiehen toiminnassa on se, että hänellä pitää olla oikeus nähdä kaikki asiaan liittyvät asiakirjat. Hän ei välttämättä voi näyttää kaikkia asiakirjoja kantelijalle, mutta kantelijan tulee tietää, että oikeusasiamies voi tutkia kaiken ja näin ollen selvittää tosiasiat.³³⁷ Asian selvittämisestä oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa säädetään, että asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Oikeusasiamiehen toiminnalle on luonteenomaista eräänlainen inkvisitorisuus. Kantelijaa tulisi kuitenkin riittävästi informoida tutkimuksen tuloksista ja tehdyistä toimenpiteistä sekä mahdollisista suosituksista.

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Säännöksen katsotaan tarkoittavan yleistä tiedoksisaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitä lainvalvontatehtävän hoitamiseksi tarvitaan.³³⁸ Oikeusasiamieslain 6 §:n virka-apusäännöksen mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista.

³³⁶ Ks. esim. AOK 14.7.2009 dnro 756/1/2007; AOKS 28.4.2010 dnro 979/1/2008. Itseään koskevaa kanteluasiata ei saa kuitenkaan käsitellä, vaan henkilöä vain kuullaan asiasta. Esim. AOK 27.5.2008 dnro 715/1/06; AOK 18.8.2009 dnro 475/1/2007.

³³⁷ Kansainvälinen näkökohta. *Gradin – Jacobsson* 2005, s. 166. Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan alkuvaiheessa tällä oli ongelmia tietojen saannissa yhteisöjen toimielimiltä. Euroopan unionin oikeusasiamiehen pyrkiessä saamaan tietoja komisiolta, jotkut katsoivat aluksi, että oikeusasiamiestä olisi tullut kohdella samalla tavoin kuten ketä hyvänsä kansalaista. Tämä ei tietenkään vastannut niiden henkilöiden näkemyksiä, jotka olivat tottuneet oikeusasiamiesinstituutioon ja laajaan yleiseen asiakirjajulkisuuteenkin. *Gradin – Jacobsson* 2005, s. 163.

³³⁸ Esim. PNE 2/1999 vp.

Perustuslaissa turvatus tiedonsaantioikeuden, jota täydentää oikeusasiamieslain 6 §:n säännös, ei katsota rajoittuvan vain viranomaisten pöytäkirjoihin, vaan se kattaa periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa var-
ten tarvittavat tiedot.³³⁹ Kysymys on pitkälti viranomaisen yleisestä vel-
vollisuudesta avustaa oikeusasiamiestä tiedonsaantioikeuden muodosa.
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeutta ei ole nähty vain mekaanisena
olemassa olevien asiakirjojen saamisena, vaan viranomaisten tulisi
tehdä oikeusasiamiehen pyytämät selvitykset oikeusasiamiehen esittä-
mällä tavalla³⁴⁰ ja huolellisesti.³⁴¹ Oikeusasiamiehen tulisi saada nämä
myös esitetyssä määräajassa, jota oikeusasiamies voi pidentää viran-
omaisten pyynnöstä. Eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus
ulottuu salassa pidettäviin tietoihin salassapitoperusteesta riippumatta.

Kantelun tutkiminen edellyttää oikeudellisen tiedon ohella usein to-
siasiatiedon hankkimista siitä, mitä väitetään tapahtuneen. Tietoja han-
kitaan pääasiallisesti kirjallisilla selvitys- ja lausuntopyyntöillä,³⁴² vir-
kamiesten puhutteluilla ja virka-apuna pyydettyllä poliisi- tai esitutkin-
nalla.³⁴³ Asioita saatetaan tarkastaa myös puhelimitse.³⁴⁴ Toisaalta
Suomessa ei vaikuta mietityn sitä, voiko oikeusasiamies paljastaa suo-
raan kaikki ne asiat, jotka kantelussa on kerrottu ja kuinka nämä esi-

³³⁹ HE 1/1998 vp, s. 167–168.

³⁴⁰ EOA 27.4.2000 dnro 445/4/97 (Oikeusasiamiehen selvityspyyntö). Oikeusasiamies
totesi, että kaupunginhallituksen olisi tullut menetellä oikeusasiamiehen selvitys-
pyynnön mukaisesti. ”Viranomaisella ei ole oikeutta jättää hankkimatta nimenomai-
sesti pyydettyä selvitystä sillä perusteella, ettei se itse pidä sitä asian selvittämisen kan-
nalta tarpeellisenä.” Oikeusasiamies kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota perus-
tuslain 111 §:n sisältämään oikeusasiamiehen tietojensaantioikeuteen kanteluasioita
tutkittaessa. Esim. laaja selvityspyyntö. EOA 25.3.2009 dnro 213/2/09 (Selvityspyyn-
tö: ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonta).

³⁴¹ AOA 13.12.1999 dnro 643/4/98 (Huolellisuus annettaessa selvitystä oikeusasia-
miehelle). Toisinaan asiakirjapyyntöjen kanssa on ollut ongelmia myös oikeuskansle-
rilla. OKA 7.12.2007 dnro 7/50/06 (Ulkomaalaisvirasto jätti toimittamatta pyydetyn
asiakirjan oikeuskanslerille); AOK 4.11.2008 dnro 101/1/2006 tullipiiristä ei annettu
asiakirjoja.

³⁴² Lausunnona ei ole suomalaisessa oikeudellisessa kielenkäytössä vakiintunutta si-
sältöä. Lausunto voi olla myös eräänlainen selvitys- ja näyttölausunto. Terminologi-
sesti voitaisiin kuitenkin erottaa, ja jossain määrin erotetaankin toisistaan, selvityk-
sen pyytäminen taholta, johon kantelu on nimenomaisesti kohdistettu, kun taas lau-
sunnon antajana on muu viranomaisorganisaatioon kuuluva.

³⁴³ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan
perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996

³⁴⁴ Esim. AOA 27.3.2008 Dnro 36/4/08 (Yhteisön kirkollisverovelvollisuus).

tetään selvitystä hankittaessa. Kantelun tekeminen ei ole välttämättä asianosaisen suostumus asioiden ilmaisemiseen.

Kanteluasian tosiasiallisen puolen selvittäminen tapahtumatietojen mahdollisimman tarkan kirjaamisen ja muun asiakirja-aineiston ohella saattaa vaatia myös muuntyyppistä kuin oikeudellista asiantuntemusta. Tämä ongelmakokonaisuus ei kosketa vain oikeusasiamiehen toimintaa, vaan yleensä kaikkea juridista ratkaisutoimintaa. Oikeudellisen koulutuksen saanut oikeudellisen tiedon asiantuntija joutuu lopulta tekemään auktoratiivisen kannanoton esimerkiksi niin ympäristön käyttöä kuin sosiaalitointa koskevien asioiden yhteydessä. Lääketieteen osalta kysymys hallinnon oikeussuojajärjestelmässä on ollut erilainen, koska julkisen sektorin lääkärin ammatillisesta hoitoratkaisusta ei ole tehty valituskelpoista hallintopäätöstä.³⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden yhteydessä, jos kantelua tutkittaessa katsotaan aiheelliseksi ja erityisesti silloin, kun ratkaisussa joudutaan arvioimaan hoitoa lääketieteellisin perustein, kantelun johdosta on pyydetty ennen asian ratkaisemista lausuntoja asiantuntijaviranomaisilta, eli yleensä Valviralta eli sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (aikaisemmin ennen vuotta 2009 terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta).³⁴⁶ Mahdollista on, että oikeusasiamies käyttää siirtomenettelyä nimenomaan lääketieteellistä tietämystä edellyttävien terveydenhuollon kanteluiden kohdalla.

Oikeusasiamies kanslioineen ja virkamiehineen ei ole samalla tavoin sidoksissa muodollisiin tutkimistapoihin ja keinoihin kuin tuomioistuimet. Oikeusasiamiehen kansliasta voidaan esimerkiksi soittaa suoraan virastoon, jota kantelu koskee³⁴⁷ tai muuhun viranomaiseen.³⁴⁸ Tämä ei

³⁴⁵ Esim. KHO 08.06.2000/1894; KHO 29.11.2005/3156 (KHO 2005:84), mutta valituskelpoinen sosiaalihuollon palveluna KHO 2.7.2009/1710 (KHO 2009:69).

³⁴⁶ *Paunio* 2002; *STM* monisteita 2002:18; *Tanttinen-Laakkonen* 2010, s. 268. Joissakin maissa, kuten Kreikassa, säädetään oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevässä laissa erikseen asiantuntijoiden käyttömahdollisuudesta. Ks. esim. englanninkielinen käännös. Presidential Decree No. 273. Regulations of the Ombudsman. Esim. AOA 22.1.2010 dnro 3481/4/08.

³⁴⁷ Esim. EOA 30.11.2006 dnro 3373/4/2004 selvityksen osalta todettiin, että Ratahallintokeskus on antanut kantelun johdosta 14.3.2005 päivätyn selvityksen. Kynnys ry on antanut siihen vastineen 12.5.2005. Tämän lisäksi asian esittelijä oli ollut 24.11.2006 puhelimitse yhteydessä Ratahallintokeskuksen investointiosaston investointijohtajaan.

³⁴⁸ Esim. AOA 28.5.2008 dnro 3038/4/06 (Asiakirjojen nähtävilläoloa koskeva päätös). Kantelu kohdistui Oulun läänin kuntien ja hallintoviranomaisten toimintaan. Kantelijan vastineessaan viittaamien tapahtumien johdosta asian esittelijä oli ollut vielä puhelimitse yhteydessä ympäristöministeriöön sekä työ- ja elinkeinoministeriöön.

ole kuitenkin mitenkään yleistä, vaan menettely on pitkälti kirjallista, kuten suomalainen viranomaiskäytäntö ja hallintotuomioistuinten toiminta yleensäkin.

3.4.1 Kanteluasian eteneminen oikeusasiamiehellä menettelyoikeudellisesti

Oikeusasiamieslain 3 §:n mukaan asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Säännöksellä on pyritty lisäämään oikeusasiamiehen harkintavaltaa tutkinnan laajuuden suhteen. Ongelmana on ollut nimenomaan se, että tutkintavelvollisuus oli aikaisemmin liian laaja ja ylimmillä laillisuusvalvojilla oli vain niukasti harkintavaltaa siinä, mitkä kantelut ja missä määrin otetaan lähempään tutkintaan.

Huomattava osa kaikista kanteluista tutkitaan ns. täysimittaisessa menettelyssä eli hankkimalla kantelun kohteelta kirjallinen selvitys ja kuulemalla tätä. Selvitys- ja vastinekierroksia voi olla useita. Oikeusasiamies on käsitellyt noin kolmasosan kaikista kanteluista täysimittaisessa tutkinnassa. Tietoja ja asiakirjoja hankitaan viran puolesta virallisiperiaatteen mukaisesti. Noin kolmasosa kanteluista käsitellään summaarisesti joko yksinomaan kantelusta ja sen mahdollisista liitteistä ilmi käyvän tiedon pohjalta tai niin, että kantelun johdosta hankitaan viran puolesta tietoja ja asiakirjoja ryhtymättä kuitenkin viralliseen kantelun kohteen kuulemiseen oikeusasiamieslain 9 §:n mukaisesti varaamalla valvottavalle tilaisuus tulla kuulluksi, jos on aihetta olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä. Edelleen noin kolmasosa kaikista kanteluista jää lähempää käsittelyä vaille muodolliseksi katsottavalla perusteella, esimerkiksi asian toimivaltaan kuulumattomuuden, asian vireillä olon tai kantelun yksilöimättömyyden takia. Jokaiseen kanteluun kuitenkin perehdytään muun muassa sen selvittämiseksi, mistä kantelussa on kysymys, kuuluuko asia laillisuusvalvojan toimivaltaan, onko asiasta aikaisempaa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin ratkaisua, onko asia vireillä toisessa viranomaisessa ja onko asiassa käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie. Jokaiseen kanteluun siis annetaan kirjallinen vastaus tai päätös.³⁴⁹

³⁴⁹ HE 205/2010 vp, s. 10–11.

Sinänsä oikeusturva ei suoraan vaarannu siitä, että kanteluiden käsittelytapa erotellaan asian laadun tai vakavuuden mukaan. Kuitenkaan ei voida sanoa, että kantelujen tutkintasäännösten ”aihetta epäillä” -kriteeri olisi ollut liian kaavamainen, eikä erottelisi asioita niiden laadun tai vakavuuden mukaan. Yleisen viranomaistoiminnan legitimitetin kannalta, jota oikeusasiamiehen tulisi tukea, ei voitane pitää hyväksyttävänä tilannetta, joka saattaisi antaa vaikutelman siitä, että asiaa ei tutkita, koska viranomaistoiminnan lainvastaisuus tai muukin epäasianmukaisuus ei ole ollut kovin vakavaa. Näin kantelun tehneen henkilön näkökulmasta hänen asiansa, koska se kohdistui häneen, ei ole edes oikeusasiamiehen mielestä riittävän vakava. Kantelijan kohdalla asia on joka tapauksessa jo henkilöitynyt ja hänen näkökulmastaan annettava ratkaisu ei ole kaavamainen.

Kanteluasian käsittelyä on vakiintuneesti pidetty ns. hallintomenettelynä, mutta hallinnollisten yleissäädösten soveltaminen kanteluasian yhteydessä on ollut ongelmallista. Hallintolakia ei sovelleta hallintolain soveltamisalarajauksen 4 §:n 2 momentin perusteella oikeusasiamiehen toimintaan laillisuusvalvojana. Tätä kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Ylimmät laillisuusvalvojat, joiden toiminnassa keskeisessä asemassa on seurata hyvän hallinnon toteutumista, jota hallintolaki nimenomaisesti konkretisoi, eivät ole velvollisia itse noudattamaan hallintolakia. Näin siitäkin huolimatta, että hallintolain valmistelun yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota hallintolain soveltuvuuteen myös yleensä kanteluasioiden käsittelyyn.³⁵⁰ Oikeusasiamies on luonnollisestikin sidottu perustuslain hyvän hallinnon vaatimuksiin. Perustuslain 21 § ulottuu myös kanteluasioiden käsittelyyn.³⁵¹

Kuulemis-, selvitys- ja vastinepyyntövaiheet liitetään ns. *täysmittaiseen menettelyyn*, jossa noin kolmasosa kanteluista tutkitaan. Täysmittaisessa tutkinnassa kantelun kohteelta ja/tai tämän esimieheltä tai esimiesvirastolta pyydetään kantelun johdosta selitystä, selvitystä ja/tai lausuntoa. Selvitystä ja lausuntoja voidaan pyytää yhdeltä tai useammalta taholta. Kantelijalle varataan tarvittaessa tilaisuus vastineen

³⁵⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kannalta onkin ongelmallista, että esimerkiksi itseoikaisua koskevat säännökset eivät hänen toimintaansa koske. Voidaan tietenkin miettiä sitä, mitä itseoikaisumahdollisuuksiin turvautuminen tekee oikeusasiamiehen arvovallan kannalta, mutta kirjoitusvirheitä joudutaan epäilemättä toisinaan korjaamaan.

³⁵¹ Perustuslakivaliokunta on tätä nimenomaisesti korostanut. Esim. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

antamiselle. Selvitys- ja vastinekiirroksia voi olla jopa useita. Noin kolmasosa kanteluista käsitellään vain ns. *summaarisesti*, joko yksinomaan kantelusta ja sen mahdollisista liitteistä ilmi käyvän pohjalta tai niin, että kantelun johdosta hankitaan viran puolesta tietoja ja asiakirjoja ryhtymättä kuitenkaan viralliseen kantelun kohteen kuulemiseen. Noin kolmasosa kaikista kanteluista jää lähempää käsittelyä vaille jollakin muodolliseksi katsottavalla perusteella. Jokaiseen kanteluun kuitenkin perehdytään.³⁵²

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvittämisen vaihteita:

- *pikavastaus* (ei edes rekisteröidä kanteluasiaksi)³⁵³
- *nopeutettu käsittely* (ns. summaarinen käsittely)
- alustava tutkinta (mahdolliset tarkennukset)³⁵⁴
- *täysimittainen menettely*
- ilmoitus kantelijalle asian selvittämisestä³⁵⁵
- tiedoksianto kantelun kohteena olevalle viranomaiselle ja henkilölle
- selvityspyyntö³⁵⁶
- vastine
- selityspyyntö (ennen oikeusasiamiehen moittivaa arvostelua moitittavaksi katsottavasta toiminnasta)
- *kirjevastaus tai päätös*.

Viranomaisen vastaus eduskunnan oikeusasiamiehen yhteydenottoon on muodoltaan vapaamuotoinen lausunto. Yleensä selvityspyyntö

³⁵² Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010, s. 24.

³⁵³ Pikavastauksia ovat muun muassa päivystävän lakimiehen antamat nopeat vastaukset puutteellisiin kanteluihin sekä muut tiedustelu yhteydenotot. Yleensä kevennetystä ja nopeutetusta kanteluasioiden käsittelystä sekä neuvontalakimiesten panoksesta yksinkertaisten asioiden tutkinnassa. Ks. *Kuopus* 2010, s. 166.

³⁵⁴ Kansainvälisesti esim. Irlannissa on käytössä ns. *preliminary examination*, jonka tarkoituksena on selvittää nopeasti ja epämuodollisesti, tulisiko muodollinen prosessi aloittaa, ja mahdollistaa kantelun kohteena olevan asian ratkaisemisen epämuodollisesti. Ks. esim. Summary of The Ombudsman Act 1980. Suomessa perustuslakivaliokunnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että epävirallisempikin yhteydenotto voisi olla riittävä ja johtaa pikaiseen asian selvittämiseen ja toiminnan korjaamiseen. PeVM 10/2009 vp – K 4/2009 vp.

³⁵⁵ Ilmoitus lähetetään kanteluasian ottamisesta käsiteltäväksi selvitys- ja lausuntopyyntövaiheessa. Samassa yhteydessä kantelijalle kerrotaan asian diaarinumero ja asiaa valmistelevan henkilön nimi ja tarvittavat yhteystiedot.

³⁵⁶ Selvityspyyntölajeja: tavallinen selvityspyyntö, lausuntopyyntö ja selityspyyntö. *Lehtimaja* 1988, s. 518–519.

kohdistetaan asianomaiselle viranomaiselle ja harvemmin virkamiehelle. Tätä ei ole kuitenkaan haluttu säännellä ehdottomasti, vaan joustavuutta ja oikeusasiamiehen harkintaa on korostettu. Monissa viranomaisissa eduskunnan oikeusasiamieheltä tulevat yhteydenotot ovat sen verran harvinaisia, että mitään erillisiä sisäisiä menettelyjä oikeusasiamieheltä tulleiden yhteydenottojen käsittelyyn ei tarvita. Asia etenee, kuten mikä hyvänsä yleisemmän luontoinen asia, kunkin viranomaisen sisäisessä organisaatiossa. Ulkomaisten esimerkkien perusteella kanteluasian selvitys- ja vastinevaihe voi loppuvaiheessa olla myös enemmän yhtäaikainen kuin peräkkäinen. Tämä korostaa oikeusasiamiehen asian tutkimista, nimenomaan oikeusasiamiehen tutkimustulokset annetaan tiedoksi, eikä niinkään viranomaisen tai kantelijan näkemyksiä asiasta.

Suomessa on Ruotsin tapaan pyrkimyksenä kehittää kanteluasioiden erittelyä lyhyemmin (summaarisesti) ja laajemmin selvitettäviin. Nopeutettua käsittelyä koskeva kokeilu aloitettiin oikeusasiamiehen kansliassa marraskuussa 2006. Nopeutetusti käsitellään kantelut, joihin voidaan vastata välittömästi kantelussa olevien tietojen pohjalta tai jotka edellyttävät vain vähäistä selvitystyötä. Nopeutetussa käsittelyssä kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut kaksi viikkoa.³⁵⁷ Pyrkimys on myös lisätä oikeusasiamiehen vaikuttavuutta samalla, kun kantelun käsittelyyn liittyvä aika lyhenee. Yhtenä keinona pidetään oikeusasiamiehen kansliasta tehtyjä epävirallisia yhteydenottoja, jotka voivat johtaa asian pikaiseen selvittämiseen ja mahdollisesti tarvittavaan toiminnan korjaamiseen.³⁵⁸ Kansainvälisesti on pidetty mahdollisena ns. interventiota, jota käytettäisiin pienissä, nopeaa toimintaa edellyttävissä kanteluasioissa. Kantelijaa ei itse ikään kuin veloiteta lähestymään vielä kerran uudelleen viranomaista asian selvittämiseksi ennen kuin oikeusasiamies voi alkaa selvittää asiaa, vaan oikeusasiamiehen kanslian virkailija ottaa suoraan yhteyttä viranomaiseen, ja kertoo asiasta kannellun ja mahdollisuudesta korjata tilanne, ja ilmoittaa siitä oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen ei tarvitse tässä yhteydessä vielä puuttua asiaan. Jos viranomaisen toiminta ei ole riittävää, alkaa muodollinen selvitysprosessi. Interventiomenettely olisi nopea, epämuodollinen ja päämääräorientoitunut. Välityksestä se eroaisi kuitenkin siten, että jos oikeusasiamies toimisi välittäjänä, mer-

³⁵⁷ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 169.

³⁵⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja selvityksiä 45/2010, s. 21.

kitsisi se aktiivista roolia.³⁵⁹ Tässä oikeusasiamies on vain ilmoittaja ja tiedustelija. Epävirallinen yhteydenotto voitaisiin yhdistää summaarisen menettelyn kanssa, jossa ei varsinaisesti ryhdytä viralliseen kantelun kohteen kuulemiseen.

Vuonna 2010 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin noin 21 prosenttia kaikista kanteluista. Nopeutetulla käsittelyllä on pyritty alustavasti erottelemaan heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Nopeutettuun menettelyyn on katsottu sopivan lisäksi erityisesti sellaiset asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä viranomaisen virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan,³⁶⁰ kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin.³⁶¹ Vaikuttaisi siltä, että nopeutetun käsittelyn asioista osa kuuluu sellaisiin, joista uuden oikeusasiamieslain 3 §:n 4 momentin mukaan ei mahdollisesti ns. ryhdytä toimenpiteisiin.

Millaista vastausta eduskunnan oikeusasiamies viranomaisesta ja/tai virkamieheltä sitten odottaa? Virkamies pyrkii luonnollisestikin puolustautumaan syytöksiä vastaan. Virkamies saattaa olla myös tuohtunut ja kokea kantelun epäasialliseksi. Vaikka virkamiehen tulisi käyttäytyä virkamiesmäisesti, jos virkamies joutuu olemaan asiassaan yksin, voi yllilyöntejä tapahtua. Vastauksessa eduskunnan oikeusasiamiehelle tulee käyttää asiallista kieltä, eikä kantelijaan tule kohdistaa vastauksessa asiattomia huomautuksia. Kun kanteluasian käsittelyyn ei lähtökohtaisesti odotetakaan liittyvän syytteen nostamista, virkamies ei hanki tässä vaiheessa välttämättä oikeudellista asiantuntemusta ulkopuoliselta taholta. Jonkin verran otetaan yhteyttä esimerkiksi ammattiliittoihin neuvonnan maksuttomuuden vuoksi. Kysymys onkin siitä, tulisiko oikeusasiamiehen kehottaa virkamiestä hankkimaan oikeudellista apua.

³⁵⁹ Interventiosta. *Oosting* 2000.

³⁶⁰ Asioiden jakautumisen monivivahteisuutta osoittaa esimerkiksi se, että oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulumaton asia voidaan käsitellä kantelun tekijälle lähetettynä vastauksena, nopeutetun käsittelyn asiana tai sitten kysymys voi olla laajemmasta periaatteellisesta linjauksesta, mikä vaatii tavanomaisen kantelujen käsittelyn.

³⁶¹ HE 205/2010 vp, s. 15. Ruotsissa kanteluita käsitellään samalla kanslian henkilöstömäärällä kuin Suomessa kaksinkertainen määrä, mutta täysmittaisesti käsitellään 15 %. On myös huomattava, että myös Ruotsin oikeuskanslerin käsittelemistä vahingonkorvausvaatimuksista osa on kantelun luontoisia. Ja vaikka oikeusasiamiehelle olisi annettu valta päättää kantelukysymyksestä itsenäisesti, sen käytännön merkitys kantelujen tutkimisen tarkkuuden suhteen voi vaihdella.

Kysymykseen tulisivat siis ne tilanteet, joissa huomataan oltavan lähellä syytteen nostamismahdollisuutta.

Virkamiehen tulisi vastata hallintolainkin mukaan asiallisesti siihen, mitä asiassa on hänen näkemyksensä mukaan tapahtunut. Virkamiehen ei tule pyrkiä rajoittamaan kantelun tekemisoikeutta.³⁶² On ilmennyt joitakin tapauksia, että asiaa ei ole ruvettu käsittelemään ollenkaan kantelun tekemisen jälkeen, vaikka pääsääntöisesti viranomaisen passiivisuustilanteissa viranomainen pyrkii kyllä mahdollisimman nopeasti eduskunnan oikeusasiamiehen yhteydenoton jälkeen tekemään vaaditun toimenpiteen ainakin jonkinlaisena. Näin oikeusasiamies toimii tosiasiallisesti viranomaisen passiivisuustilanteiden oikeusturvatienä.

Suomalaisen hallintomenettelyn pääsäännön mukaisesti kuulemisen ajatellaan tapahtuvan kirjallisesti. Hallinnolliseen kuulemiseen liittyy ajatuksena sen kirjallisuus. Millaisissa tilanteissa voisi olla mahdollista toteuttaa myös suullista kuulemistä? Voisiko ja kuinka oikeusasiamies kuulla osapuolia enemmän myös suullisesti? Suomalaiseen oikeusasiamiehen käytäntöön ei ole juuri kuulunut paikan päällä tapahtuva kuuleminen suullisen selvittämiskäsittelyn muodossa.³⁶³ Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen näkökulmasta asian suullista käsittelyä selvittämisvaiheessa voisi kokeilla ulkomaisten esimerkkien mukaisesti. Joissakin maissa järjestetään oikeusasiamiehen kansliassa suullisia kuulemisia ja otetaan vastaan jopa todistajanlausumia. Suomessa oikeusasiamies esittelijöineen on saattanut menettelyn epämuodollisuuden niin mahdollistaessa selvittää asiaa myös suullisesti paikanpäällä tai soittamalla. Suullisen käsittelyn mahdollisuuden lisäämistä voisi harkita erityisesti, jos oikeusasiamiesinstituutiota alettaisiin myös Suomessa kehittää sovitteluvampaan suuntaan. Suullinen käsittely ei kuitenkaan saa olla hallinnollisissa asioissa itsetarkoituksellista.

³⁶² Tällaisiakin viitteitä on joissakin yksittäistapauksissa saatu. Esim. AOA 20.8.2003 dnro 1144/4/01, jossa maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston tukipolitiikkayksikkö totesi oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että kantelijoiden väite ei pitänyt paikkaansa, vaan kyse oli tältä osin lähinnä perättömästä ilmiannosta, koska kantelussa syytettiin virkavirheestä, joka olisi rangaistavaa menettelyä rikoslaissa säädettyinä virkavelvollisuuden rikkomisena. Apulaisoikeusasiamies totesi, että sekä sen että kantelijoiden väite tukien maksamattomuudesta piti kuitenkin osittain paikkansa ja että kantelijat olivat käyttäneet jokaiselle kuuluva oikeutta kannella oikeusasiamiehelle. Viranomainen oli taas puolestaan velvollinen antamaan asianmukaisen vastauksen oikeusasiamiehen sitä pyytäessä viranomaiselta laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa.

³⁶³ Joitakin tapauksia on ollut olemassa sovintokäsittelyn tyyppisesti. Esim. EOA 31.12.1999 dnrot 1261/4/96 ja 1905/4/98.

Suullinen kuuleminen on toisinaan osoittautunut välttämättömäksi viranomaisen passiivisuuden vuoksi. Oikeusasiamiehen julkaistussa ratkaisukäytännössä on jopa useampia tapauksia, joissa viranomainen ja/ tai yksittäinen virkamies ovat viivytelleet vastauksen ja selvityksen antamisessa oikeusasiamiehelle.³⁶⁴ Jos tällaiset tilanteet tulevat liian yleisiksi, voi se olla huolestuttavaa oikeusasiamiehen toiminnan kokonaisuuden näkökulmasta. Oikeusasiamiehelle tulisi antaa muodollisesti valtuudet kansainvälisten esimerkkien mukaisesti asettaa uhkasakko tilanteessa, jossa viivyttelyä esiintyy.

Eräissä maissa on säännelty erikseen oikeusasiamiesten mahdollisuudesta kuulla henkilöitä suullisesti. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on myös pohdittu sitä, tulisiko oikeusasiamiehen toimia kuten ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin 6 artikla edellyttää. Lähtökohtaisestihan kyseinen säännös ei sovellu oikeusasiamieheen instituutina eikä moniin kantelun kohteena oleviin asioihinkaan asialliselta luonteeltaan. Suomessa lähtökohtaolettama kuulemisen suhteen – hallintolainkin mukaan – on se, että se tapahtuu kirjallisesti.³⁶⁵

Euroopan oikeusasiamiehen menettelyn kehittämisessä on noussut esiin kysymys prosessin muodollisuudesta. Keskitytäänkö liiaksi virheen muodolliseen etsintään ja puhtaasti oikeudelliseen käsitteistöön? Unionin toimielimissäkään ei säännellä tarkemmin sitä, kuinka sovintoratkaisu (ns. *friendly solution*), johon pyritään, saavutetaan. Euroopan oikeusasiamiehen ilmoittaessa kantelusta komissiolle, komission mielipiteen asiaan antaa pääsihteeri (*secretarial general*) yhteistoiminnassa oikeusaputoimiston (*legal service*) kanssa toimivaltaisen komissaarin valtaoikeuksilla. Komission oikeusasiamiesprosessille pidetään tyypillisenä auktorisointia ja subdelegointia. Asia menee aina oikeudellisen osaston

³⁶⁴ Esim. AOA 11.11.2002 dnro 1627/4/01 (Hoito-ohjeiden antaminen ja apulaisoikeusasiamiehelle annettava selvitys); AOA 20.8.2002 dnro 1258/4/99 (Oleskelulupahakemuksen käsittelyn laiminlyönti ja oikeusasiamiehen selvityspyyntöön vastaamatta jättäminen); AOA 9.10.2002 dnrot 1835/2/99 ja 2200/4/99 (Kunnanhallituksen päätöksestä tiedottaminen ja oikeusasiamiehelle annettava selvitys).

³⁶⁵ Alankomaissa oikeusasiamiehen harkinnassa on se, pidetäänkö ja millainen suullinen kuuleminen asiassa, mutta kuulemisesta ja sen erilaisista mahdollisuuksista on nimenomaisesti säännelty. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on korostettu sitä, että oikeusasiamiehen luona tapahtuva menettely ei ole ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeudenkäyntiä kuulemisineen. Muuten prosessin muodollistamisella joustavuuden edut katoaisivat. Brittiläisestä näkökulmasta. *Kirkham* 2007, s. 14. Portugalissa taas oikeusasiamiehen kutsuessa kuultavaksi yksityisiäkin henkilöitä asian selvittämiseksi näillä on velvollisuus tulla paikalle. Artikla 30. Statute of the Portuguese Ombudsman. Lisboa 2007.

kautta ennen kuin mitään dokumentteja lähetetään oikeusasiamiehelle. Oikeudellisen osaston rooli on samanlainen kuin sen toiminta oikeudenkäyntien yhteydessä. Oikeudellisella osastolla on olennainen merkitys sovitteluratkaisun saattamisessa asianmukaiseen oikeudelliseen muotoon. Komissiolla on ohjeena Euroopan oikeusasiamiehen kanteluasiassa lähettämään tiedusteluun vastaamisessa se, että virkailija vastaa omasta puolestaan, mutta oman hallintonsa ohjeiden mukaan. Tämä sääntelee erityisesti näytön antamista. Korostetaan sitä, että selvitys annetaan tutkinnassa, eikä kysymys olisi varsinaisesti näytön esittämisestä tuomioistuinprosessissa. Kysymys on vain hyvästä tai huonosta hallinnosta. Euroopan oikeusasiamiehen menettelyyn kuuluu, että toimielimen kommentit lähetetään kantelijalle. Vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuinprosessista, vastavuoroisuusperiaatteen katsotaan kuitenkin tulevan kysymykseen.³⁶⁶

Jos suomalaista oikeusasiamiesinstituutiota kehitettäisiin sovitteluvampaan suuntaan, voisi tämä merkitä Euroopan oikeusasiamiehen tavoin yhtä lisävaihetta kanteluasian käsittelyyn. Niissä tilanteissa, joissa oikeusasiamies antaisi eräänlaisen sovintoesityksen, voisi tämä merkitä ns. esitysluonnoksen lähettämistä viranomaiselle ja kantelijalle. Vasta esitysluonnokseen annetun seikkaperäisen ja perustellun vastauksen jälkeen oikeusasiamies antaisi lopullisen päätösesityksenä.

Toisaalta on ollut tarvetta myös ns. kevyemmän käsittelyn käyttöönottoon. Oikeusasiamiehen selvittämisen ja tutkinnan keinoja haluttaisiin keventää nykyisestä pääosin raskaasta kirjallisesta menettelystä. Niimenomaan kevyemmät menettelyt saattaisivat johtaa nykyistä useammin korjaaviin toimenpiteisiin.³⁶⁷

Millaista tulisi olla kanteluasioiden asianmukainen ja tehokas käsittely? Euroopan oikeusasiamies on korostanut tärkeää olevan sen, että kansalaiset luottavat oikeusasiamiehen kykyyn löytää totuus. Tämän takia on välttämätöntä, että oikeusasiamies voi tutkia riittävän perusteellisesti hänelle tulleet kantelut. Oikeusasiamiehellä tulee olla pääsy asiakirjoihin ja hänellä tulee olla mahdollisuus kuulla todistajia.³⁶⁸ Suomessa on ollut esillä kysymys hallintokantelun tekemisessä ja käsittelemisessä noudatettavan menettelyn erillisestä sääntelemisestä lailla. Vapaamuotoista ja sääntelemätöntä kanteluoikeuden olemassaoloa on

³⁶⁶ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 168–180.

³⁶⁷ Kevyemmästä menettelystä. *Paunio* 2005, s.13.

³⁶⁸ *Diamandouros* 2005b, s. 225.

kuitenkin yleensä pidetty myönteisenä seikkana.³⁶⁹ Hallintolain valmisteluvaiheessa pyrittiin ottamaan huomioon myös kanteluasian käsittelyn sääntelytarpeet ja sen ominaisuusteesta aiheutuvat tarpeet lain joustavammalle soveltamiselle. Ongelmia aiheuttaa se, että hallintolain soveltamisalue rajattiin siten, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri jätettiin lain soveltamisalan ulkopuolelle.

3.4.2 Kantelijan kuuleminen selvityksestä

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi vielä 1990-luvun puolivälissä, että kantelijalle varataan yleensä tilaisuus vastineen antamiseen määräajassa, jos saatu selvitys tai lausunnot antavat siihen aiheen. ”Vastineen pyytäminen on erityisen tarpeellista silloin, jos kantelun kohde on kiistänyt kantelussa esitetyt tosiasiaväitteet tai tuonut esille joitakin asiaan vaikuttavia uusia näkökohtia. Vastineen pyytämistä ei sen sijaan ole pidetty tarpeellisena, jos saatu selvitys osoittaa kantelun perustuneen ilmeiseen väärinkäsitykseen, jos selvityksestä käy ilmi ainoastaan sellaista, mikä voidaan olettaa jo ennestään kantelijalle tutuksi tai jos kantelun aiheena ollut epäkohta ilmoitetaan jo korjatuksi.”³⁷⁰ Oikeusasiamies on katsonut kantelussa lääninhallituksen osalta, että kantelua tutkivalla viranomaisella ei olisi velvollisuutta omasta aloitteestaan antaa kantelun kohteena olevan virkamiehen antamaa vastinetta tiedoksi kantelijalle. Kantelijalla olisi kuitenkin pääsääntöisesti oikeus pyynnöstään saada jäljennös tällaisesta asiakirjasta.³⁷¹ Peruste olla varaamatta kante-

³⁶⁹ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. ”Ainakaan asian sääntelemättömyyttä ei ole koettu ongelmaksi. Toisaalta yhtenäisen sääntelyn avulla saattaa olla mahdollista korostaa tämän oikeusjärjestelmäämme perinteisesti sisältyneen oikeusturvakeinon periaatteellista merkitystä. Yhtenäistä sääntelyä toisaalta on omiaan vaikeuttamaan kantelulla vireille pantavien asioiden suuri sisällöllinen erilaisuus. Kanteluasioiden vapautta koskevaan lähtökohtaan ei pitäisi puuttua, jos menettelyn sääntely joiltain muilta osin katsottaisiin aiheelliseksi. Kantelujen käsittelyssä voi olla yksittäisiä menettelytapoja, joiden sääntelemistarvetta voitaisiin selvittää tarkemmin. Käsittelyn tehokkuus on riippuvainen siitä, millaiset keinot asian selvittämiseen kanteluviranomaisella, ennen muuta oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on käytettävissään. Tämä seikka koskettaa viime kädessä myös asiaan liittyvien eri osapuolten oikeusturvaa. Perinteisempi oikeusturvakysymys koskee kantelijan ja kantelun kohteena olevan henkilön kuulemista käsittelyn aikana.”

³⁷⁰ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

³⁷¹ EOA 13.6.2006 dnro 3289/4/06 (Terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevan

lijalle mahdollisuutta tulla kuulluksi tilanteessa, jossa kantelun aiheena ollut epäkohta ilmoitetaan jo korjatuksi, tuntuu sikäli vaikealta, että vaikka viranomaisen toiminnalla on laillisuusolettama ja se ulottuu myös tällaisiin lausumiin, saattaa kantelijalla ja kantelun kohteella olla erilainen käsitys siitä, mitä tarkoitetaan epäkohdan korjaamisella.

Eduskunnan oikeusasiamies lähettää kahdenlaisia vastinepyyntöjä: raukeamisuhalla tai ilman. Jos kantelu hankitun selvityksen perusteella näyttää ilmeisen perusteettomalta, kantelijaa voidaan kehottaa antamaan määräajassa vastine uhalla, että kantelu muutoin katsotaan rauenneeksi. Pääsääntöisesti oikeusasiamies kuitenkin pyytää vastineen uhalla, että asia muutoin voidaan ratkaista ilman vastinettakin.

Kantelijan kuulemisveloitteen puuttuminen yleisemminkin kanteluasioiden selvittämisessä liittyy siihen, että kantelijaa ei pidetä asiassa asianosaisena vaan kantelun kohteita.³⁷² Muiden kuin ylimpien laillisuusvalvojen on hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Oikeusasiamiehen kannan mukaan muiden viranomaisten tutkiessa hallintokanteluasioita kantelija ei ole itse lähtökohtaisesti asianosainen viranomaisen menettelyä tutkittaessa. ”Oikeusturvasyistä saattaa kuitenkin olla tarpeen, että myös kantelijalle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen.” Kantelun tekijän kuuleminen kantelun kohteen antamien selvitysten johdosta voi olla myös asian selvittämiseksi tarpeen.³⁷³

3.4.3 Kantelun kohteen kuuleminen

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Muodollisesti PL

valvonta-asian käsittely).

³⁷² Kuulemiskynnyksen sääntely hallintoasian käsittelyn kohdalla liittyy siihen, että terminologisesti asianosaisia kuullaan. Henkilön tehdessä Suomessa yleisestä asiasta kantelun, joka on siis Suomessa mahdollista, kantelun tehnyt ei ole muodollisesti asianosainen. Kantelun tekeminen ei saa aikaan asianosaisasemaa, vaan tämä muotoutuu eri säännösten perustella. Konkreettisesti tämä näkyy muun muassa julkisuus- kysymyksissä. Ks. esim. AOK 19.05.2010 dnro 295/1/2008.

³⁷³ EOA 20.8.2007 dnro 2046/4/05 (Vammaispalvelupäätöksen tekeminen). Oikeusasiamies katsoikin lääninhallituksen menetelleen harkintavaltansa puitteissa ratkaisessaan asian kuulematta kantelijoita selvityksestä.

21 §:n 1 momentti ulottuu vain asianosaisiin. Lisäksi PL 21 §:n 2 momenttiin sisältyy perustuslaillinen toimeksianto turvata ainakin tietyt hyvän hallinnon ainesosat lain tasoisin normein. Näihin kuuluu myös oikeus tulla kuulluksi.³⁷⁴

Oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä säädetään valvottavan kuulemisesta: jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi. Säännös velvoittaa sanamuotonsa mukaan oikeusasiamiestä kuulemaan kantelun kohteena olevaa vain niissä tapauksissa, joissa on mahdollista, että häneen kohdistetaan moitteita. Säännös on ymmärrettävä niin, että niissä tilanteissa, joissa kantelu vaikuttaa heti aiheettomalta, kantelun kohteena olevaa ei tarvitsisi erikseen kuulla. Kuulemismahdollisuuden varaaminen on pidettävä erillään yleisemmästä asian tiedoksiannosta. Kuuleminen on muodollisempaa ja siihen liittyy kohteen osalta tiedon saaminen kirjallisessa muodossa kantelussa kerrotusta asiasta sekä muusta siihen mennessä saadusta selvityksestä. Säännös on ymmärrettävä menettelyltään samankaltaiseksi kuin hallintolain kuulemissäännös. Oikeusasiamies antaa tyypillisesti kuukaudesta pariin kuukauteen kestävästä määräajan vastauksen antamiseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota oikeuskansleria koskevan lain sääntelyn yhteydessä siihen, että kuulemiskynnys yritettiin asettaa liian korkealle. Lakiehdotuksessa kuulemiskynnys kytkettiin tilanteeseen, jossa on syytä olettaa, että asia antaa aihetta oikeuskanslerin toimenpiteeseen.³⁷⁵ Sanamuodon mukainen kuulemiskynnys asetui valiokunnan käsityksen mukaan kovin korkealle, minkä lisäksi se liitettiin ar-

³⁷⁴ Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantelun kohteen kuulemisessa lähtökohdaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslailliset takeet, joiden yksi tärkeimmistä periaatteista on asianosaisen oikeus tulla kuulluksi. ”Kuulemisperiaatteeseen kuuluu myös se, että vastapuolen lausumat ja viran puolesta hankitut selvitykset saatetaan asianosaisen tietoon ennen hänelle vastaisen lopullisen päätöksen tekemistä. Vaikka asianosaista ei erikseen kuultaisikaan, hänelle on kuitenkin varattava tilaisuus reagoida asiassa kertyneen aineiston johdosta.” PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996. Perinteisesti kuulemista on myös selvityksestä annettavan lausuman esittämismahdollisuuden varaaminen.

³⁷⁵ Esimerkiksi ensimmäisessä oikeusasiamiehen johtosäännössä (2/1920) oli säännelty kuulemisesta lähinnä syytteen nostamisen yhteydessä. Johtosäännön 6 §:n mukaan ennen syytteen nostamista tulee sen, jota vastaan syytettä on ajettava, saada tilaisuus määräajan kuluessa antaa asiasta selvitystä, jos hän katsoo itsellään siihen aihetta olevan.

viointiin, joka itse asiassa kuuluu jo päätösharkintaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuulemistarpeen pitää kuitenkin määräytyä sen mukaan, mitä asiaa selvitetessä on tullut esille. Näin ollen säännös tuli nuotoilla siten, että kuulemiskynnys täytyisi jo silloin, jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvosteluun.³⁷⁶

Jos oikeusasiamies käsittelee jotakin asiaa ja kantelu ei ole selkeästi täysin aiheeton, tulisi asian vireilläolo antaa tiedoksi asianomaiselle taholle, jota kanteluasian käsittely koskee. Faktisesti tämä ei ole hallintoasian kuulemista esimerkiksi hallintolain merkityksessä, jonka soveltamisalaan ylimmät laillisuusvalvojat eivät siis kuulu. Kuulemisella tarkoitetaan asianosaistaholle varattavaa tilaisuutta lausua oma näkemyksensä. Kanteluasian käsittelyssä ei ole kuitenkaan välttämättä muodollisesti asianosaisia – ei ainakaan, ennen kuin on kysymys toimenpiteestä.

Kuulemisen funktiot ovat kolmenlaisia. Ensinnäkin kerrotaan ja toisinaan varoitetaan henkilöä asian käsittelystä viranomaisessa. Toiseksi kuulemisella varmistetaan asian asianmukaista selvittämistä. Kolmanneksi kuulemisella on yleisempi oikeussuojafunktio. Kuuleminen voidaan joutua tekemään asiaa käsiteltäessä myös useampia kertoja. Tätä korostaa myös PL 21 § 2 momentti, joka ei liitä kuulemista vain asian selvittämiseen. Kuuleminen liittyy yleensä puolustautumisoikeuksiin, asiaan varautumiseen, yleiseen kohteliaisuuteen ja asian selvittämiseen. Eduskunnan oikeusasiamies onkin katsonut, että asiassa voi olla usein tarpeellista pyytää lisäselvityksiä esimerkiksi siten, että kantelun kohteen vastattavaksi esitetään yksityiskohtaisia kysymyksiä.³⁷⁷

Vasta siinä tilanteessa, kun saadun selvityksen perusteella näyttää siltä, että kantelu johtaa toimenpiteisiin: kantelun kohdetta tullaan tavalta tai toisella arvostelemaan, kantelun kohteelta pyydetään vielä erillinen selitys. Tässä selityspyynnössä kantelun kohteen virheelliseksi epäilty menettely selostetaan ja ilmoitetaan, mikä siinä on vikana. Tässä selityksessä kantelun kohteella on mahdollisuus puolustautua odotettavissa olevaa arvostelua vastaan. Kantelun kohteen antamasta selityksestä ei enää yleensä tässä vaiheessa pyydetä vastinetta kantelijalta, mikäli selityksestä ei käy ilmi jotakin aivan uutta näkökohtaa.³⁷⁸ Tosiasiallisesti

³⁷⁶ PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp.

³⁷⁷ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

³⁷⁸ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

tässä vaiheessa kysymys on kuulemisesta saadusta selvityksestä hallintolain merkityksessä.

Oikeusasiamies on katsonut, että koska kantelussa on yleensä kysymys virkamiehen lainvastaiseksi tai virheelliseksi väitetyn menettelyn tutkimisesta, kantelun kohteen oikeudellinen asema rinnastuu siten rikoksesta epäillyn asemaan. Oikeusasiamiehen julkisesti esittämää arvostelua on pidetty virkamiehelle siinä mielessä ankarana seuraamuksena, ettei siihen esimerkiksi voi hakea muutosta. Tämän vuoksi oikeusasiamies on pitänyt erityisen tärkeänä, että kantelun kohteelle, mikäli häntä tullaan asiassa julkisesti arvostelemaan, varataan aina ennen lopullista ratkaisua tilaisuus tulla kuulluksi kaikesta siitä, mitä häntä vastaan on asiassa esitetty. Kantelun kohteelle toimitetaan tiedoksi kantelijan mahdolliset lisäkirjeet ja vastineet sekä annetaan vielä mahdollisuus lausua käsityksensä niistä, jos näyttää siltä, että kantelu johtaa toimenpiteisiin.³⁷⁹ Annetut määräajat kantelijan ja kantelun kohteen kuulemiselle ovat olleet noin kuukauden mittaisia. Hallintolaissa, jota ei siis sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluasian käsittelyyn, ei määritellä mitään erityisiä määräaikoja, vaan määräajalta vaaditaan yleensä kohtuullisuutta.³⁸⁰

3.4.4 Syytteen nosto ja vaikenemisoikeus

Yksittäiseen henkilöön kohdistuvan kanteluasian tutkimisessa on ongelmallista hallinnollisen menettelyn ja rikossyytteen nostamismahdollisuuden välinen suhde. Hallinnollisessa menettelyssä olisi hyvä selvittää laajemminkin hallinnon alan ongelmia, eikä keskittyä yksittäisen virkailijan toiminnan virheellisyyteen. Hallinnollisessa menettelyssä ei ole lähtökohtaisesti katsottu olevan sellaista vaikenemisoikeutta kuin rikosasian yhteydessä, ei edes hallinnollisten sanktioiden kohdalla. Henkilön virantoimitusvelvollisuuksiin voidaan katsoa kuuluvan myös myötävaikuttaminen eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa tutkinnassa.

³⁷⁹ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

³⁸⁰ Euroopan oikeusasiamies antaa lausunnolle yleensä kolmen kuukauden määräajan. Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 39.

”Ongelmaksi on koettu, että se, että OA:n kirjallisesti tai suullisesti kuulemien henkilöiden prosessuaalinen asema on kokonaan sääntelemättä. Tämä merkitsee oikeudellista epävarmuutta esimerkiksi siinä, mikä kantelun kohteena olevan virkamiehen totuudessa pysymisvelvollisuus on missäkin kuulemistilanteessa, ts. milloin hän antaa OA:lle tietoja pelkästään virkamiehenä ja milloin taas virkarikoksesta epäiltynä henkilönä.”³⁸¹

Samantyyppinen vaikenemisongelma on olemassa erityyppisten onnettomuustutkintojen kohdalla. Turvallisuustutkinnan kaltaisessa onnettomuustutkinnassa on olennaista saada mahdollisimman paljon tietoa, jotta onnettomuudet tulevaisuudessa voitaisiin estää tai ainakin vähentää onnettomuuksien todennäköisyysriskiä. Tämäntyyppisessä tutkinnassa saatavien tietojen osalta on olemassa hyödyntämiskielto tutkinnassa, jonka lopputuloksena on rikossyytteen nostaminen. Oikeusasiamiehen tekemässä selvityksessä tällaista eroa ei tehdä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa on vahvistettu rikospoliisikoulutuksen saaneella tarkastajalla, joka oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten määräyksestä tutkii asiaa ja tarvittaessa puhuttelee asianosaisia. Tarkastaja laatii tämän jälkeen tutkimuksistaan erillisen raportin. Jos kantelu näyttää johtavan virkasyytteesen, pyydetään kuitenkin yleensä poliisia suorittamaan esitutkinta. Mutta tällöinkin kanslian tarkastaja voi tarvittaessa osallistua esitutkintaan oikeusasiamiehen kanslian edustajana, etenkin silloin, kun on erityinen tarve varmistautua esitutkinnan tehokkuudesta tai puolueettomuudesta.³⁸² Tämä menettelykuvaus kertoo havainnollisesti ongelmasta, joka on olemassa tapahtumakulun selvittämisessä yksittäisen virkailijan näkökulmasta.

Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota oikeusasiamieslakia ja jo tätä edeltävää johtosääntöuudistusta käsiteltäessä. Asiaa haluttiin säännellä omalla säännöksellään, jolla olisi todellisuudessa rajoitettu eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuksia. Perustuslakivaliokunta ei tätä kannattanut, koska sen katsottiin säännöksen tasolle nostettuna vaikeuttavan oikeusasiamiehen työtä kohtuuttomasti. Oikeusasiamieslakia käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi asiasta yleisesti viitaten myös aikaisempiin kannanottoihinsa, että eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuksiin voi aiheutua rajoituksia muista seikoista, kuten sii-

³⁸¹ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

³⁸² PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996.

tä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään perustuslain 21 §:ssä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena.³⁸³

Säännöksessä olisi rajattu vaikenemisoikeus vain niihin tilanteisiin, joissa valvottava häntä kuultaessa katsoo, ettei hän voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, jolloin hän voisi kieltäytyä selvityksen antamisesta tältä osin. Valvottavan olisi kieltäytyessään tullut ilmoittaa oikeusasiamiehelle kieltäytymisensä peruste.³⁸⁴ Kyseistä säännösehdotusta ei sisällynyt enää hallituksen esitykseen oikeusasiamieslaiksi, vaikka lain aikaisemmassa lainvalmisteluvaiheessa kysymys oli ollut esillä.³⁸⁵

Johtosäännön ja oikeusasiamieslain valmisteluvaiheessa säännöstä vaikenemisoikeudesta oli perusteltu varsin laajasti. Yleensä tiedonsaantioikeuksissa, kuulemisessa ja kuultavan aseman sääntelyssä läh-

³⁸³ PeVM 2/2002 vp – HE 202/2001 vp. Vastaavasti. PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp.

³⁸⁴ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000. Luonnos oikeusasiamieslaiksi 6 § 2 mom. Johtosäännön ehdotuksen 6 §:n 3 momentissa muotoiluehdotus oli erilainen. ”Jos valvontavaltaan kuuluva henkilö häntä kuultaessa katsoo, ettei hän voi joiltakin osin antaa pyydettyä selvitystä saattamatta itseään syytteen vaaraan, hän voi ilmoittaa kieltäytyvänsä selvityksen antamiselta tältä osin.” 6 §:n 2 momentissa kuitenkin ensin korostettiin sitä, että virkamiehen tuli antaa tarvittavat tiedot virkavastuulla ja hänen oli pysyttävä totuudessa. PNE 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunta poisti koko pykälän, koska se katsoi sen ongelmalliseksi, eikä se ollut omiaan selkeyttämään sääntelyä. Lisäksi pykälää pidettiin sisällöltään sellaisena, että se kuuluisi laissa annettavaksi. PeVM 7/2000 vp – PNE 2/1999 vp.

³⁸⁵ *Lauri Lehtimaja* on vanhemmassa kirjoituksessaan katsonut, että virkamiesten virkavelvollisuuksiin kuuluu lainvalvojan positiivinen avustaminen silläkin uhalla, että lopputuloksena voi olla oikeusasiamiehen virkamieheen kohdistama arvostelu. Tällainen kuuluu virkamiehen asemaan. Ongelmaksi jää se, ettei virkamieheltä tietoja pyydettyä voidaan ennakolta selvästi erottaa rikosoikeudellista syytteenvaaraa (tai kurinpitomenettelyvaaraa) ei-rikosoikeudellisesta arvosteluvaarasta. Kun oikeusasiamies pyytää virkamieheltä selvitystä jonkin asian johdosta, virkamiehen on virkavastuulla pysyttävä totuudessa ja kerrottava kaikki olennainen asiaan liittyvä. Jos kuitenkin asia on senlaatuinen, että virkasyytteen vaaraa on pidettävä todellisena, hän voi vaieta itselleen epäedullisista seikoista. Vaikeneminen on yleensä perusteltava syytteenvaarasuojaan vetoamalla. Tosin tällaisten seikkojen salaaminenkaan ei voine johdattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Selitystä tai lausuntoa pyydettyä virkamiehellä on aina lupa vapaasti vedota itselleen suopeisiin eli omaa menettelyään tukeviin lain tulkintoihin. Virkamiehen ja oikeusasiamiehen välinen kanssakäyminen perustuu luotettavuusoletukseen: jollei ole erityisiä syitä epäillä virkamiehen sanaa, siihen yleensä uskotaan. Luotettavuusolettama nojaa virkamiesetiikkaan. Virkamiehen syytteenvaarasuoja on heikompi kuin ei-virkamiehen, mutta luotettavuusolettama antaa hänelle vahvan prosessuaalisen aseman. *Lehtimaja* 1988, s. 524, 527–528.

tökohtaksi katsottiin voitavan asettaa se, 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 menetelleen virassaan virheellisesti.” Valmisteluaineistossa todettiin tältä osin kantelun kohteen aseman muistuttavan kuitenkin rikoksesta epäillyn asemaa. Koska tilanne oli aiheuttanut käytännössä epä-tietoisuutta ja paljon kyselyjä, ehdotettiin, että virkamiehellä olisi mahdollisuus kieltäytyä antamasta sellaisia tietoja, jotka saattaisivat hänet syytteen vaaraan.³⁸⁶ Oikeusasiamiehen tarvitsemista tiedoista huomattava osa kuitenkin koskee seikkoja, jotka eivät välittömästi osoita jonkun virkamiehen menettelyn virheellisyyttä.³⁸⁷ Tällaiset tiedot tulee selvityksiä antavan viranomaisen ja asianomaisten virkamiesten toimittaa viivytyksettä mahdollisimman täydellisinä ja niiden tulee olla totuudenmukaisia. ”Tämä seuraa siitä, että oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä. Viran asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu, että tällaisetkin virkatehtävät hoidetaan viivytyksettä ja että annettavat selvitykset ovat kattavia ja paikkansa pitäviä. Totuudessa pysymistä tietojen antamisessa voidaan pitää virkamiehen yleisenä virkavelvollisuutena.”³⁸⁸

³⁸⁶ Varsinkin vanki- ja poliisikantelujen osalta todettiin kuultavan virkamiehen asema joskus kohtuuttomaksi. Kysymys kuultavan oikeudellisesta asemasta oli tullut myös usein esiin silloin, kun kuuleminen tapahtuu oikeusasiamiehen kansliassa toimivien tarkastajien toimesta, koska kuuleminen muistuttaa tällöin esitutkintaa. Tältä osin ehdotuksen taustalla viitattiin yleisenä rikosoikeudellisenä periaatteena siihen, ettei rikosentekijän tarvitse myötävaikuttaa oman rikoksensa selvittämiseen. Periaate (ns. itsekriminalisointisuoja) todettiin vahvistetun kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklassa ja se voitiin myös johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6 artiklasta.

³⁸⁷ Esimerkkeinä esitettiin suhteellisen yksinkertaisia asioita, kuten tiedot päätöksien lainvoimaisuudesta, muutoksenhakemisesta, vangiin sijoittamisesta, sotilaita koskevat ohjesäännöt ja vastaavat seikat.

³⁸⁸ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 7. Selvityksissä on yleisesti lähdetty siitä, että tietojen antaminen kuuluu virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin. Tällöin lähdetään liikkeelle siitä ajatuksesta, että asiaa käsittelevä virkamies on edelleen kyseisessä viranomaisessa. Entä jos kyseeseen tulee henkilö, joka työskentelee nyt jossakin toisessa viranomaisessa, yksityisellä tai on siirtynyt eläkkeelle? Jos henkilö toimii esimerkiksi edelleen valtion virassa, mutta toisessa viranomaisessa, valtion oikeushenkilö-

”Selvityksen antamiseen osallistuu useimmiten myös se virkamies, jonka mahdollista virhettä selvitys koskee. Tällaisissa tapauksissa selvitystä antava virkamies saattaa olla velvollinen osallistumaan sellaisten tietojen antamiseen, joiden perusteella häneen kohdistetaan moite tai jopa syyte. Jollei kysymys ole esitutkinnasta, virkamiehellä on edellä kerrotulla tavalla velvollisuus antaa totuudenmukainen selvitys. 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 pyytessä 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. Voi tapahtua niinkin, että jo alustavaa selvitystä hankittaessa otetaan yhteys juuri siihen virkamieheen, jonka mahdollisesta virheestä kantelussa on kysymys. Tällöin hän voi joutua vaikeaan velvollisuuksien ja oikeuksien ristiriitaan pohtiessaan, onko hänen noudatettava virkavelvollisuuttaan kertoa totuus vai voiko hän vedota oikeuteensa olla myötävaikuttamatta syyllisyytensä selvittämiseen.”

”Käytännössä ei virkamieheen ole kohdistettu edes moitetta siitä, että hän olisi tietoja laillisuusvalvontaa varten antaessaan rikkonut virkavelvollisuutensa laiminlyömällä kertoa omista virheistään totuudenmukaisesti. Mahdollinen asioiden esittäminen subjektiivisesti värityneesti on ymmärretty. Tilanne ei ole kuitenkaan periaatteellisesti tyydyttävä ja on aiheuttanut käytännössä epätietoisuutta. Oikeus olla todistamatta itseään vastaan kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Periaate voidaan johtaa myös Euroopan ihmiso-

luonteeseen perusteellakin virkamiehen yleiset velvollisuudet säilyvät myös liittyen oikeusasiamiehen oikeuteen saada tietoja. Oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus kohdistuu viranomaiseen. Näin ollen jos kyseeseen ei tule esitutkinta, oikeusasiamiehellä ei ole sanktiomahdollisuuksia käytettävänä tapauksessa, jossa kuultavana oleva ei vastaa mitään. Yleensäkin oikeusasiamiehen mahdollisia sanktiomahdollisuuksia ei ole mietitty tilanteessa, jossa viranomaisenkaan ei vastaa oikeusasiamiehen kanslian tiedusteluihin eikä selvityspyyntöihin. Tällaisia tilanteita on ilmennyt. Uhkasakkolain (1113/1990) mukaan uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Soveltamisalarajoituksen perusteella oikeusasiamiehen kanteluasian käsittelyn tyyppistä toimintaa ei ole rajattu sen ulkopuolelle. Viranomaisella on velvoite antaa asiakirjat oikeusasiamiehelle ja oikeusasiamiestä voitaneen pitää lain mukaisena viranomaisena, joten oikeusasiamiehellä olisi ainakin periaatteellisesti mahdollisuus asettaa uhkasakko passiiviselle viranomaiselle. Valtionhallinnon kokonaisuutta korostava ajattelu ei ole enää niin jyrkkää, ja lähtökohtaisesti uhkasakkojen asettamis- mahdollisuudet viranomaisten kesken eivät ole kokonaan poissuljettuja.

keussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6 artiklasta, erityisesti sen 2. kappaleesta (ks. esim. Saunders-tapaus, 17.12.1996). Se on lisäksi vahvistettu kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 3 g kohdassa.”

”Oikeusasiamiehen tiedonhankinta vaikeutuisi olennaisesti, jos selvityksiä antavat virkamiehet voisivat 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 laissa 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 peruste olisi kuitenkin aina erikseen ilmoitettava oikeusasiamiehelle.”³⁸⁹

Erityistä sääntelyä ei ole kuitenkaan siis toteutettu sen oikeusasiamiehen toimintaa rajoittavan luonteen vuoksi. Oikeusasiamiehen toiminta vaikeutuisi kuitenkin varsin hypoteettisen tilanteen vuoksi kohtuuttomasti. Lisäksi on korostettu sitä, että jos syytteen nostaminen tulee kysymykseen, ryhdytään esitutkintaan esitutkintalain mukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus oikeusasiamieslain 8 §:n mukaan esitutkinnan ohella määrätä suoritettavaksi poliisitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Kuultavalla on tällöin mahdollisuus vaikenemisoikeutensa käyttöön.

Oikeusasiamiesinstituution itsekriminointisuojaan ongelma on katsottu voitavan ratkaista menettelysäännöksi. ”Jos oikeusasiamiehen tutkittavana oleva asia on laadultaan sellainen, että se selvästi edellyttää syyteharkinnassa tapahtuvaa rikosoikeudellista arviointia, asia on syytä saattaa normaaliin esitutkintaan.” Esitutkintamenettelyssä virkamiehelle on normaali rikoksesta epäillyn asema ilman totuusvelvoitetta. Apulaisoikeusasiamiehenä toimiessaan *Petri Jääskeläinen* totesi, että oikeusasiamies voi kantelumenettelyssäkin antaa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, mutta syyteharkinta edellyttää toimitettua esitutkintaa tai ainakin sitä, että epäiltyä olevalle virkamiehelle on tarjottu mahdollisuutta asian selvittämiseen esitutkinnassa, jossa häntä suojaavat normaalit rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet.

³⁸⁹ Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 7–8.

”Käytännössä tilanne on kuitenkin yleensä sellainen, että pelkästään kantelun tai muun käytettävissä olevan aineiston perusteella esitutkinnan aloittamisen edellytyksiä tai tarvetta ei voida vielä arvioida. Tällöin mielestäni on olennaista, että niin kantelija kuin kantelun kohteena oleva virkamies saavat tarvittaessa tiedon siitä, kuinka oikeusasiamies aikoo asian tutkinnassa edetä. Tilanteet voivat olla hyvin monenlaisia ja kulloinkin noudatettavat menettelytavat on harkittava tapauskohtaisesti.

”Jos kantelija vaatii ilmoittamansa menettelyn tutkimista rikoksena, mutta oikeusasiamiehen mielestä asiassa ei ole edellytyksiä tai tarvetta esitutkintaan, kantelijalle voi olla syytä antaa ohjaus rikosilmoituksen tekemisestä esitutkintaviranomaiselle. Jos tällaisessa tilanteessa asiaa ryhdyttäisiin tutkimaan kantelumenettelyssä, sama asia saattaisi myöhemmin tulla kantelijan toimenpitein rikosprosessin kohteeksi.”

”Jos taas kantelija ei ole vaatinut asian tutkintaa rikosasian, mutta oikeusasiamies pitää rikosoikeudellisen arvioinnin tarvetta mahdollisena, tutkinta voidaan aloittaa kantelumenettelyssä. Tällöin voi kuitenkin olla tarpeen kiinnittää kantelun kohteena olevan virkamiehen huomiota siihen, että hänen menettelynsä saattaa tulla myös rikosoikeudellisesti arvioitavaksi. Näin virkamies osaa selvitystä antaessaan ottaa huomioon itsekriminalisointisuojaan.”³⁹⁰

Kumpaankin esitettyyn esimerkkitalanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä. Jos ensimmäisessä tilanteessa kantelija ohjataan rikosilmoituksen tekemiseen, saatetaan vaarantaa kanteluoikeutta. Oikeusasiamiehen tutkimiskynnyshän on sinänsä saattanut ylittyä, vaikka oikeusasiamiehen mielestä asiassa ei olekaan edellytyksiä tai tarvetta esitutkintaan. Entä jos rikosilmoituksen johdosta katsotaan myös, että esitutkintaan ei ole aiheutta? Toisessa esimerkkitalanteessa on ongelmana taas se, että se edellyttää virkamiehen pystyvän osittain itse arvioimaan itsekriminalisointisuojaansa laajuutta ja sen tarvetta. Jos kysymys ei ole esitutkinnasta, tavallisella pienituloisella virkamiehellä, jolla ei ole asiantuntemusta oikeudellisista kysymyksistä, voi olla vaikeuksia asiantuntija-avun hankkimisessa. Lisäksi kantelija voi tehdä rikosilmoituksen kantelun tutkimisen jälkeen.

Yhtenä ratkaisuna ongelmaan voisi olla se, että oikeusasiamiehen kohdalla luovuttaisiin kokonaan mahdollisuudesta päättää syytteen nostamisesta ja sen ajamisesta. Jos eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan tai kanteluasian käsittelyn yhteydessä tulee esiin, että

³⁹⁰ Jääskeläinen 2008, s. 18–19.

henkilö on mahdollisesti syyllistynyt rikokseen, tulisi oikeusasiamiehen ilmoittaa asiasta poliisille, mutta eduskunnan oikeusasiamiehen oman selvitystoiminnan tuloksena syntynyttä aineistoa ei saisi käyttää tässä rikosprosessissa hyväksi, vaan poliisi joutuisi suorittamaan erillisen esitutkinnan. Koska tapauksia, joissa nostetaan rikossyyte, on vuositason verran vähän, osittain kaksinkertainen tutkinta ei määrällisesti veisi kovinkaan paljon resursseja. Se vahvistaisi erityisesti kantelun kohteen oikeusturvaa, samalla kun se edistäisi eduskunnan oikeusasiamiehen mahdollisuuksia saada luotettavampaa tietoa valvonnan kohteena olevasta julkisesta hallinnosta. Toisaalta, koska eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun ja aineistoon sovelletaan julkisuuslakia, se on myös osaltaan julkinen, jos se ei ole erikseen salassa pidettävä. Kantelija saa ratkaisun tietoonsa, ja voi sen perusteella itsekkin harkita muita toimenpiteitä. Eduskunnan oikeusasiamiehen saaman selvitysaineiston osalta voidaan soveltaa asianosaisjulkisuutta. Kanteluasian osalta, vaikka kantelijalta evätään ajatuksellisesti hallintomenettelyoikeuden näkökulmasta asianosaisasema, se ei välttämättä tarkoita asianosaisuuden epäämistä julkisuuslain perusteella.³⁹¹

Todettakoon, että esim. Tanskassa syytteenostomahdollisuudesta on luovuttu, vaikka tällainen toimivaltuus oli alkujaan annettu myös oikeusasiamiehelle. Tämän ei katsottu sopivan yhteen oikeusasiamiehen nykyisen toimenkuvan kanssa. Lisäksi virkarikossyytteen kynnystä on tietoisesti nostettu siitä, millainen se oli oikeusasiamiesinstituution perustamisen aikana. Vahingonkorvauslainsäädäntö ja sen julkisen vallan vastuusäännökset ovat suunnanneet vastuuta aikaisempaa enemmän yksittäisestä hallintoa edustavasta henkilöstä hallinnon suuntaan.

Eduskunnan oikeusasiamies pyrkii ratkaisemaan ongelman sillä, että kanteluasian käsittelyn yhteydessä pidetään itseksiminointisuojaan liittyvä näkökohta mielessä. Jos kysymys on sellaisesta asiasta, jossa syytteen nostaminen saattaa tulla poikkeuksellisesti kysymykseen, yksittäiselle virkailijalle kerrotaan tällöin hänen oikeudestaan ja ohjataan häntä hakemaan myös oikeudellista asiantuntija-apua. Koska syytteitä nostetaan tai määrätään nostettavaksi kuitenkin suhteellisen harvoin, on-

³⁹¹ Lähtökohtaisesti hallintokantelun tekijää on pidetty tiedonsaantioikeuden kannalta asianosaisena, jos kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttakin, ja ainakin julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvästä tiedosta 11 §:ssä säädetyin rajoituksin. Vrt. AOK 19.05.2010 dnro 295/1/2008. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohta kuitenkin rajoittaa julkisuutta vain ennen asian ratkaisua.

gelma tärkeästä periaatteellisesta luonteestaan huolimatta ei tule esiin kovinkaan usein. Tästä syystä asiaa ei ole ilmeisesti haluttu myöskään nimenomaisesti säännellä, koska sääntely saattaisi aikaansaada liiankin laajan vaikenemisoikeuden, mikä taas vaikeuttaisi oikeusasiamiehen toiminnan kokonaisuutta. Välttämättä kaikkea tietoa ei voida saada ns. viranomaiselta vaan tietoja tarvitaan myös sen ns. yksittäisiltä virkailijoilta.

Oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta on säädetty jo perustuslain tasolla. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Perustuslaissa tämän säännöksen on katsottu tarkoittavan yleistä tietojensaantioikeutta, mikä ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävän hoitamiseksi tarvitaan. Kuitenkin nimenomaan vaikenemisoikeuden voidaan katsoa rajoittavan tätä oikeutta, jolloin se liitetään perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen.³⁹²

3.4.5 Miksi eduskunnan oikeusasiamies ei sovelta hallintolakia?

Hallintomenettelylaki ulottui periaatteessa soveltamisalaltaan myös oikeusasiamieheen, mutta hallintolain osalta oikeusasiamies kanteluasioiden käsittelijänä rajattiin soveltamisalan ulkopuolelle hallintolain 4 §:n 2 momentissa. Koska raja-alue koskee vain laillisuusvalvontaa,³⁹³ hal-

³⁹² PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp.

³⁹³ Lähtökohtaisesti jo hallintomenettelylain soveltamiseen eduskunnan omien toimielinten toimintaan suhtauduttiin torjuvasti. Kuitenkin katsottiin, että hallintomenettelylaki tulisi sovellettavaksi oikeusasiamiehen kanslian toimintaan, kanteluasioiden käsittelyn osalta lähinnä hallintomenettelylain alkupuolen säännökset. Vuoden 2000 johtosääntöön sisällytettiin myös viittaus hallintomenettelylain soveltamiseen (25 §). Puhemiesneuvoston ehdotuksessa oli käsitelty hallintomenettelylain soveltamista oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Asian järjestämistä nimenomaisella säännöksellä pidettiin ongelmallisena, minkä vuoksi säännöstä ei sisällytetty johtosääntöehdotukseen. ”Hallintomenettelylain alkuosan säännösten soveltaminen laillisuusvalvontaan ja myös kanslian hallinnossa on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista ennen muuta esteellisyyssäännösten osalta. Sen sijaan ns. asianosaisasioita koskevien hallintomenettelylain loppusäännösten soveltamista ei voida järjestää samaan tapaan yleisluontoisella säännöksellä.” Valiokunta lisäsi johtosääntöön pykälän hallintomenettelylain 1–13 §:n noudattamisesta soveltuvin osin laillisuusvalvonnassa ja kanslian hallintoasioissa. PeVM 7/2000 vp – PNE 2/1999 vp. Oikeusasia-

lintolakia sovelletaan viraston kanslia-asioihin, kuten muissakin viranomaisissa.³⁹⁴ Soveltamisalan ulkopuolella oleminen on sikäli risti-riitaista, että eduskunnan oikeusasiamiehen keskeinen toiminta-alue on valvoa hallintolain mukaista hyvän hallinnon toteutumista.

Hallintomenettelylaki ei ulottunut samassa määrin kanteluasioiden käsittelyyn kuin nykyinen hallintolaki hallintomenettelylain kaksiosaisen soveltamisalankin näkökulmasta. Hallintolain 4 §:n 3 momentissa nimenomaisesti säädetään sen soveltamisesta kanteluasian käsittelyyn muualla kuin ylimpien laillisuusvalvojen suorittamassa valvonnassa.³⁹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan, kuten myös valtioneuvoston oikeuskanslerin jättäminen hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle, on sitäkin erikoisempaa, että perustuslakivaliokunta oli mietinnössään oikeusasiamieslaista korostanut silloisen hallintomenettelylain soveltamista myös eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa. Laakiehdotus oli käsiteltävänä myös melko samanaikaisesti hallintolakia koskevan hallituksen esityksen kanssa.³⁹⁶ Hallituksen esityksestä hallin-

mieslakityöryhmä ehdotti viittaussäännöksen sisällyttämistä oikeusasiamieslakiin. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 24. Se sisältyi hallituksen esityksessä 12 §:ään. HE 202/2001 vp. Ks. PeVM 2/2002 vp – HE202/2001 vp, jossa perustuslakivaliokunta poisti viittauksen hallintomenettelylakiin, ei sen vuoksi, ettei sitä olisi sovellettu, vaan sen vuoksi, että rajaamista 1–13 §:iin pidettiin poikkeussääntelynä, jota ei katsottu voitavan pitää suotavana.

³⁹⁴ Hallintolakia sovelletaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioihin samoin kuin muissakin viranomaisissa. HE 72/2002 vp, s. 52.

³⁹⁵ Toisaalta toimenpidekysymyksenä syytteen nostaminen ja tässä yhteydessä hallintolain soveltaminen ei prosessuaaliselta kannalta toimisi rinnasteisena esitutkinna prosessuaalisen sääntelyn kanssa. Hallintolakiahan ei sovelleta poliisi- eikä esitutkinna. Mutta tämä soveltamisalan rajausta ei saisi olla määräävä ottaen huomioon ne varsin harvinaiset tilanteet, joissa syytteen nostaminen tulee kysymykseen.

³⁹⁶ PeVM 2/2002 vp – HE 202/2001 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintomenettelylaissa laajasti ymmärretty valtion viranomaisen käsite kattaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen, ja rajaus 1–13 §:iin olisi merkinnyt hallintomenettelylain loppuosan eli ns. asianosaisäännösten noudattamatta jättämistä kokonaisuudessaan. Valiokunta ei pitänyt tällaista poikkeussääntelyä hyväksyttävänä, vaikkakin kanteluasioiden käsittelyssä on yleensä riittävää soveltaa pelkästään hallintomenettelylain 1–13 §:ää, koska näissä asioissa ei ole tavallisesti kysymys jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättämisestä tuon lain 1 §:n 1 momentin mielessä. Perustuslakivaliokunta korostikin sitä, että ”kanteluasian muodostuessa poikkeuksellisesti tällaiseksi asianosaisasiaksi on perustuslain 21 §:n näkökulmasta tärkeää, että hallintomenettelylaki on kaikin osin sovellettavana”. ”Hallintomenettelylain säätämishistorian näkökulmasta on näin ollen selvää, että lakia tulee soveltaa sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta-asioihin että oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioihin. Hallintomenettelylain omien säännösten mukaan määräytyy, miltä osin laki tulee sovellettavaksi konkreettisissa asioissa. Merkitystä voi lisäksi olla hallintomenettelylain 1 §:n 2

tolaiksi ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Hallintolakia käsiteltiin eduskunnassa vain hallintovaliokunnassa.

Ylimpien laillisuusvalvojien kanteluasian käsittelyn jättäminen ulkopuolelle perustui oikeusasiamiehen omaan kielteiseen kantaan.³⁹⁷

”Ylimmän laillisuusvalvonnan osalta lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksen perustelut ovat epäselviä ja epäjohdonmukaisia. Ensinnäkään ei ole syytä omaksua erilaisia soveltamisratkaisuja yhtäältä oikeuskanslerin ja toisaalta oikeusasiamiehen kohdalla. Oikeusasiamiehen osalta laillisuusvalvonnessa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylain 1–13 §:iä. Eduskunnan nimenomaisena kannanottona on ollut se, että vain näitä pykäläiä sovelletaan ja niitä vain ’soveltuvin osin’.³⁹⁸

Ylimmän laillisuusvalvonnan menettelytavat ovat perinteisesti olleet joustavia ja alati uutta kokeilevia. Tätä on kansainvälisesti pidetty *ombudsman*-instituution suurena vahvuutena. Kantelut ovat myös oikeudelliselta olemukseltaan varsin monimuotoisia, osaksi ylimääräisen muutoksenhaun, osaksi rikosilmoituksen ja osaksi selvityspyynnön luonteisia. Niitä on mahdotonta valaa kaikkia samaan muottiin. Kanteluasioissa ei myöskään päätetä kenenkään oikeuksista ja velvollisuuksista perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Toisaalta on myös kantelijoiden ja kantelun kohteiden oikeusturva otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisuista tiedotettaessa.”

Oikeusasiamies ehdotti uuden hallintolain soveltamisalasäännöksessä mainittavaksi, ettei hallintolakia sellaisenaan sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Tältä osin jäisivät sovellettavaksi laillisuusvalvojia koskevat erityissäännökset. Oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioihin uutta hallintolakia sovellettaisiin samoin kuin muihin viranomaisiin. Oikeusasiamiehen mielestä ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnessa noudatettavista menettelysäännöksistä voisi tulevaisuudessa säätää samansisältöisesti erityisessä laillisuusvalvontalaissa. Tällaista ylimpien laillisuusvalvojien yhteistä omaa menettelytapalakia oikeusasiamies ehdotti rakennettavaksi esimerkiksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen

momenttiin sisältyvällä rajauksella, jonka mukaan lakia ei sovelleta esitutkintaan rikosasiassa. Näistä hallintomenettelylain lähtökohdista ei valiokunnan käsityksen mukaan ole asianmukaista poiketa nyt säädettävässä laissa.”

³⁹⁷ EOA 31.12.2001 dnro 2278/5/01 (OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle ehdotuksesta hallintolaiksi).

³⁹⁸ Sinänsä tämä ei vastannut perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVM 2/2002 vp – HE 202/2001 vp ottamaa kantaa, mutta oli perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVM 7/2000 vp – PNE 2/1999 vp ottaman kannan mukainen.

tehtävänjakoa koskevan lain pohjalle. Uudessa laillisuusvalvontalaisa voitaisiin säätää tarkemmin myös siitä, miltä osin hallintolain säännökset tulisivat mahdollisesti koskemaan myös ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaa laillisuusvalvontaa.

Hallintolain hallituksen esityksen mukaan ylimpien laillisuusvalvojen kohdalla hallintolain sääntelemät tilanteet haluttiin jättää erityissääntelyn varaan. Erityissääntelyä ei ole kuitenkaan toteutettu. Oikeusasiamesiänsä säännellään erikseen vain valvottavan kuulemisesta. Lain 9 §:ää selvennettiin vielä lainsäätämisyksityksessä erikseen sillä, että pykälällä on tarkoitus nimenomaisesti säännellä valvottavan kuulemisesta. Kantelun tehneen kuulemisesta asian selvittämisyksityksessä ei näin ollen ole olemassa säännöstä.

Vaikka kanteluasiassa ei yleensä päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, hallintolain hallituksen esityksessä korostettiin sitä, että kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturva on kuitenkin otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisusta tiedotettaessa. Hallintokanteluasiassa käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. ”Hallintokantelun välitön kohde on tavallisesti se virkamies tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö, jonka toiminnasta asiassa kannellaan.” Jos kantelu kohdistuu viranomaisen toimintaan yleisesti, kantelulle ei ole osoitettavissa välitöntä henkilöllistä kohdetta. Hallintokantelu ei yleensä koske suoranaisesti kantelun tekijää. Sen sijaan kantelijan asema korostuu kuitenkin tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta, eikä säännönmukaista muutoksenhakomahdollisuutta ole olemassa, kuten tyypillisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. ”Vaikka kantelija ei ole kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaa olla tarpeen, että myös kantelijalle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen.” Hallintolain valmisteluyksityksessä korostettiin erityisesti sitä, että kanteluasian käsittelyssäkin tulee ottaa huomioon hyvän hallinnon vaatimukset oikeusperiaatteineen sekä menettelyllisine vaatimuksineen esteellisyydestä, kuulemisesta, selvittämisestä ja tiedottamisesta.³⁹⁹

Hallintolain soveltamisalan laajennuksella voitaisiin selkeyttää selvittämisvelvollisuuden ja kuulemisvelvollisuuden toteutumista. Hallintolaki ohjaisi selvittämistä, määräaikojen asettamista ja yleisesti kuu-

³⁹⁹ HE 72/2002 vp, s. 52–53.

lemista sekä esteellisyyttä. Tarvetta myös itseoikaisun käyttöön on ilmennyt.

Yksikertaisinta olisi säätää joko hallintolaissa tai oikeusasiamieslaissa (oikeuskanslerilaissa) ylimpien laillisuusvalvojen velvollisuudesta soveltaa hallintolakia. Hallintolain 4 § 2 ja 3 momentteja voitaisiin muuttaa siten, että soveltamisala ulotettaisiin myös suoraan ylimpiin laillisuusvalvojiin. Hallintolain soveltaminen voisi muodollistaa menettelyä, mutta säädöksenä se on kuitenkin varsin yleinen. Soveltamisalarajauksen mukaan hallintolakia sovelletaan tälläkin hetkellä muissa hallintokanteluasioissa siten, että hyvän hallinnon perusteita on noudatettava sekä turvattava niiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan uskottavuuden kannalta ei ole sopivaa, että ne eivät ole velvollisia itse soveltamaan keskeisimpiä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon konkretisointeja, kuten muut hallintokanteluja tutkivat. Hallintolaissa kuitenkin säädetään hyvän hallinnon perusteista, jotka tulisi ottaa huomioon kaikessa viranomaisten toiminnassa tämän ollessa vielä nimenomaan oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena. Oikeusasiamiehen oma käsitteistön käyttö on vielä edesauttanut hyvän hallinnon asiakokonaisuudella argumentointia.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ Jos oikeusasiamies joutuisi soveltamaan hallintolakia omassa toiminnassaan, se syventäisi myös oikeusasiamiehen näkemystä keskeisestä hyvästä hallintoa sääntelevästä yleislaista.

4 Oikeusasiamiehen käytettävissä oleva toimenpidevalikoima

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu on joko kirjevastaus tai päätös.⁴⁰¹ Kirjevastausta käytetään yleensä silloin, jos kantelu ei aiheuta toimenpiteitä. Päätös tehdään silloin, jos kantelun kohdetta tavalla tai toisella arvostellaan. Alkuperäinen ratkaisu osoitetaan kantelijalle, kun taas kantelun kohde saa siitä tarvittaessa tiedoksi jäljennöksen.⁴⁰² Ratkaisusta tulisi periaatteellisesti lähettää tieto aina myös kantelun kohteelle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidevalikoimaan⁴⁰³ kuuluvat huomautuksen ja käsityksen esittäminen, esityksen antaminen ja syytteen nostaminen. Keskimäärin ainoastaan yksi tapaus kymmenestä on sellainen, että se johtaa oikeusasiamiehen johonkin toimenpiteeseen.⁴⁰⁴ Tapauksesta tiedottamista ja sen ottamista vuosikertomukseen voidaan pitää pehmeän sanktion muotona.⁴⁰⁵ Lisäksi toimenpidevalikoimaan kuuluu myös ns. huomion kiinnittämismahdollisuus, joka voi olla ilman esityksen tekemistä.

Toimenpidevalikoimaan katsotaan kuuluvan seuraavat mahdollisuudet, vaikka lainsäädäntö kaikilta osiltaan ei ole aivan selkeä.

⁴⁰¹ Näissä on selkeästi ollut liukumaa ainakin aikaisemmin.

⁴⁰² PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996

⁴⁰³ Alkujaan oikeusasiamiehen toimenpidevalikoima oli varsin syyttämiskeskeinen. Johtosäännössä ei mainittu kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka osittain kehittyivät tavanomaisoikeudellisesti. Johtosäännössä vielä 1990-luvun lopulla mainittiin vain syyte ja huomautus, vaikka käytössä oli myös huomautusta lievämpi muoto eli ns. käsityksen esittäminen. Edes asian ottamisesta tutkittavaksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta ei ollut johtosäännössä mainintaa, vaikka tätä mahdollisuutta olikin käytetty oikeusasiamiehen toiminnan alusta alkaen. Myöskään oikeudesta tehdä korkeimmalle oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle hakemuksia lainvoimaisen tuomion tai päätöksen poistamiseksi tai purkamiseksi ei ollut sääntelyä johtosäännössä, vaikka oikeusasiamiehellä katsottiin olleen vakiintuneesti tällainen oikeus. Asiaa. PNE 2/1999 vp.

⁴⁰⁴ Tilastoista. Esim. Eduskunnan oikeusasiamies eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.4.1996. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

⁴⁰⁵ Näkökohta. Esim. *Kucsko-Stadlmayer* 2006, s. 17–19.

Oikeusasiamies on esitellyt erilaisia toimenpidevaihtoehtojaan suurelle yleisölle seuraavasti.⁴⁰⁶ Oikeusasiamiehellä on:

- mahdollisuus nostaa syyte tai määrätä syyte nostettavaksi (PL 110 § 2 mom.)⁴⁰⁷
- antaa huomautus (jos kysymys on lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyömisestä, mutta syytteen nostaminen ei ole tarpeen) (oikeusasiamieslaki 10 § 1 mom.)
- saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä (käsitys voi olla joko moittiva tai toteava)⁴⁰⁸ (oikeusasiamieslaki 10 § 2 mom.)
- kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista⁴⁰⁹ (oikeusasiamieslaki 10 § 2 mom.)
- tehdä viranomaiselle esitys virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi⁴¹⁰ (oikeusasiamieslaki 11 § 1 mom.)
- kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota puutteisiin, joita on havaittu säännöksissä tai määräyksissä, ja tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi (oikeusasiamieslaki 11 § 2 mom.).

Oikeusasiamiehen ratkaisuihin liittyy toimenpideratkaisujen lisäksi myös informatiivisia ja opetuksellisia elementtejä – myös kantelun tehneelle.⁴¹¹ Oikeusasiamies saattaa kertoa ratkaisussaan siitä, miksi

⁴⁰⁶ Toimenpidevalikoiman perusluettelo on oikeusasiamiehen kanslian esitteestä täydennettynä muun muassa säädöspohjalla.

⁴⁰⁷ Oikeusasiamieslain 8 §:ssä säädetään oikeusasiamiehen toimivaltuudesta määrätä suoritettavaksi poliisilain mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain mukainen esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

⁴⁰⁸ Oikeusasiamies ei ole internetsivuillaan tuonut kuitenkaan esille erilaisia käsitysten ilmaisutapoja, jotka ovat tavanomaisoikeudellisia.

⁴⁰⁹ Mielenkiintoista on, että hyvän hallinnon näkökulman korostaminen on esittesäkin erillään perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta, vaikka pykälän sanamuodon mukaan kyse on nimenomaan tässä hyvästä hallintotavasta.

⁴¹⁰ Esityskysymystä ei ole varsinaisesti täsmennetty eli epäselväksi jää, kuinka yleisellä tasolla olevista esityksistä ja mille viranomaistaholle on tässä kohdassa kysymys.

⁴¹¹ Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä käsityksen ohella on otettu esiin toimenpiteenä ohjeen antaminen. ”Laillisuusvalvojen tutkittavaksi valikoituu vain vähäinen osa koko viranomaistoiminnasta, ja selvästi suurin osa toimenpideratkaisuista on koskenut niin sanotun käsityksen tai ohjeen antamista, joka on laillisuusvalvojen käytössä olevista toimenpiteistä lievin. Tällaisissa tilanteissa ei ole kyse lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Kyse on pikemminkin lailli-

viranomaisen katsotaan toimivan oikein. Oikeusasiamies saattaa antaa ohjausta myös muista oikeusturvakeinoista. Ongelmallisena on kuitenkin pidetty sitä, että ohjausta ei voi oikein antaa sellaisiin oikeusturvakeinoihin, jotka sisältävät oikeudenkäyntikulturiskin, koska henkilöt voivat ymmärtää oikeusasiamiehen ohjauksen autoratiiviseksi. Sen sijaan tällaisia ongelmia ei ole samassa määrin sellaisten oikeusturvakeinojen kohdalla, jotka ovat maksuttomia. Oikeusasiamies on saattanut antaa tietoja esimerkiksi mahdollisuudesta kääntyä tietosuojavaltutetun puoleen.⁴¹² Hallinnollisen muutoksenhaun ohjausta on tehty jo aikaisemminkin,⁴¹³ vaikka useimmissa tapauksissa muutoksenhaku aika on saattanut kulua jo umpeen, mitä yleisesti pidetään ongelmana oikeusasiamiehen turvautumisessa.

Oikeusasiamiehen toimenpidevalikoiman syyttä lievemmat muodot kehittyivät tavanomaisoikeudellisesti. Niiden ohjesäännöksiin sittemmin säännellyt muodot siirrettiin oikeusasiamieslakiin. Eduskunnan oikeusasiamies luonnehti vuoden 1998 vuosikertomuksen yhteydessä toimenpidevalikoimassa tapahtunutta kehitystä ja painopisteiden muutoksia siten, että oikeusasiamiehen toimenpiteillä tarkoitetaan niitä keinoja, joilla oikeusasiamies reagoi havaitsemiinsa epäkohtiin. Ankarin reagoitikeino on virkasyytteen nostaminen. Virkasyytteiden määrä on kuitenkin ollut suhteellisen pieni, osaksi siitäkin syystä, että rikoslaki ei (vuonna 1989 säädetyin muutoksen jälkeen) enää määrittele kaikkia virkavirheitä rangaistaviksi virkarikoksiksi. Virkasyyte tulee nykyään kysymykseen vain vakaviksi katsotuissa tapauksissa. Lievempien rikkeiden osalta laillisuusvalvonnan painopiste on siirtynyt rikosoikeudellisesta arvioinnista muuhun arvosteluun. Viranomaistoimintaa arvioidaan ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Oikeusasiamiehen moitteen tehoa lisää siihen usein liittyvä julkisuus. Moitteen tavoite ei kuitenkaan ole rankaisullinen, vaan sillä tähdätään virheiden toistumisen ehkäisyyn ja ohjaukseen vastaisen varalle. ”Selvästi lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä seuraa pääsäännön mukaan oikeusasiamiehen virallinen moite, jota kutsutaan huomautukseksi.” ”Huomautus ei ole oikeudellisessa mielessä rangaistus, kuten esi-

suusvalvojan laintulkintasuosituksista tai toiminnan yleisestä ohjauksesta vastaisen varalle.” Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 77.

⁴¹² AOA 27.3.2008 dnro 36/4/08 (Yhteisön kirkollisverovelvollisuus).

⁴¹³ Ohjaus verotuksen muutoksenhakuun. EOA 27.3.2008 dnro 429/4/08 (Luonnollisen henkilön velvollisuus suorittaa kirkollisveroa verovuotta edeltäneen vuoden lopun tilanteen mukaan).

merkiksi tuomioistuimen antama varoitus, mutta käytännössä se usein koetaan sellaiseksi. Sen vuoksi huomautusta ei anneta, jollei menettelyn virheellisyydestä ole varmuutta.”⁴¹⁴

Ratkaisussa voi olla monenlaisia osia. Vaikka kyseeseen tulisikin huomautus, vain osa toiminnasta on voinut olla täten moitittavaa, ja muilta osin saatetaan viranomaisen tietoon käsitys lainmukaisesta menettelystä tai kiinnitetään huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin. Lisäksi saatetaan todeta, että ”muilta osin asiassa ei ilmennyt sellaista, josta oikeusasiamies olisi havainnut syytä lausua enemmän”. Ratkaisun jakelu ja mahdolliset tahot, joilta odotetaan toimenpiteitä tai joiden katsotaan olevan tarpeen olla selvillä ratkaisusta, vaihtelevat jonkin verran.

Toimenpiteisiin johtaneina ratkaisuina oikeusasiamies pitää huomautusta, käsitystä, esitystä ja käsittelyaikana tapahtunutta korjausta. Myös syyte on tällainen. Jos oikeusasiamies katsoo, että asiassa ei ole aihetta toimenpideratkaisuun, on kaksi mahdollisuutta: virheellistä menettelyä ei ole todettu tai ei ole aihetta epäillä virheellistä menettelyä. Toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja on vuosittain noin 500–700 noin 4000 kanteluasiasta, joista noin tuhat jätetään tutkimatta. Syytteitä nostetaan vain satunnaisesti. Asiassa ei ole aiheutunut toimenpidettä noin 2000 tapauksessa. Omia aloitteita on vuosittain vähän alle 50. Vuonna 2009 omia aloitteita oli 80. Omissa aloitteissa on luonnollisesti enemmän toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja kuin kanteluasioissa, koska ne ovat ikään kuin ylittäneet jo oikeusasiamiehen huomiokynnyksen.

4.1 HUOMAUTUS, KÄSITYS JA HUOMION KIINNITTÄMINEN

Oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:ssä⁴¹⁵ säännellään eduskunnan oikeusasiamiehen keinovalikoimaan kuuluvasta huomautuksesta ja käsityksestä.⁴¹⁶ Lain 10 §:n 1 momentin mukaan jos oikeusasiamies

⁴¹⁴ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 30.

⁴¹⁵ Oikeusasiamieslaissa oikeusasiamiehen huomautusta ja käsitystä koskeva säännös tarkistettiin niin, että se vastasi paremmin oikeuskanslerin vastaavaa toimenpidettä koskevaa säännöstä. HE 202/2001 vp, s. 4.

⁴¹⁶ Oikeusasiamiehen toimenpidevalikoima on kehittynyt pitkälti käytännössä. Käsityksen lausumisissa ja huomion kiinnittämisissä kysymys on saattanut olla myös oikeusasiamiehen laintulkintasuosituksista tai toiminnan ohjauksesta vastaisen varalle.

laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Huomautukseen sisältyy ajatuksena lausuma teon moitittavuudesta, mutta tämä ei aiheuta virkamiehelle⁴¹⁷ tai viranomaiselle⁴¹⁸ mitään erityisiä seuraamuksia.

Lain 10 §:n 2 momentissa säädetään oikeusasiamiehen huomautusta lievemmästä kannanotosta kantelun kohteena olevaan asiaan. Säännöksen mukaan, jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin⁴¹⁹ tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista edistäviin näkökohtiin. Käsityskin voi olla luonteeltaan joko moittiva tai ohjaava. Käsityksen ilmaiseminen ei välttämättä merkitse sitä, että toimintaa olisi pidetty virheellisenä. Vähäisistä virheistä ja tulkinnanvaraisista tilanteista seuraa yleensä käsitys. Usein kiinnitetään huomiota viranomaisen käytettävissä olleisiin vaihtoehtoihin, joista jokin olisi paremmin toteuttanut perus- ja ihmisoikeuksia.

Jos oikeusasiamiehen toteamaan virheelliseen menettelyyn liittyy lieventäviä asiahaaroja tai menettelyn virheellisyys on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies voi tyytyä huomautuksen sijasta ainoastaan lausumaan käsityksensä viranomaisen menettelyn virheellisyydestä tai oikeasta lain tulkinnasta taikka vastaisen varalle kiinnittämään viranomaisen tai virkamiehen huomiota johonkin seikkaan, esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteisiin. Käsityksen lausumisesta tai huomion kiinnittämisestä ei ollut missään erikseen säädetty, vaan nämä reaktiomuodot olivat pitkäaikaisen käytännön luomia. Oikeusasiamiehen käsitys voi olla luonteeltaan joko moittiva tai pelkästään ohjaava. Vaikka käsityksen lausuminen saattaa tuntua toimenpiteenä lievältä, oikeusasiamiehen käsityksiin on kuitenkin käytännössä suhtauduttu vakavasti. Sen vuoksi niillä on voitu parantaa oikeusturvaa etenkin ennaltaehkäisevästi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 30–31.

⁴¹⁷ Aikaisemmin virkamiehet esiintyivät vuosikertomukissa enemmän nimillä, joten tapaus tietojen julkaisemisella oli rangaistuksen luonteinen leima.

⁴¹⁸ Sekä huomautus että käsitys voidaan antaa viranomaiselle. Näin on ollut jo ennen nykyistä oikeusasiamieslakiakin. Huomautuksia voidaan kohdistaa paitsi yksittäiselle virkamiehelle ja viranomaiselle myös jotakin hallinnon sektoria johtavalle elimelle. KM 1975:41, s. 7. Esim. EOA 15.1.1987/115 dnro 837/4/86 (Lentoasemahallinnolle annettu huomautus sen johdosta, että se oli määrännyt kurinpitorangeistuksen neljälletoista palveluksesta pois jääneelle siviilipalvelusmiehelle kuulematta heitä rikokmuksen jälkeen ennen varoituksen määräämistä).

⁴¹⁹ Oikeuskanslerilain 6 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Käsityksen ilmaiseminen on huomattavasti yleisempää kuin huomautuksen antaminen. Tällöin todettuun lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuden laiminlyöntiin liittyy lieventäviä asianhaaroja, tai sellaisen toteaminen on oikeudellisesti tulkinnanvaraista, joten huomautuksen sijaista oikeusasiamies tyytyy käsityksen lausumiseen.⁴²⁰ Käsityksen osalta on ratkaisukäytännössä erotettu toisistaan moittivat ja toteavat käsitykset. Toteavaan käsitykseen voi ajatuksena liittyä usein perusoikeusmyönteinen ajattelu. Yleensä myös toimenpideratkaisut ovat enemmän ohjaavia kuin aikaisemmin.⁴²¹ Pääsääntöisesti oikeusasiamies löytää asiassa lieventäviä asianhaaroja tai tilannetta pidetään muuten oikeudellisesti tulkinnanvaraisena. Tulkinnanvaraisuutta saattaa sisältyä niin näyttökysymyksiin kuin säännösten oikeudelliseen tulkintaan. Usein kysymys on siitä, että viranomaisen käytettävänä olevista useammista lainmukaisista vaihtoehdoista jokin muu olisi paremmin toteuttanut lain tarkoitusta tai perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksia.

Oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentin säännös antaa oikeusasiamiehelle mahdollisuuden ohjata julkista hallintoa kehittämällä *soft law*-tyyppistä sääntelyä. Sanamuotonsa mukaan siihen sisältyy kuitenkin myös laillisuusvalvonnan suhteen tiettyjä epävarmuustekijöitä. Jopa laissa säänneltyjen menettelysääntöjen vastaisuuksia voidaan tämän säännöksen perusteella pitää vain huomautuksen arvoisina. Kun viranomaisilla on harkintavaltaa, nimenomaan menettelymuotojen sivuuttaminen voi kertoa omalta osaltaan myös harkintaan sisältyvistä puutteista. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan lainvastainen menettely voi olla huomautuksen perusteena, mutta usein nimenomaan menettelyvirheiden yhteydessä oikeusasiamies lausuu vain käsityksen. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännössäkin lainvastaisten menettelyvirheiden kohdalla kiinnitetään huomiota niiden merkitykseen päätöksen lopputuloksen kannalta. Menettelyvirheet inhimilliseen toimintaan kuuluvina ovat myös verrattain yleisiä.

⁴²⁰ Ks. esim. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8, s. 5. *Mikko Sarja* on oikeuskanslerin toimintaan liittyen todennut, että laillisuusvalvojan lausumassa käsityksessä ei ole välttämättä kyse lainvastaisesta menettelystä, vaan siitä, että laillisuusvalvoja esittää oman näkemyksensä sen suhteen, miten tiettyä säännöstä olisi ollut soveliainta tulkita konkreettisessa yksittäistapauksessa. Kyse olisi näin ollen aina laillisuusvalvojan mielipiteestä. *Sarja* 2001, s. 9.

⁴²¹ Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen Riitta-Leena Paunion puheenvuoro. Täysistunnon pöytäkirja PTK 95/2004 vp (23.9.2004).

Käsityksiä ilmaistaan sekä tilanteissa, joissa on menetelty sinänsä lainmukaisesti että tilanteissa, joissa huomautus olisi saattanut tulla kysymykseen. Erot moittivien ja toteavien käsitysten välillä eivät välttämättä ole aina selkeitä.⁴²² Lähtökohtainen perusero huomautuksen ja käsityksen lausumisen välillä on siinä, että huomautus voidaan antaa vain silloin, jos toiminta on ollut selkeästi säännösten vastaista. Näiden säännösten tulee olla kiistatta velvoittavia. Sen sijaan käsitys voidaan ilmaista myös tilanteessa, jossa oikeudellisesti velvoittavien säännösten sisältö on epäselvä ja tulkinnanvarainen, sekä tilanteessa, jossa säännösten oikeudellisen velvoittavuuden aste on heikko. Käsityksessä kysymys on yleensä siitä, kuinka lakeja olisi tulkittava. Tällöin käsityksen tueksi on voitu vedota myös ns. ohjelmallisiin säädöksiin.⁴²³

Oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentissa on lain tasolle siirretty oikeusasiamiehen pitkään käyttämä hyvän hallintotavan käsite. Sana- muotonsa mukaan hyvä hallinto on jotain erillistä verrattuna lain mukaiseen menettelyyn. Hyvän hallintotavan vaatimukset ovat jotain lisää menettelyn vaatimuksiin ja ne ovat myös nimenomaan menettelyllisiä vaatimuksia. Näin voitaisiin ajatella, että hyvä hallinto ilman lisäystä tavasta liittyy taas perusoikeuksiin ilman tapaoikeudellista ja menettelyoikeudellista näkökohtaa. Jos säännöstä käsityksen osalta luetaan vielä tarkkaan, pykälän otsikoinnista huolimatta kysymys ei ole varsinaisesti käsityksen antamisesta hyvän hallintotavan kohdalla. Käsitys lausutaan lain mukaisesta menettelystä, ja hyvän hallintotavan osalta kiinnitetään valvottavan huomiota, kuten myös perus- ja ihmisoikeuksienkin toteutumista edistäviin näkökohtiin. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi saattaa hyvän hallintotavan ohella valvottavan tietoon käsityksensä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista edistävästä näkökohdista. Tämä säännös voidaan ymmärtää erityisenä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan ohjaavana säännöksenä, joka toisaalta liit-

⁴²² Näkökohtia. *Määttä–Keinänen* 2007, s. 122–125. Käsityksen ilmaisemisen lainvastaisen menettelyn tilanteessa huomautuksen sijaan voi aiheuttaa se, että asiaa ei voida pitää yksiselitteisesti lainvastaisena tai virheellisyys oli aiheutunut lainsäädännön puutteellisuudesta, vaikeaselkoisuudesta tai siitä syystä, että oikeuskäytäntö oli ollut vakiintumatonta. Jos on olemassa ikään kuin lieventäviä asianhaaroja, huomautusta ei anneta, vaan ilmaistaan käsitys. Myös ryhtyminen korjaaviin toimenpiteisiin on otettu lieventävänä seikkana huomioon.

⁴²³ Ks. *Koskinen* 1998, s. 976. *Pirkko K. Koskinen* käyttää artikkelissaan käsitettä ohjelmalliset säädökset. Kysymykseen voinee tulla myös laajemmin *soft law* tai ns. informaatio-ohjaus.

tyy eduskunnan oikeusasiamiehelle annettuun toimeksiantoon perusoikeuksien osalta.

Useat kirjoittajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että samalla kun syytteen nostamiskynnys on noussut, laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on muuten alentunut. *Jaakko Husan* mielestä tämä on johtunut valvonnan painopisteen siirtymisestä⁴²⁴ legalistisesta arvioinnista joustavamman perus- ja ihmisoikeusnäkökulman suuntaan. Samalla oikeusasiamies on saanut uusia argumentointivälineitä, jotka sallivat monipuolisemman operoinnin. Vaikka jonkin viranomaisen toimi tai menettely ei olisikaan ahtaasti tulkiten lainvastainen tai muuten ahtaan laillisuusvalvonnan näkökulmasta moitittava, asiaan voidaan kuitenkin puuttua virkasyytettä kevyemmällä korjaavalla, ohjaavalla tai jopa pedagogisella toimenpiteellä.⁴²⁵ Kehitys lähti tähän suuntaan jo 1970-luvulla, kun virkarikoslainsäädäntöä sekä kurinpitokysymysten sääntelyä alettiin uudistaa. Jo hyvään hallintotapaan viittaaminen 1970-luvulta lähtien oli vienyt kehitystä valvonnan pehmeämpiä muotoja kohden. Kehitys ei ole välttämättä sidoksissa vain 1990-luvun perusoikeusuudistukseen.

Huomautuksista, joita on lukumääräisesti vuosittain noin 10, korkeintaan noin 20–30,⁴²⁶ voidaan ottaa esimerkkinä huomautus, joka on annettu Potilasvakuutuskeskukselle viivästyksestä korvausasian käsittelyssä (EOA 18.12.2008 dnro 3971/4/07). Huomautuksen antaessaan oikeusasiamies liittää tämän valtaoikeuden oikeusasiamieslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen toimivaltaan. Se annetaan nimenomaisesti vastaisen varalle. Kyseisessä tapauksessa huomautus annettiin viranomaisorganisaatiolle. Vaikka viivästymisen katsottiin johtuneen osittain korvauskäsittelijän työruuhkasta, velvollisuus organisoida korvausasioiden

⁴²⁴ Yleensäkin hallintokantelun tärkeimmäksi seuraukseksi on nähty ratkaisuun liittyvä oikeudellinen ja hallinnollinen ohjaus eikä ratkaisuilla ole välittömiä sanktioita. Yleensä hallintokanteluista. EOA 28.4.2006 dnro 1148/4/04.

⁴²⁵ *Husa* 2002, s. 352.

⁴²⁶ Mm. KM 1975:42, s. 9; Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, s. 30–31. Oikeusasiamiehen huomautukset ovat suhteellisen harvinaisia. Esitysten osuus toimenpiteistä on noin parisen prosenttia. Korjaukseen käsittelyaikana johtaa 5–10 % toimenpiteeseen johtaneista ratkaisuista. Keskimääräistä useammin toimenpiteisiin ovat johtaneet sotilas- ja tulliviranomaisia koskevat kantelut. Sosiaaliviranomaisiin kohdistuneet kantelut eivät johda toimenpiteisiin sen useammin kuin kantelut keskimäärin. Toimenpiteisiin johtaneiden kantelujen osuus kaikista ratkaistuista kanteluista on viime vuosina ollut oikeuskanslerilla keskimäärin vajaat 10 ja oikeusasiamiehellä noin 17 %. *Lasola* 2009, s. 114–115.

käsittely siten, että ne voidaan käsitellä perustuslain mukaan ilman aiheutonta viivytystä, oli Potilasvakuutuskeskuksella. Asiasta oli hankittu myös Vakuutusvalvontaviraston lausunto, mutta kanteluasian selvittämistä ei ollut sinänsä annettu virastolle.

Käsityksen lausumisista, joita vuosittain annetaan useampia satoja, voidaan ottaa esimerkkinä tuomioistuinlaitokseen kohdistuva kanteluasia, jossa moittivuusaspekti on loppulausumassa eräällä tavoin häivytetty. Kanteluasiassa oli kysymys kärjätuomarin henkilökohtaiseen työ sähköpostiosoitteeseen saapuneiden viestien käsittelyä koskevasta kantelusta (AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07). Apulaisoikeusasiamies piti toimintaa arvostelulle alttiina. Toimenpiteenä apulaisoikeusasiamies saattoi kärjätuomarin tietoon aikaisemmin menettelyn arviointia koskevassa luvussa esittämänsä käsitykset virkamiehen sähköpostin käytöstä ja viranomaisen yleisestä velvollisuudesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tässä yhteydessä käsityksen esittämisen oikeutta ei liitetty oikeusasiamieslakiin.

4.2 ESITYS

Oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin kuuluu kahdenlaisten esitysten tekemismahdollisuus. Esitys voidaan tehdä sekä yksittäiselle viranomaiselle hallinnollisessa asiassa että lainvalmistelusta vastaavalle viranomaiselle. Tässä mielessä voitaisiin puhua erikseen hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä esityksestä.⁴²⁷ Purkuhakemusta voidaan pitää myös erityisenä esitystyyppinä. Oikeusasiamiehen esityksen tekeminen pohjautuu pitkälti vakiintuneeseen käytäntöön.

Nykyisen oikeusasiamieslain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai

⁴²⁷ Ensimmäisessä vuoden 1920 johtosäännössä käytettiin termiä ilmoitus tietyn tyyppisistä esityksistä, joita oikeusasiamies saattoi tehdä tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle näiden säädösvaltaan kuuluvista asioista (2/1920, 9 §). Esitykset tehtiin nimenomaisesti valtioneuvostolle. Esim. EOA 14.5.1949/879 kirjelmä valtioneuvostolle (Esitys muuttokirja- ja rikosrekisteriasetusten säännöksissä esiintyvien eräiden ristiriitaisuuksien ja puutteellisuuden poistamisesta). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1949, s. 21–24.

muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Puhemiesneuvoston esityksessä uudeksi johtosäännöksi tätä sääntelyä perusteltiin siten, että ensimmäinen momentti sääntelisi esitystä virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korvaamiseksi ja toinen momentti koskisi säännösten ja määräysten puutteiden poistamista koskevaa esitystä.⁴²⁸ Hallituksen esityksessä oikeusasiamieslaiksi säännöksen todettiin sääntelevän sitä, että oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korvaamiseksi taikka lainsäädännön kehittämiseksi.⁴²⁹ Puhemiesneuvoston ehdotuksessa suhtauduttiin oikeusasiamiehen esityksentekomahdollisuuksiin joustavasti: toimenpidevaihtoehtoina voisivat tulla kysymykseen purkuesitykset, korjausesitykset sekä esitykset vahingonkorvausten tai muuntyyppisten hyvitysten maksamiseksi.

”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 osoitetusta 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.”⁴³⁰

Oikeusasiamieslain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tämä esityksentekovaltuus on aikaisempaan lainsäädä-

⁴²⁸ PNE 2/1999 vp.

⁴²⁹ HE 202/2001 vp (11 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Oikeusasiamieslakityöryhmä viittasi tältä osin lähinnä puhemiesneuvoston ehdotukseen. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 11.

⁴³⁰ PNE 2/1999 vp.

däntöön verrattuna uusi, vaikka se olikin olemassa tavanomaisoikeudellisesti. Oikeusasiamiehelle annettu valtaoikeus esityksen tekemiseen sanamuotonsa mukaan voi sisältää esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Konjunktioiksi on valittu ”tai” eikä ”ja”. Epäkohta voidaan korjata muutenkin kuin asian oikaisemisella.

Esityksen tekemismahdollisuus on luonteeltaan suomalaisena käsitteenä yksipuolisempi kuin esimerkiksi Euroopan oikeusasiamiehen pyrkimys yhteisymmärryksen saavuttamiseen *friendly solution* -muodossa. Esitys voisi jossakin tapauksessa muistuttaa hyvitystä tehtäessä anglosaksisen *ex gratia* -käytännön mukainen ehdotus. *Ex gratia* -tyyppinen käytäntö on olemassa myös Norjassa ja Ruotsissa. Norjassa kysymys on tällöin kansanedustuslaitoksen vetoamusvaliokunnasta. Ruotsissa tämäntyyppiset tehtävät kuuluvat puolestaan oikeuskanslerille.⁴³¹

Hallinnollisen esityksen tekemismahdollisuuden säätäminen oikeusasiamieslaissa antaa ainakin periaatteessa oikeusasiamiehelle mahdollisuuden käyttää tämäntyyppistä keinovalikoimaa.⁴³² Tosin ennen esityksen tekemismahdollisuuden sääntelemistäkin eduskunnan oikeusasiamiehet olivat vuosikertomusten perusteella joitakin kertoja esittäneet, että viranomaisen voisi korvata aiheuttamansa virheen myös rahallisesti.⁴³³

⁴³¹ Ks. *Kuusikko* 2000, s. 585–589, 598–617. Myös Euroopan unionin oikeusasiamies ehdottaa *ex gratia* -korvausten maksamista. Esim. liittyen puutteelliseen informaatioon. Draft recommendation of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 3031/2007/(BEH)VL against the European Commission. Press release No. 4/2011. Ombudsman calls on Commission to make ex-gratia payments to misinformed exchange students 28 February 2011.

⁴³² Asiasta säänteleminen oli esillä keväällä 2011, mutta tämä jäi toteuttamatta. Oikeusasiamieslakiin olisi lisätty nimenomainen säännös siitä, että oikeusasiamies voisi laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen asian sopimiseksi, tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai hyvittämiseksi taikka epäkohdan korjaamiseksi. Lisäksi sääntelyä olisi täydennetty nimenomaisella säännöksellä siitä, että viranomaisen tai toimielimen on oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen esitys on johtanut. Tältä osin ehdotettiin jopa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin sääntelyn poikkeavan toisistaan. Oikeusministeriö katsoi asian vaativan perusteellisen arvion ja liittyvän laajemmin julkisen vallan vahingonkorvausvastuun uudistamiseen, joka on vireillä. Oikeusasiamiehen muistio (12.1.2011) ja oikeusministeriön lausunto (18.2.2011) perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta katsoi oikeusasiamieslain 11 §:n periaatteellisesti mahdollistavan tämän tyyppisen esityksen tekemisen ilman eri sääntelyäkin. Ks. PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp.

⁴³³ Apulaisoikeusasiamies *Jaakko Jonkka* totesi vuosikertomuksen katsauksessaan vuonna 2001, että vaikka laillisuusvalvojan toimivalta ei ulotu vahingonkorvauksen määräämiseen ja vahingonkorvausvaatimuksen tutkiminen summaarisessa prosessis-

Näissä harvinaisissa tapauksissa on ollut yleensä kyse konkreettisista esinevahingoista,⁴³⁴ kuten esimerkiksi takavarikoidun omaisuuden turmeltumisesta viranomaisten toimenpiteiden aikana tai muusta kohtuuttomaksi katsotusta vahingosta.⁴³⁵ Usein oikeusasiamies kuitenkin toteaa hallintotuomioistuinten tapaan, ettei ota kantaa vahingonkorvauskysymyksiin.⁴³⁶ Esitykset voisivat olla myös ehdotuksia asioiden uudelleen

sa olisikin mahdollista, niin oikeusasiamiehen ratkaisuihin on toisinaan sisällynyt viranomaisille esitettyjä suosituksia ottaa harkittavaksi, olisiko kantelijalle aihetta maksaa korvausta. *Jonkka* 2001, s. 30.

⁴³⁴ Vanhemmasta oikeuskäytännöstä esim. odottamattomissa vahinkotapauksissa tehtyjä korvausesityksiä. Esim. EOA 19.5.1978/1442 dnro 33/78 (liittyen veronpalautuskirjeen katoamiseen); EOA 27.9.1978/2639 dnro 854/77 (kirje sisäasiainministeriölle), jossa ehdotettiin pidätettyjen henkilöiden omaisuutta korvattavaksi, kun sitä oli joutunut kateisiin poliisiasemalle tehdyn murtovarkauden seurauksena. Kun oikeusasiamiehen vuosikertomukset laadittiin toimenpidekohtaisesti, vuosikertomuksissa oli jopa oma lukunsa ”Korvausesityksiä”. Esim. vuoden 1982 kertomuksessa. EOA 27.4.1982/1224 dnro 563/82 (kirje maa- ja metsätalousministeriölle); EOA 13.5.1982/1406 dnro 574/82 (kirje maa- ja metsätalousministeriölle). Oikeusasiamies on edellyttänyt sitä, että vahingonkorvauskysymys käsitellään asianmukaisesti. Esim. AOA 23.4.1992 dnro 166/4/91 (Päätös vahingonkorvaushakemukseen).

⁴³⁵ Yleensä vahingonkorvausesitykset ovat koskeneet konkreettisia vahinkoja poliisitoiminnassa. Esim. AOA 23.10.1981/3424 dnro 1463/81 (kirje). Sisäasiainministeriölle esitettiin, että poliisikoiran sivulliselle henkilölle aiheuttama vahinko korvattaisiin yleisen edun vuoksi valtion varoista, vaikka koiran valvonnasta vastanneet poliisimiehet eivät olleet laiminlyöneet valvontavelvollisuuttaan tai menetelleet muutoinkaan virheellisesti. AOA 8.9.1999 dnro 2234/4/96 (Korvaus poliisin pakkotoimenpiteestä). ”Oikeusasiamies ei voi tutkia vahingonkorvauskysymyksiä eikä toimivaltansa puitteissa määrätä korvauksia maksettavaksi.” AOA jätti kuitenkin Vantaan poliisilaitoksen harkittavaksi, olisiko sen aiheellista ryhtyä oma-aloitteisesti toimenpiteisiin korvausasian suhteen. Apulaisoikeusasiamies pyysi poliisilaitosta lisäksi ilmoittamaan, ryhtyykö se mahdollisesti asiassa toimenpiteisiin. Vantaan poliisilaitos ilmoitti muutamien päivien kuluttua apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta maksaneensa kantelijalle korvauksen. EOA kirje sisäasiainministeriölle 28.11.1994 dnro 2277/2/94 ja päätös 28.11.1994 dnro 2209/4/93 (Yhdenvertaisuusperiaate rikosvahinkolain mukaista korvausta suoritettaessa). Kaksi poliisia oli loukkaantunut räjähdysonnettomuudessa ja valtiokonttori oli käsitellyt asiaa eri aikoina, jolloin lainsäädäntömuutos oli vaikuttanut. Oikeusasiamies piti asiaa kohtuuttomana ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena. Oikeusasiamiehen esityksestä valtionkonttori maksoi vastaavan korvauksen myös toiselle samassa räjähdysonnettomuudessa loukkaantuneelle poliisille.

⁴³⁶ Oikeusasiamiehen peruskanta on ollut pitkään se, ettei korvausvaatimuksen käsitteleminen kuulu tehtäviin. Vanhemmasta oikeuskäytännöstä esim. EOA 5.9.1955/1521; AOA (varamies) 27.7.1990/2473 dnro 291/4/90. ”Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei sinänsä kuulu vahingonkorvausvaatimusten tutkiminen” Uudemmas- ta esim. AOA 26.5.2008 dnro 3249/4/06. ”Totean tässä yhteydessä lisäksi, että kantelija voi halutessaan esittää viranomaiselle vahingonkorvausvaatimuksensa perusteluineen ja pyytää viranomaista korvaamaan virheellisellä menettelyllään hänelle aiheuttamansa vahingon. Oikeusasiamies ei voi sen sijaan määrätä vahingonkorvauksia

käsittelystä lain säännösten näin mahdollistaessa,⁴³⁷ esimerkiksi viranomaisen laaja-alaisemman harkintavallan huomioon ottamiseksi.⁴³⁸

Suomen oikeusasiamies voisi turvautua esityksentekomahdollisuuksiin useammassa tapauksissa kuin nykyään. Myös sovitteluratkaisun etsiminen tulisi avoimesti tuoda esiin, kun se vain lainsäädännön mukaan olisi mahdollista. Viranomaiset voivat hyväksyä ehdotukset ja perustella jopa epäkonventionaalista ratkaisua helpommin saatuaan tähän taustatukea muulta taholta, jossa on kuitenkin usein enemmän oikeudellista osaamista kuin yksittäisessä viranomaisessa.⁴³⁹

maksettavaksi. Tehtäviini ei kuulu muutoinkaan arvioida tässä tapauksessa kantelijan mahdollisen vahingonkorvausasian tai takaisinperintäasian uudelleen käsittelyn menestymisen mahdollisuuksia.” Olennaista eroa ei vaikuta olleen vahingonkorvauslain säätämisen 1970-luvulla oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. Ks. myös *Hidén* 1970, s. 266–268; *Hidén* 1995, s. 18–19.

⁴³⁷ Korjausesityksiä vanhemmassa ratkaisukäytännössä. Esim. EOA 24.8.1971/978 dnro 348/71. Kun henkilö, jonka anomus saada kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä oli hylätty, oli saadun selvityksen perusteella kuitenkin katsottava olevan sanotussa laissa tarkoitettua mielessä työkyvytön, tehtiin Kansaneläkelaitokselle esitys asian uudelleen käsittelemiseksi. EOA 28.8.1974/1079 dnro 336/74. Työkyvyttömyyseläke myönnettiin henkilölle, jonka oma eläkehakemus oli aikaisemmin hylätty, sen jälkeen kun Kansaneläkelaitoksen tietoon oli saatettu lääkintöhallituksen lausunto, jonka mukaan sanottua henkilöä oli pidettävä kansaneläkelain tarkoittamassa mielessä työkyvyttömänä. EOA 30.12.1974/1820 dnro 949/74 (kirje pääesikunnalle). Sotilaspiirin kanta- ja valvontakorttiin tehty virheellinen merkintä sotilasarvon menettämisestä poistettiin. EOA 27.1.1981/293 dnro 231/80. Kansaneläkelaitokselle esitettiin kielteisesti ratkaistun eläkeasian ottamista uudelleen käsiteltäväksi. Ks. myös EOA 28.12.1981/4173 dnro 876/80 (kirje). Osassa tilanteissa ei ole kysymys varsinaisesti esityksistä, mutta eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta on edesauttanut kantelijan kannalta suotuisaan ratkaisuun pääsemistä.

⁴³⁸ *Määttä* ja *Keinänen* eivät liitä näitä oikeusasiamiehen toimia varsinaisesti esitysten tekemiseen, vaan tilanteita pidetään vain päätösten uudelleen käsittelynä. Välttämättä oikeusasiamies ei ole edes ehdottanut asiaa, vaan muutoinkin oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on ilmennyt eräitä tapauksia, joissa viranomainen on ottanut asian uudelleen käsiteltäväkseen (mutta ei välttämättä muuttanut alkuperäistä ratkaisuaan). *Määttä – Keinänen* 2007, s. 100. Oikeusasiamiehelle tehty kantelu edesauttaa näin viranomaisen itseoikaisun käyttöä. Esim. *Aalto* 1986, s. 654. Kantelun motiivina onkin usein korjaustavoite, joka tulee näin toteutettua. Kantelijoiden motiiveista. Ks. *Ellilä* 2007, s. 189–190.

⁴³⁹ Oikeusministeriön työryhmämietinnössä tuomarin vastuun toteuttamisesta todetaan, että viranomaiselle voidaan tehdä esitys tapahtuneen virheen oikaisemiseksi ja epäkohdan korjaamiseksi. Lisäksi todetaan, että usein viranomaisen virhe oikaistaan ja epäkohta korjataan heti, kun laillisuusvalvoja on siihen esimerkiksi selvityspyynnön puuttunut. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8, s. 5. Esityksen tekeminen ei ole kovin yleistä, sen sijaan viranomaisen oma-aloitteiset korjaamistoimenpiteet erityisesti viranomaisen passiivisuustilanteissa ovat.

Esimerkkinä oikeusasiamiehen hallinnollisesta esityksestä voidaan ottaa verohallinnon lainvastaiseen menettelyyn verovastuuseen määräämisessä liittynyt asia (AOA 12.6.2008 dnro 1197/4/06). Apulaisoikeusasiamies antoi ensin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle työnantajasuoritusten vuosivalvonnan maksuunpanon yhteydessä noudatetusta lainvastaisesta verovastuuseen määräämismenettelystä ja aiheettomasta viivytelystä saattaa menettely lainmukaiseksi. Kuitenkaan tässä tapauksessa asiaa ei haluttu jättää vain huomautuksen varaan, vaan apulaisoikeusasiamies esitti samalla verohallinnon harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijoille tällä lainvastaisella menettelyllä aiheuttamansa vahingon ja haitan. Apulaisoikeusasiamies pyysi verohallintoa myös ilmoittamaan marraskuun alkuun mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä oikeusasiamiehen päätös oli antanut aihetta.⁴⁴⁰ Ongelma toistui edelleen (EOA 13.12.2010 dnro 1244/4/09) ja oikeusasiamiehen mielestä Verohallinnon tuli jollakin tavoin hyvittää kantelijoille lainvastaisella menettelyllään aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voisi olla rahallinen korvaus tai aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö. Verohallinnon selvityksestä ei ilmennyt, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta lainvastaisesta menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijoiden luottamusta toimintaansa.

Esitykseksi kutsutaan oikeusasiamieslaissa, kuten kutsuttiin jo vuoden 2000 johtosäännössä, kaikkia sellaisia oikeusasiamiehen toimenpiteitä, joita aikaisemmin kutsuttiin erikseen ehdotuksiksi tai ilmoituksiksi.⁴⁴¹ Säännös koskee kaikkea lainsäädäntöä ja sitä alemmanasteisia

⁴⁴⁰ Tapauksessa lieenee vaikuttanut myös se, että ongelma oli jatkuva eikä vain kertaalleen ilmennyt virhe. Kysymys oli verotuksen kohdistumisen ongelmasta. Verottaja oli pyynnöstä korjannut asian ja poistanut vastuut. Verottajan antaman selvityksen mukaan edes kahden korjauskerran jälkeen henkilö ja hänen edustamansa yhtiö eivät saa asiassa jatkossakaan rauhaa, koska tekniikka ei salli korjata virhettä. Verottajan virheellisen menettelyn perusteella kantelijoita lähestytään aina suoraan ulosotto-osaston maksuohjeilla. Ulosottomies ei kuuntele selityksiä, vaan uhkaa ulosmittata henkilön eläkkeen. Ainoaksi keinoksi jää laatia kiireesti oikaisupyyntö verottajalle ja toivoa, että oikaisusta ehtii tieto ajoissa ulosottovirastoon.

⁴⁴¹ Oikeusasiamiehen tuli johtosäännön mukaan aikaisemmin, mikäli aihetta siihen on, huomauttaa laeissa tai asetuksissa olleista puutteellisuuksista sekä epäselvistä taikka ristiriitaisista säännöksistä, varsinkin sellaisista, jotka lainkäytössä tai hallinnossa ovat aiheuttaneet eriäviä tulkintoja, epätietoisuutta tai muita haittoja sekä tehdä ehdotuksia niiden poistamiseksi. KM 1975:41, s. 5–6. Huomautuksen ohella oli pohdittu ilmauksellisesti myös vaihtoehtoa ehdottaa korjauksia, mutta tätä oli pidetty liian voimakkaana ilmaisuna. EOA 9.10.1928/141 (Eduskunnan oikeusasiamiehen

säädöksiä koskevia esityksiä. Esityksiä voidaan tehdä muillekin julkis-yhteisöjen päätöksentekoolimille kuin valtioneuvostolle. Esitykset suunnattaisiin kuitenkin ensisijaisesti säännöksiä valmisteleville viranomaisille.⁴⁴² Lainvalmistelusta vastaava viranomainen, jolle esitys tai vaihtoehtoisesti ratkaisu saatetaan vain tiedoksi, on yleisimmin hallinnonalasta vastaava ministeriö. Yleisempää on se, että asia annetaan vain tiedoksi ilman, että tehdään konkreettisempaa esitystä. Eduskunnalle tehtävien lainsäädäntöesitysten väylänä on vuosikertomus tai erilliskertomus. Oikeusasiamieslain 12 §:n 3 momentin mukaan kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute kuitenkin liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.⁴⁴³

Yleisimmin lainsäädäntöesitykset annetaan ministeriöille tilanteen korjaamiseksi. Osa ratkaisuista saatetaan vain tiedoksi, mutta tällöinkin

lausunto puhemiesneuvostolle ehdotuksesta oikeusasiamiehen johtosäännöstä). Ensimmäisessä eduskunnan oikeusasiamiehen ohjesäännössä esityksen tekeminen oli sidottu toimintakertomuksen antamiseen (2/1920 8 §). 2000-luvun taitteessa oikeusasiamiehen tehtäviin kuului tehdä ehdotuksia säädöksissä olevien ristiriitaisuuksien ja puutteellisuuksien poistamiseksi. Ehdotuksia tuli tehdä toimintakertomuksessa ja lisäksi niitä voitiin tehdä suoraan valtioneuvostolle. Lisäksi johtosäännön 9 §:n mukaan oikeusasiamiehen tuli tehdä ilmoitus, jos hänen valvottavanaan olevalla alalla tarvitaan uusia ja muutettuja säädöksiä, joita tasavallan presidentillä tai valtioneuvostolla aikaisemman hallitusmuodon 28 §:n mukaan oli oikeus antaa.

⁴⁴² PNE 2/1999 vp. Vanhemmassa ratkaisukäytännössä ohjeistuksen korjaaminen ja täydentäminen. Esim. AOA 29.1.1981/357 dnro 129/81 (kirje verohallitukselle). Matkakustannusten vähentämistä koskevat ohjeet eivät olleet riittävän selvät ja yksiselitteiset ja verohallituksen asiana oli seurata ohjeiden soveltamista. Ohjeet olivat johtaneet sellaiseen verotuskäytäntöön, joka ohjeita annettaessa ei ollut tavoitteena. EOA 15.10.1990/3574 dnro 1030/4/89. Sosiaali- ja terveysministeriölle ja Kansaneläkelaitokselle ilmoitettiin käsitys siitä, että Kansaneläkelaitoksen antamat ohjeet eläkkeensaajien hoitotuesta olivat osittain virheelliset. Kansaneläkelaitos oli ohjannut korvauskäytäntöä rajoittavaan suuntaan ja tulkinut sitä hakijan kannalta suppeasti. EOA 8.11.1991/3782 dnro 223/4/90 (kirje valtioneuvostolle). Valtioneuvostolle esitettiin, että se ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin pohjoismaista kielisopimusta koskevien soveltamisohjeiden antamiseksi. EOA 27.12.1994 dnro 2497/2/94 (kirje sisäasiainministeriölle). Käännättämistä ja turvapaikan hakemista koskeva ohjeistus oli ollut puutteellista. EOA 19.5.1995 dnro 1011/4/94 (Ylioppilaskirjoituksissa tapahtuneeksi epäillyn vilpin selvittäminen). Tarkemmat yleisohjeet annettiin vilpin ja tutkintojärjestyksen rikkomisen tapahtuessa noudatettavasta menettelystä.

⁴⁴³ Norjassa on erikseen säädetty siitä, että ilmoitettavat havaitut epäkohdat voivat koskea sekä säännöksiä, ohjeita että hallintokäytäntöä. Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 11.

kysymys on jonkintyyppisestä esityksestä. Varsinaisesta esityksestä nämä kuitenkin poikkeavat siinä, kuten monet muutkin oikeusasiamiehen kannanotot, että oikeusasiamies Suomessa harvemmin antaa itse asian ratkaisemiseksi vaihtoehtoja. Suomen oikeusasiamies vain toteaa epäkohdan ja jättää korjaamismahdollisuuksien valinnan viranomaisen harkintaan.

Oikeusasiamiehen keinovalikoimaan kuuluu mahdollisuus kiinnittää yleensä hallinnon huomiota epäkohtiin. Terminologisesti nämä eivät ole esityksiä, koska esityksiin pitäisi ainakin ajatuksellisesti liittyä myös jonkinlainen toimenpide-ehdotus. Oikeusasiamies kutsuu näitä kuitenkin esityksiksi. Kysymys on enemmänkin huomion kiinnittämisestä yleiseen epäkohtaan vastaisen varalle erityisenä käsityksen lausumisen yleismuotona. Vaikuttaa myös siltä, että osa tällaisista yleisistä toimintojen tason korjaamisvaatimuksista nimetään esityksiksi ja osassa ilmaistaan ns. käsitys.

Tällaisesta – ehkä uudestakin oikeusasiamiehen toiminnan suuntauksesta – on esimerkkinä vuodelta 2008 oleva ratkaisu esityksineen viranomaisten puhelinpalvelun maksuttomuudesta (AOA 28.5.2008 dnro 1311/2/08). Oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden ja hänen omien havaintojensa mukaan viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa oli edelleen puutteita.⁴⁴⁴ Tämän vuoksi oikeusasiamies saattoi kaikkien ministeriöiden tietoon, että maksuton puhelinneuvonta kuuluu perusoikeutena olevan hyvän hallinnon piiriin. Viranomaisten maksuton neuvontavelvollisuus on myös kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. ”Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua.” Neuvonnan maksuttomuuden

⁴⁴⁴ Viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudesta oli annettu useita ratkaisuja: verohallinto 23.6.2005 dnro 2069/4/04, ajoneuvohallintokeskus 3.11.2005 dnro 382/4/04, Kela 22.6.2006 dnro 1776/4/05, työhallinto 22.6.2006 dnro 3155/4/04, Maanmittauslaitos 22.6.2006 dnro 1918/4/05, Tampereen kaupunki 22.6.2006 dnro 1933/4/05, oikeusministeriö 21.12.2007 dnro 483/4/07 ja 510/4/07, sisäasiainministeriö 20.3.2008 dnro200/4/07 ja ympäristöministeriö 27.3.2008 dnro 1776/4/07. Eri viranomaisten puhelinpalveluja koskevista ratkaisuista huolimatta joillakin viranomaisilla näytti olevan edelleen puutteellinen tai virheellinen käsitys hyvään hallintoon kuuluvan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädetyn neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksesta ja sisällöstä viranomaisten puhelinpalvelussa. Edelleen. EOA 18.3.2010 dnro 3467/4/08; EOA 24.3.2010 dnro 415/4/09; EOA 30.12.2010 dnro 273/4/09; EOA 30.12.2010 dnro 1520/4/09; EOA 30.12.2010 dnrot 347/4/09 ja 763/4/09.

vaatimuksen ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä.⁴⁴⁵

Eduskunnan oikeusasiamies on ollut perinteisesti pidättyväinen arvioidessaan eduskunnan säätämien lakien sisältöä. Parannusesitykset ovat koskeneet yleensä vain lainsäädännön teknisluonteisia yksityiskoh-
tia, etenkin yksittäisten lainkohtien ristiriitaisuuksia, epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia. Näkemysten esittämistä lakien vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä on pyritty välttämään. Sinänsä tällaistenkaan seikkojen esittämistä ei ole pidetty kiellettyinä.⁴⁴⁶

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta vuonna 2007 julkais-
tussa tutkimuksessa todettiin oikeusasiamiehen päätöksiä otettavan huomioon myös laajemmin hallinnonalalla ja päätökset olivat voineet johtaa ohjeistuksen korjaamiseen, täydentämiseen tai täsmentämiseen.⁴⁴⁷ Tutkimus ei kuitenkaan saata antaa tältä osin aivan kokonaisvaltaista kuvaa asiasta, koska tutkimuksen kohdeviranomaiset olivat perinteisiä hierarkkisesti ja keskusjohtoisesti johdettuja valtion hallintoviranomaisia. Ongelmallinen on nimenomaan kuntasektorin hajanaisuus ja yleensä oikeusasiamiehen kuntien toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta.

Oikeusasiamies on tehnyt myös toimenpidepyyntöjä, jotka voivat koskea selvitystä siitä, mikä on oikeustila tai yleisemmin vallitseva tilanne asianomaisella alalla. Erityisesti tällaisia toimenpidepyyntöjä suunnattiin lääninhallituksille.⁴⁴⁸ Varsinaisesti viranomaisen velvollisuudesta

⁴⁴⁵ Tältä osin oikeusasiamies viittasi perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimukseen sekä hallintolain 8 §:ssä maksuttomaksi säädettyyn neuvontaan, joka kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Tältä osin oikeusasiamies viittasi lisäksi hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 29/2002 vp), jossa todettiin hyvään hallintoon kuuluvan erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia.

⁴⁴⁶ *Lauri Lehtimaja* onkin todennut, että ”lainsäädännön puutteiden havainnointi perus- ja ihmisoikeuksien tasolla ei saa merkitä sitä, että oikeusasiamies ryhtyisi mearoimaan poliittisille päättäjille kuuluvaa oikeus-, sosiaali- tai ympäristöpolitiikkaa perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevaan mandaattiinsa vedoten. Toisaalta: jos kysymys on esimerkiksi subjektiivisten perusoikeuksien polkemisesta, oikeusasiamies voi toimia yhteiskunnan ’unilukkarina’.” ”Perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa kannanotoissa voi olla oikeuspoliittisia painotuksia, mutta tämä ei vielä merkitse laillisuusvalvonnan politisoitumista.” *Lehtimaja* 1999b, s. 905–907.

⁴⁴⁷ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 106.

⁴⁴⁸ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 108–109.

tällaisten selvitysten tekemiseen ei ole erityisiä säännöksiä. Säännöstöllä edellytetään lähinnä vain olemassa olevien asiakirjojen toimittamista. Perustuslain 110 §:ssä säädetään yleisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudesta saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Perusajatus säännöksessä on ollut, että tiedot ovat valvottavan hallussa.⁴⁴⁹ Lähtökohtaisesti viranomaisen puolelta voitaisiin katsoa asiassa olevan kyse myös hallintolain 10 §:n mukaisesta viranomaisten välisestä yhteistyöstä, mikä säännös sinänsä ei koske oikeusasiamiestä laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa. Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyöstä. Varsinaisesta virka-avun antamisesta tässä säännöksessä ei ole kysymys. Aikaisemmin lääninhallituksille suunnatut laajat selvityspyynnöt ovat olleet ymmärrettäviä liittyen myös lääninhallitusten omaan erityiseen valvonnalliseen asemaan.

Oikeusasiamiehen esitys voi johtaa eräänlaiseen toimenpidekumulatioon, jolloin useat viranomaiset ryhtyvät erilaisiin toimenpiteisiin ohjeistuksen uusimisineen ja koulutuksineen. Osa toimenpiteistä tehdään myös ilman viranomaiseen kohdistettavaa erityistä toimenpide-esitystä puhtaasti informatiivisenkin tiedoksiannon perusteella. Ylempi viranomainen voi myöhemmin ottaa todetun ongelman paremmin huomioon omassa valvonnassaan.⁴⁵⁰ Oikeusasiamiehen kannanottojen koulutuksellista merkitystä korostetaan, mutta ongelmana voi olla se, että näin ei ole välttämättä kaikkien hallinnon sektoreiden osalta.

Oikeusasiamies saattaa jättää esimerkiksi ministeriön harkintaan, mihin käytännön toimenpiteisiin päätös antaa aiheutta. Mutta oikeusasiamiehen toimenpide-esitykset voivat olla periaatteessa hyvin yksityiskohtaisiakin. *Määttä* ja *Keinänen* ovat kutsuneet näitä yksityiskohtaisiksi esityksiksi. Toisena ääripäänä he ovat pitäneet avoimia toimenpide-esityksiä, joissa oikeusasiamies pyytää kyllä toimenpiteisiin ryhtymistä, mutta yksilöimättä lainkaan niitä konkreettisia toimia, joihin viran-

⁴⁴⁹ Perustuslaissa säännös kirjoitettiin hallitusmuotoa yleisempään muotoon. Hallitusmuodon sanamuodon mukaan oikeus rajoittui vain viranomaisen pöytäkirjoihin, kun perustuslaissa kattaa periaatteessa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot. Pykäläkohdaiset perustelut. HE 1/1998 vp.

⁴⁵⁰ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 114–115, 117.

omaisen tulisi ryhtyä.⁴⁵¹ Toisaalta kun verrataan oikeusasiamiehen toimintaa hallintotuomioistuimen ratkaisuihin, on otettava huomioon se, että ei edes konkreettisissa yksittäisissä valitusasioissa valtion viranomaisenaan kohdalla muuteta välttämättä ratkaisua, vaan usein asia palautetaan ja todetaan, miltä osin ratkaisu on ollut virheellinen.

Korjaaviin toimenpiteisiin saatetaan ryhtyä jo sinä aikana, kun asiaa tutkitaan oikeusasiamiehen kansliassa. Yleensä korjaaviin toimiin ryhdytään vasta, kun oikeusasiamies on tehnyt asiasta toimenpide-esityksen. Aina eivät korjaavat toimenpiteetkään tule enää kysymykseen.⁴⁵² Osa esityksistä liittyy ohjeistuksen ja lomakkeiden kehittämiseen niiden havaittujen epäkohtien vuoksi: ohjeita uudistetaan, täydennetään ja puututaan muuten epäyhtenäiseen viranomaiskäytäntöön tai ohjeistuksen epäselvyyksiin tai jopa lainvastaisuuksiin.⁴⁵³ Tällöin oikeusasiamies toimii osana julkisen hallinnon asiakaspalvelun *feedback*-järjestelmää.

4.3 SYYTTEEN NOSTAMINEN

Suomen oikeusasiamiehellä on toisin kuin monien muiden maiden oikeusasiamiehillä mahdollisuus (virka)rikossyytteen nostamiseen. Toiminnan alkuvaiheissa oikeusasiamiehen syyttämistehtävä korostui. Oikeusasiamies valvoi, etteivät tuomarit ja virkamiehet syyllistyneet virkarikoksiin.⁴⁵⁴ Alkujaan oikeusasiamiehen valtaoikeus oli sidoksissa perinteiseen virkamieskäsitykseen ja virkarikoksiin,⁴⁵⁵ mutta

⁴⁵¹ Määttä – Keinänen 2007, s. 96.

⁴⁵² Määttä – Keinänen 2007, s. 97. Vuosien kuluessa korjausten määrä on pysynyt suhteellisen samana. Esim. viranomaisen omia korjauksia oli 44 tutkitussa tapauksessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 31.

⁴⁵³ Määttä – Keinänen 2007, s. 101–102.

⁴⁵⁴ Luonnehdinta. *Paunio* 2005, s. 11.

⁴⁵⁵ Oikeusmiehellä oli aikaisemmin oikeus ajaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä vain ”virkatoimissa”. Oikeusasiamiehen toimivaltuus oli sidoksissa perinteiseen virkamieskäsitteeseen. Hallitusmuodon mukaan oikeusasiamiehellä oli siis valtuus tutkia ainakin niitä tekoja, jotka voivat aiheuttaa virkasyytteen. Täten määräytyvä toimivalta perustui RL 2 luvun 12 §:ssä määriteltyyn rikosoikeudelliseen virkamieskäsitteeseen. Sanotussa lainkohdassa säädettiin, että virkamiehillä tarkoitetaan tässä laissa valtion virkamiehiä samoin kuin niitä, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppala- ja maalaiskuntain, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätiöiden asioita, sekä niitä virka- ja palvelusmiehiä, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaisia ja ynnä muita, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimien tai julkista asiaa toimittamaan. Sen sijaan työsuhteessa julkiseen yhteisöön olevat henkilöt eivät olleet RL 2:12:n tar-

molempien suhteen on tapahtunut laajenemista säädösmuutoksin. Toisaalta syytekynnystä on nostettu.⁴⁵⁶

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan sekä valtioneuvoston oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies voivat päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisvaltuuksia koskevaa asiaa ei ole ehkä hieman yllättäen säännelty enää edes viittaussäännöksellä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevässä laissa. Lain 8 §:n pykälässä säädetään vain poliisi- tai esitutkinnan määräämisestä. Sen mukaan oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.⁴⁵⁷ Säännös siis antaa oikeusasiamiehelle mahdollisuuden selvittää ennakkoon syytekynnyksen ylittymistä. Sinänsä tämä sisältyy ajatuksellisesti oikeusasiamieslain 10 §:ään, jossa säännellään sitä, että vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeusasiamies, jos harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole tarpeen, voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Perustuslain 110 §:n lähtökohtana on pidetty sitä, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamies on erityissyyttäjä.⁴⁵⁸ Nykyisen perustuslain mukaan heidän syyteoikeutensa ei katsota olevan rajattu vain virkarikoksiin, vaan syyteoikeus määräytyy oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteen mukaan. Muissa kuin

koittamassa mielessä virkamiehiä. Toisaalta virkamiehiksi oli kuitenkin lueteltu erilaisia julkisia tehtäviä suorittavat henkilöt, mutta vain siltä osin kuin kysymys oli tämän tehtävän suorittamisesta. KM 1975:41, s.7–9.

⁴⁵⁶ Vrt. esim. tapaukset. Kihlakunnantuomari tuomittu rangaistukseen siitä, että hän oli vaatinut kirkkoon kuulumattomalta todistajalta todistajanvalan. Nimismiestä rangaistu kurinpidollisesti laiminlyönnistä peruuttaa etsintäkuulutus. Kirjelmä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1955, s. 35.

⁴⁵⁷ Oikeusasiamieslain 8 § tulee muuttumaan siten, että laissa viitataan uusiin poliisi- ja esitutkintalakeihin.

⁴⁵⁸ Koska oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa yksityishenkilöiden, muiden kuin virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden tai julkista tehtävää hoitavien rikosasioissa, oikeusasiamiestä sanotaan erityissyyttäjäksi. *Jääskeläinen* 2008, s. 16. Ks. myös PeVL 66/2010 vp – HE 222/2010 vp. Sääntelytilanteen epäselvyys ministerivastuuasioiden esitutkinnan käynnistämiseksi liittyen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin.

tuomareihin kohdistuvissa rikosasioissa oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle on säännelty rinnakkainen syyteoikeus yleisten syyttäjien kanssa. Syyttäjille annetun yleisen ohjeen mukaan (VKS 2000:6)⁴⁵⁹ tällaisissa asioissa ylimpien laillisuusvalvojen ja yleisten syyttäjien välisissä suhteissa on noudatettu lähtökohtaisesti preventioperiaatetta: asian on käsitelty ja ratkaissut se syyttäjä ja laillisuusvalvoja, jolle asia on ensiksi saapunut.⁴⁶⁰ Yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) 9 §:n 2 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Yleisillä syyttäjillä ei siten ole syyteharkintavaltaa epäillyissä tuomarei-

⁴⁵⁹ VKS 2000:6 Eräät oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietoon saatettavat asiat. Valtakunnansyyttäjävirston yleinen ohje syyttäjille 17.5.2000.

⁴⁶⁰ EOA 31.12.1999 dnro 909/2/99 (Oikeusasiamiehen ja yleisen syyttäjän toimivalta-suhteet). Valtakunnansyyttäjällä oli ollut näkemys, että oikeusasiamiehellä ei ole ”yleistä devoluutio-oikeutta”, mutta hän ei ottanut suoraan kantaa siihen, onko oikeusasiamiehellä devoluutio-oikeus laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa. Valtakunnansyyttäjän mielestä oikeusasiamiehen ja kihlakunnansyyttäjän välisissä suhteissa olisi ollut noudatettava preventioperiaatetta. Jos virkarikosepäily on oikeusasiamiehellä syyteharkinnassa, kihlakunnansyyttäjä ei olisi toimivaltainen ottamaan harkittavakseen samaa asiaa eikä myöskään oikeusasiamies päinvastaisessa tilanteessa. Sitä vastoin asian ollessa oikeusasiamiehellä tutkittavana vain kanteluasiانا, valtakunnansyyttäjä ei katsonut olevan estettä sille, että muu syyttäjäviranomainen suorittaa asiassa samanaikaisesti itsellään olevan aineiston perusteella syyteharkinnan.

Kun syyttäjälaitoksen johtaminen siirrettiin vuonna 1997 oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle, erityissyyttäjien ja yleisten syyttäjien keskinäisistä toimivaltasuhteista ei säädetty. Oikeusasiamiehellä on virkarikosasioiden erityissyyttäjän oikeus suorittaa virkarikosta koskeva syyteharkinta tarvittaessa uudelleen: laillisuusvalvojalla on mahdollisuus arvioida sekä syyttäjän että tämän syyttämättä jättämän virkamiehen menettelyn laillisuutta. Oikeusasiamies katsoi, ettei yleisen syyttäjän virkarikosasiassa tekemä syyttämättä jättämispäätös sinänsä estä oikeusasiamiestä suorittamasta uutta syyteharkintaa samassa asiassa. Preventioperiaatteen mukaan, joka kuuluu vakiintuneeseen syyttäjäkäytäntöön ja hyvään syyttäjätapaan, jos samassa asiassa on useita toimivaltaisia syyttäjiä, syytevaltaa käyttää se syyttäjä, jolle asia on ensiksi tullut syyteharkintaan. Oikeusasiamies totesi, että erottelua asioihin, jotka ovat oikeusasiamiehellä syyteharkinnassa ja asioihin, joissa asiaa tutkitaan kanteluna, ei voida käytännössä tehdä. Jokainen laillisuusvalvojan tutkittavana oleva asia on myös potentiaalinen virkassyteasia. Oikeusasiamiehen mielestä yleisen syyttäjän tulisikin aina neuvotella ylimmän laillisuusvalvojan kanssa, jonka tutkittavana hän tietää saman asian olevan. Tätä edellyttäisi hyvä hallintokäytäntökin. Tämän jälkeen seuraavana keväänä valtakunnansyyttäjä antoi 17.5.2000 syyttäjille yleisen ohjeen ”Eräät oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon saatettavat asiat” VKS 2000:6. Samalla katsottiin tarkoituksenmukaiseksi seurata ohjeiden vaikutusta ennen kuin päätetään, onko lainsäädäntöä tarvetta täydentää. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999, s. 377. Ks. myös AOA 15.9.2000 dnro 1314/4/99 (Esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle). Laillisuusvalvojalle tehty kantelu ei sellaisenaan vaikuta esitutkintaviranomaisen esitutkintalakiin perustuviin velvollisuuksiin.

den virkarikosasioissa. Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän syyttämistä voi päättää vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri 15 §:n mukaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies ei pääsääntöisesti aja itse syytettä.⁴⁶¹ Yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n mukaan valtiosyyttäjän tehtävänä on ajaa syytettä, jonka nostamisesta oikeusasiamies on päättänyt. Syyttäjille annetun yleisen ohjeen mukaan jos syyttäjän käsiteltäväksi tulleen virkarikosasian tai muun laillisuusvalvontaan kuuluvan asian asiakirjoista tai muuten ilmenee, että sama asia saattaa jo olla oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen käsiteltävänä, syyttäjän tulee olla yhteydessä asianomaiseen laillisuusvalvojan sen selvittämiseksi, kumpi asian käsittelystä ja ratkaisemisesta huolehtii. Yhteydenpito on tarpeen myös silloin, jos sanotunlainen asia saattaa liittyä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen jo ratkaisemaan asiaan.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä muuttui 1990-luvun lopulla, kun ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle.⁴⁶² Samassa yhteydessä oli esillä myös yleensä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen asema syytteen nostamisessa ja sen ajamisessa. Säätelyn lähtökohtana oli, että ylimmillä laillisuusvalvojilla ja valtakunnansyyttäjällä on kilpaileva kompetenssi. Tällaista järjestelyä ei pidetty ongelmallisena. Tuomareihin kohdistuvan valvonnan säätely haluttiin kuitenkin jättää ennalleen. Perustuslakivaliokunta korosti asian järjestelyn periaatteellisuutta.

”Ulkopuolisille annettava oikeus valvoa tuomioistuinten toiminnan laillisuutta ja nostaa syyte on periaatteellisesti merkittävä järjestely. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminnan osalta tällaista valvontaoikeutta voidaan pitää mahdollisena prokuraattorin/oikeuskanslerin viran historiallisen arvovallan ja oikeusasiamiehen eduskuntaan nojaavan arvovallan vuoksi. Samanlaista periaatteellista vaikuttavuutta ei sen sijaan ehkä ole liitettävissä siihen, että valtakunnansyyttäjällä olisi ylimpien laillisuusval-

⁴⁶¹ Jo eduskunnan oikeusasiamiehen ensimmäisessä johtosäännössä (2/1920, 6 §) oikeusasiamiehelle oli annettu mahdollisuus valtuuttaa sijaansa toinen henkilö ajamaan syytettä tai määrätä siihen virallisen syyttäjän. Tietyissä tilanteissa liittyen ministerivastuuseen ja syytteen ajamiseen korkeimmassa oikeudessa tätä valtuutus- ja määräämismahdollisuutta ei ollut.

⁴⁶² Oikeuskanslerin virastolla on ollut tiivistä yhteistoimintaa valtakunnansyyttäjänviraston kanssa. Oikeuskansleri on siirtänyt jopa kanteluja, jotka koskevat yksityishenkilöiden tekemien rikosten syyteharkintaa. Näistä osa on palannut oikeuskanslerin virastoon jatkokanteluina, kun asianosainen ei ole ollut tyytyväinen valtakunnansyyttäjänvirastosta saamaansa ratkaisuun. *Pasanen* 2001, s. 1234.

vojen kanssa rinnakkainen valta päättää itsenäisesti muun muassa hovioikeuksien jäsenten syyttämisestä korkeimmassa oikeudessa.⁴⁶³

Kysymys siitä, tulisiko oikeusasiamiehellä olla ylipäättänsä syyteennostamis- ja ajamisvaltuuksia, on ongelmallinen. Kansainvälisestihän tilanne on toinen. Oikeusasiamiehen tehtävien painottuessa yhä enemmän perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan suuntaan, voidaan miettiä myös sitä, kuinka hyvin nämä valtuudet sopivat yhteen tämän kanssa. Olisiko mahdollista toteuttaa esimerkiksi sellainen järjestelmä, että oikeusasiamies harkintansa mukaan ilmoittaisi asiasta syyttäjäviranomaisille,⁴⁶⁴ jotka joutuisivat tämän jälkeen tekemään asiassa itsenäisesti ratkaisunsa? Oikeusasiamiehellä olisi tässä yhteydessä kuitenkin vain rajoitetut mahdollisuudet siirtää oman selvitystyönsä tuloksena syntyneitä aineistoja syyttäjälle. Kysymys olisi tällöin kahdesta eri prosessista.

Oikeusasiamiesinstituution taholta syyteoikeuden olemassaolosta halutaan pitää kiinni ja se nähdään arvokkaana säilyttää. Sen periaatteellista merkitystä pidetään tärkeänä kansainvälisestä harvinaisuudesta huolimatta ja sen katsotaan sopivan hyvin suomalaiseen oikeuskulttuuriin ja laillisuusperinteeseen.⁴⁶⁵ Syytteitä ei nosteta usein, mutta valtuuden olemassaoloa pidetään periaatteellisena.⁴⁶⁶ Asioissa, joissa oikeus-

⁴⁶³ PeVL 32/1996 vp – HE 131/1996 vp. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu hallitusmuodon 46 §:n 2 momentti näytti tekevän syyttämiseen liittyvän oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan erillaiseksi. Oikeuskansleri olisi voinut määrätä syytteen nostettavaksi, mutta syytetty ajaisi valtakunnansyyttäjät tai valtiosyyttäjä. Sen sijaan hallitusmuodon 49 §:n 2 momentin mukainen oikeusasiamiehen valta käsittäisi syytteen ajamisen ja ajattamisen. Perustuslakivaliokunta korosti sitä, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan samanlaisuutta on pidetty periaatteellisesti tärkeänä ja se olisi myös säilytettävä samanlaisena.

⁴⁶⁴ Syyttäjäviranomaisille ilmoittamismahdollisuus kuuluu monien maiden oikeusasiamiesten keinovalikoimaan. Esimerkiksi Portugalissa oikeusasiamies voi ilmoittaa asian suoraan syyttäjäviranomaisille. Artikla 28 ja artikla 35. Satute of the Portuguese Ombudsman. Lisboa 2007. Samantyyppinen valtuus on Tšekin oikeusasiamiehellä. Englanninkielinen käännös. Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights § 22. Euroopan oikeusasiamiehen tehtävään kuuluu antaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedoksi seikat, joilla hän arvioi voivan olla rikosoikeudellista merkitystä ja jotka ovat tulleet hänen tietoonsa tutkimuksen yhteydessä. Euroopan parlamentin päätös oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista koskevasta ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista, 9. maaliskuuta 1994 (EYVL L 113, 4.5.1994, s. 15). Yksi mahdollisuus on myös oikeusasiamiehelle säädetty oikeus ilmoittaa kantelun kohteena olevasta asiasta kurinpito-oikeutetulle viranomaiselle tai esimerkiksi terveydenhuollon osalta ammattioikeuksien harjoittamista valvovalle taholle.

⁴⁶⁵ *Jääskeläinen* 2008, s. 19.

⁴⁶⁶ Laillisuusvalvontainstituutioiden olemassaolon ennakkollista vaikuttavuutta ja

asiamies pitää syytteen nostamista tarpeellisena, asian saattaminen rikosasiaan tuomioistuimen tutkittavaksi ei riipu enää minkään muun tahon harkinnasta. Ulkomaiset järjestelmät, joissa vaikka oikeusasiemiehellä ei ole itsenäistä syyteoikeutta, hän voi esittää syytteen nostamista syyttäjäviranomaiselle, on nähty ongelmallisina. Ylin laillisuusvalvoja ja syyttäjäviranomainen voisivat olla eri mieltä syytekysymyksestä, eikä asiaan saataisi tuomioistuimen ratkaisua. Erityisesti suurta julkista huomiota saaneessa asiassa ratkaisematta jäävä erimielisyys voisi tällöin heikentää järjestelmän legitimitettä ja yleisön luottamusta oikeudenhoitoon.⁴⁶⁷ Toisaalta syyttämiskynnys tulisi tällöin harkittavaksi kahden kertaan, vaikka ei ole luultavaa, että syyttäjät selkeissä tapauksissa omaksuisivat toisenlaista tulkintalinjaa kuin oikeusasiamies.

Vaikka oikeusasiamiehen taholla on huomattu ongelma virkamiehen rikosoikeudellisen vaikenemisoikeuden ja virkavelvollisuuksiin kuuluvan totuudenmukaisen tiedon oikeusasiamiehelle antamisen välillä, tämä on katsottu pystyttävän hoitamaan käytännön järjestylin.⁴⁶⁸ Näin siitäkin huolimatta, että todetaan, että raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei ole tarkka. ”Kun oikeusasiamiehellä on myös syytevalta, hän voi arvioida tutkittavana olevan menettelyn kattavasti, siis paitsi hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuden noudattamisen kannalta,⁴⁶⁹ myös rikosoikeudelliselta kannalta.”

toimenpideharkinnassa noudatettua oikeasuhtaisuutta on katsottu osoittavan muun muassa se, että syyteoikeuden käyttämiseen turvaututaan käytännössä vain harvoin. Perustuslakivaliokunta vuoden 2008 vuosikertomuksen yhteydessä uudisti tämän näkemyksensä, mutta huomautti samalla, että virkasyytteen nostamisen kynnystä ei toisaalta ole syytä asettaa yksittäistapauksissa liian korkealle. PeVM 4/2009 vp; PeVM 10/2009 vp.

⁴⁶⁷ *Jääskeläinen* 2008, s. 17. *Petri Jääskeläisen* mielestä ”on johdonmukaista ja periaatteellisesti arvokasta, että virkatoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista koskeva ylin laillisuusvalvonta ja niitä koskeva ylin syytevalta on samassa kädessä”.

⁴⁶⁸ Itsekriminointisuojaan, eli jokaisen oikeuden olla saattamatta itseään syytteen vaaraan ja olla edistämättä oman syyllisyyden selvittämistä, kannalta ongelmallinen tilanne voi syntyä silloin, kun oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä tutkiman asian ratkaisun jälkeen sama asia tulee rikosprosessin kohteeksi. Tämä olisi olemassa ilman oikeusasiamiehenkin syyteoikeutta, sillä asianomistaja voisi perustuslaissa taatun itsenäisen syyteoikeuden perusteella vaatia rangaistusta oikeusasiamiehen tekemän selvityksen jälkeen. Tällöin on siis ongelmana se, että virkamiehen totuusvelvollisena oikeusasiamiehelle antamaa selvitystä omasta menettelystään käytetään rikosprosessissa häntä vastaan.

⁴⁶⁹ Tilanteen tekee vieläkin epäselvemmäksi se, että periaatteessa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen määritelmään lainvalmisteluaineiston mukaan kuuluu myös hyvän hallinnon vastaisuus ja kysymyshän on nimenomaan virkavelvollis-

Syytteiden vähäiseen määrään⁴⁷⁰ vaikuttaa se, että huomautukset vastaisen varalle ovat pitkälti muodollisesti oikeusasiamiehen ns. seuraamusluontoisia syyttämättäjättämispäätöksiä.⁴⁷¹ Periaatteessa jokaisessa asiassa arvioidaan myös rikosoikeudellisten toimenpiteiden mahdollisuutta. Toisena tekijänä siihen, ettei syytteitä nosteta usein, nähdään se, että käytännössä epäilty rikosasiat ohjautuvat jo alun perin poliisille esitutkintaan ja sitä kautta yleisten syyttäjien syyteharkintaan. Oikeusasiamiehelle tulee vain harvoin sellaisia asioita, joissa syytteen nostaminen olisi todellinen vaihtoehto. Oikeusasiamies *Petri Jääskeläisen* mielestä näin pitääkin olla. ”Syyteoikeudesta huolimatta oikeusasiamiehen ei kuulu ensisijaisesti huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta. Se tehtävä kuuluu säännönmukaisesti toimivaltaisille rikosprosessin viranomaisille. Oikeusasiamiehen tulee käyttää erityissyyttäjän valtuuksiaan vain silloin, kun nuo viranomaiset eivät ole toimineet asianmukaisesti tai kun asian käsitteleminen suoraan oikeusasiamiehen syyteharkinnassa on jostakin syystä perusteltua tai tarkoituksenmukaista.” Jääskeläisen mielestä ei ole tarkoituksenmukaista, että oikeusasiamies ottaisi toimivaltaansa kuuluvia epäiltyjä rikosasioita käsiteltäväkseen esimerkiksi pelkästään sen vuoksi, että asianomistaja tai jopa joku muu on asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi sattunut saattamaan.⁴⁷² Oikeusasiamiehen syyteharkinnan osalta lausuma on monimerkityksellinen, sillä periaatteessa aina, kun oikeusasiamies katsoo, että virkamies ei ole toiminut oikein (antaa huomautuksen tai ilmaisee moittivan käsityksenkin) vir-

suuksien täyttämisen laiminlyönnistä. Lisäksi hyvän hallinnon noudattaminen ei ole vain hyvän hallintotavan noudattamista, vaan itsessään se on myös lainsäädännöllinen velvoite. Ks. HE 58/1988 vp. Sinänsä tällaisen toiminnan voidaan arvioida olevan vähäisyysarvioinnin perusteella syyttämisen- ja tuomitsemiskynnyksen alapuolella.

⁴⁷⁰ Kehitys, jossa on siirrytty syyttämiskeskisestä seuraamusjärjestelmästä pehmeämpään huomautusjärjestelmään, on ollut havaittavissa jo ennen virkarikoslain-säädännön uudistustakin. Esim. EOA 13.2.1965/360 dnro 1026/64 (kirje). Kihlakunnantuomarille annettiin huomautus, kun nuori rikoksentehtäjä oli tuomittu menettämään kansalaisluottamuksensa. Aikaisemmin nimenomaan lainsäädännön vastaisista tuomiovirheistä nostettiin syytteitä usein. Mutta vielä myös esim. EOA 23.10.1965/2787 dnro 443/64. (Lastenvalvoja tuomittu rangaistukseen virkavirheestä, koska hän oli laiminlyönyt peruuttaa hänen toimestaan poliisiasanomissa julkaistun elatusvelvollisen toimittamisesta työlaitokseen koskeneen etsintäkuulutuksen heti sen jälkeen, kun asianomainen henkilö oli maksanut etsintäkuulutuksessa tarkoitetut elatusapumaksut.)

⁴⁷¹ Suuntaa-antavina karkeina suhdelukuina, jotka kuvaavat syytteen nostamisen määrällistä vähenemistä, voidaan esittää toiminnan ensimmäisiltä vuosilta noin yksi sadasta kun nykyään suhdeluku on yksi neljästä tuhatta.

⁴⁷² *Jääskeläinen* 2008, s. 17–18.

kamies ei ole toiminut niin sanotusti asianmukaisesti. Tämä asianmukaisuus voidaan liittää tällöin myös PL 21 §:n vaatimukseen jokaisen oikeudesta saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyä. Sinänsä apulaisoikeusasiamiehen kannanotto siitä, että syytekynnys ei vähäisempien seikkojen osalta ylity nimenomaan myös kanteluiden sattumanvaraisuuden vuoksi, on periaatteellisesti tärkeä. Toisaalta rikosilmoituksiakin leimaa tietty sattumanvaraisuus.

Oikeusasiamiesinstituution taholta on myönnetty, että jos syyteoikeutta ei olisi, oikeusasiamies voisi rajata tutkinnan yleiselle tasolle ja suunnata sen esimerkiksi vain organisaation tai viranomaisen toimintaan. Nykyään Suomessa oikeusasiamiehen on yleensä ulotettava tutkinta yksittäisiin epäilyistä lainvastaisesta menettelystä vastuussa oleviin virkamiehiin tai julkisen tehtävän hoitajiin asti. Tällä katsotaan kuitenkin olevan yleistä ennalta ehkäisevää vaikutusta viranomaistoiminnan laillisuuteen. Sen katsotaan myös sopivan suomalaisen laillisuusperinteeseen, jota ilmentää perustuslain 118 §:n säännös kunkin virkamiehen henkilökohtaisesta vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta.⁴⁷³

Nykyisessä järjestelmässä tuomareiden virkarikosasioissa oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on jopa yksinomainen syyteoikeus – syyttämismonopoli, jos asianosaisen perustuslakiinkin perustuvaa syyteoikeutta ei oteta huomioon. Taustana tälle on se, että syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 1996 perustuslakivaliokunta edellytti tuomareita koskevalta syyteoikeuden järjestelyltä ”periaatteellista vakuuttavuutta”. Oikeusasiamiehen katsottiin täyttävän tämän vaatimuksen eduskuntaan nojaavan arvovallan vuoksi ja oikeuskanslerin puolestaan viran historiallisen arvovallan vuoksi. Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on katsottu turvatun tuomareiden riippumattomuus yleisistä syyttäjistä: riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttäjät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syyteasiat. Oikeusasiamies Jääskeläinen on katsonut, että oikeusasiamiehellä ja tuomareilla ei puolestaan ole yhteistä arkityötä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasyytevalta voisi vaarantaa tuomareiden riippumattomuuden. ”Oikeusasiamies täyttää myös sen tuomareiden virkasyytevaltaa käyttävälle elimelle asetettavan perusvaatimuksen, että oikeusasiamies itse on riippumaton kaikista muista julkisen vallan elimistä.”⁴⁷⁴

⁴⁷³ Jääskeläinen 2008, s. 18.

⁴⁷⁴ Jääskeläinen 2008, s. 16.

Oikeusasiamiesinstituutioon taholta syyteoikeutta on pidetty tuomarienkin osalta edelleen asianmukaisena, vaikka kritiikkiä on suunnattu kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen tuomareiden valvontavaltaa kohtaan tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden näkökulmasta. Tuomareiden uudet mahdolliset valvontajärjestelmät voivat kuitenkin muuttaa tilannetta sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin syyteoikeuden tarvetta. Syyteoikeuden olemassaolo on joka tapauksessa varsin konkreettinen valvontaoikeus riippumattomasta tuomioistuinlaitosta kohtaan. Yllättäen enemmän kuin syyteoikeutta on kritisoitu oikeusasiamiehen muun keinovalikoiman käyttöä tuomioistuinlaitosta kohtaan. Käsitusten ja huomautusten osalta on ehkä nimenomaan tällöin ongelmana se, että ne koetaan yleisesti painoarvoltaan vahvoina ulkopuolisen auktoriteetin tuomioistuinlaitosta ja yksittäisiä tuomareita moittivina kannanottoina. Tätä vastoin rikossyytteen kohdalla lopullinen valta toiminnan oikeellisuudesta pysyy tuomioistuinlaitoksen sisällä.

Oikeusasiamiehen syytteen nostamiskynnys on ollut suhteellisen korkea. Havainnollisesti asiaa kuvaa vanhempi oikeuskäytäntö liittyen asiakirjojen toimittamiseen ja viranomaisen passiivisuuteen näissä tilanteissa. Itä-Suomen hovioikeus tuomitsi vuonna 1995 maakuntajohtajan rangaistukseen silloisen virkarikoslainsäädännön mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1995 n:o 33).

Toimittaja oli pyytänyt kirjeitse kesäkuun lopulla 1993 kuntaliitolta julkisia asiakirjoja, kuten viranomaisen johtosääntöä sekä kokouspöytäkirjoja sekä päätöksiä kaavoituksesta. Asiakirjojen tilauspyynnön toimittaja oli uudistanut vielä kirjatulla kirjeellä heinäkuun lopussa 1993. Viranomaisessa asiakirjojen tilauspyynnöt oli toimitettu maakuntajohtajalle, joka ei ollut käsitellyt asiaa viipymättä, eikä ollut tehnyt asiasta edes kielteistä päätöstä. Asiakirjat oli toimitettu vasta joulukuussa 1993, eli noin puolen vuoden kuluessa. Syytteessä todettiin, että maakuntajohtaja oli useista pyynnöistä huolimatta jättänyt toimittamatta julkiset asiakirjat ja täten tahallaan virkaansa toimittaessaan rikkonut virkavelvollisuutensa. Käräjäoikeus katsoi, että huomioon ottaen laiminlyönnin kohde ja sen ajallinen ulottuvuus, sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat, se ei ollut kokonaisuudessaan arvostellen vähäinen. Näyttämättä oli jäänyt, että maakuntajohtaja olisi syyllistynyt tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Maakuntajohtaja oli kuitenkin virkaansa toimittaessaan jättänyt täyttämättä virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Käräjäoikeus tuomitsi maakuntajohtajan tuottamuksesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja maksamaan vahingonkorvausta. Itä-Suomen hovioikeus katsoi vastaajan virkaansa toimittaessaan tahallaan

rikkoneen virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuvan velvollisuutensa. Hovioikeus katsoi, että julkisuusperiaatteen loukkaamista huomioon ottaen teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ei ollut kokonaisuudessa pidettävä vähäisenä ja tuomitsi vastaajan virkavelvollisuuden rikkomisesta.⁴⁷⁵

Itä-Suomen hovioikeus katsoi maakuntajohtajan menettelyn julkisuusperiaatteen ja silloisen asiakirjojen julkisuuslainsäädännön edellyttämän asiakirjojen joustavasti säännellyn viivytyksettömän toimittamisen⁴⁷⁶ vastaiseksi siten, että tuomitsemiskynnys ylittyi. Samanlaisesti oikeusasiamies on käsitellyt lukuisia tapauksia, joissa asiakirjojen toimittaminen on viipynyt.⁴⁷⁷ Näistä ei ole kuitenkaan nostettu syytteitä. Itä-Suomen hovioikeuden tapaus havainnollistaa myös havainnollisesti rikosoikeudellisiin sanktioihin liittyvää sattumanvaraisuutta ja rangaistuksen funktion muistutus- ja pelotusvaikutusta.⁴⁷⁸ Vahingonkorvauskysymyksen kohdentuminen on myös ongelmallinen virkamiehen ja viranomaisen välillä, ja on sidoksissa siihen, ajetaanko kannetta virkamiestä vai viranomaista vai kumpaakin kohtaan.

Syytteen nostamisessa oikeusasiamies katsookin olosuhteita kokonaisuudessaan. Oikeusasiamies arvioi kokonaisvaltaisesti sitä, missä määrin virhe on ollut yksittäisen henkilön, koska useimmiten kysymys on koko organisaation virheestä. Monissa maissa, erityisesti oikeusasiamiehen käsitellessä asioita, virhettä pidetäänkin organisaation virheenä⁴⁷⁹ ja

⁴⁷⁵ Tapauksesta tarkemmin. Ks. *Kuusikko* 2000, s. 497–502.

⁴⁷⁶ Nykyisessä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on 14 §:ssä ehdoton kahden viikon, maksimissaan kuukauden määräaika.

⁴⁷⁷ Esim. EOA 18.5.1987/1494, dnro 1438/4/86 (kirje). Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön tietoon oli saatettu, että asiakirjajäljennöksen toimitusaika 2 vuotta 3 kuukautta oli kohtuuttoman pitkä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä edellytettiin asiakirjapyynnön nopeaa käsittelyä. Esim. EOA 27.11.1990/4072 dnro 568/4/90. Ratkaisu asiakirjojen julkisuudesta oli tehtävä välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa pyynnön esittämisestä, mikäli asian käsittelylle ei ole ylivoimaisia käytännön esteitä. Esim. AOA 17.10.1988/3171 dnro 1424/2/88 (kirje Kuopion läänin poliisitarkastajalle). Poliisitarkastajalle oli annettu huomautus sen johdosta, että asiakirjajäljennösten oikeusasiamiehelle toimittaminen oli useista pyynnöistä huolimatta viivästynyt noin puolitoista vuotta.

⁴⁷⁸ Ks. myös Helsingin hovioikeus 12.6.2008 n:o 1751 (Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen; sosiaalilainsäädännön mukaisen palvelusuunnitelman laatiminen); KKO 2009:86. Vrt. AOA 21.10.2010 dnro 2855/4/10 (Palvelusuunnitelman laiminlyönti vaikeavammaiselle).

⁴⁷⁹ Tämä on ollut myös Suomessa pitkään lähtökohtana. Oikeusasiamiehen huomautus muotoillaan niin, ettei yksittäistä virkamiestä tarpeettomasti leimattaisi, etenkin jos virheellisyys johtuu esimerkiksi lain soveltamisohjeiden puutteista tai hallinnonalan

yksittäisiä virkamiehiä pyritään käsittelemään mahdollisimman anonyymisti.

Kysymys siitä, kuinka ja miten paljon ylempien laillisuusvalvojen syytekynnys poikkeaa varsinaisten syyttäjien syytekynnyksestä, on ollut jonkin verran esillä. Oikeuskansleri ja myös entinen apulaisoikeusasiamies *Jaakko Jonkka* on ottanut esiin sen, että laillisuusvalvojat saattavat tehdä seuraamusluontoisen syyttämättäjäättämisen toimenpidearsenaa- linsa monipuolisuuden ja roolinsa erilaisuudenkin vuoksi.⁴⁸⁰ Lisäksi on todettava, että perustuslain säännöskin on nykyisin erilainen. Alkuperäisessä hallitusmuodon säännöksessä oikeusasiamiehen osalta sää- dettiin, että oikeusasiamies laissa virallisista syyttäjistä säädetyllä vas- tuunalaisuudella ajaa tai ajattaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa.

Oikeusasiamies on nostanut syytteitä joissakin huomattavaa julkisuut- ta saaneissa tapauksissa. Tällaisia ovat olleet muun muassa Wärtsilä Me- riteollisuus Oy:n vientitakuut (KKO 1995:107),⁴⁸¹ ministeriön kanslia-

omaksumista käytännöistä. Arvostelu olisi ymmärrettävä ensisijaisesti kollektiivisesti, vaikka ns. sijaiskärsijänä on yksittäinen virkamies. *Lehtimaja* 1988, s. 523.

⁴⁸⁰ *Jaakko Jonkka* on todennut, että laillisuusvalvonta on rikosoikeudellisessakin mielessä vain täydentävä kontrollin muoto. Poliisin ja syyttäjistön tehtävä on saattaa rikokset, myös virkarikokset, asianmukaiseen vastuuseen. Jos laillisuusvalvojat jou- tuisivat nostamaan paljon syytteitä, olisi se merkki siitä, että normaali koneisto ei toi- mi asianmukaisesti. Liittyen väitteeseen siitä, että laillisuusvalvojen syytekynnys olisi korkeampi kuin yleisillä syyttäjillä, *Jonkka* korosti, että syytekynnys on aina sama, suorittaapa syyteharkinnan kuka tahansa. Syytekynnyksen ylittymistä koskevista ra- jatapauksissa jää luonnollisesti yksittäistapaukselliselle harkinnalle aina jonkin ver- ran sijaa. ”On periaatteessa ajateltavissa, että laillisuusvalvojat roolinsa erilaisuuden vuoksi tällaisissa rajatapauksissa painottaisivat harkintaansa hieman eri tavoin kuin yleiset syyttäjät.” Jonkan näkemyksen mukaan esitutkinnan aloittaminen laillisuus- valvojalle tehdyn kantelun perusteella on ilmeisesti korkeamman kynnyksen takana kuin normaalissa tutkintaväylässä eli tehtäessä rikosilmoitus poliisille. Laillisuusval- vojat tarkastelevat kirjoitusta nimenomaan kanteluna eikä rikosilmoituksena ja suun- taavat jatkotoimenpiteet tältä pohjalta. ”Rikosepäilyn aiheita ei ehkä laillisuusvalvo- jalle vireille tulleissa jutuissa aina edes tunnusteta.” *Jonkka* ei pitänyt asiantilaa oikeu- dellisesti ongelmallisena, koska esitutkintalain säätämä esitutkinnan aloittamisvelvol- lisuus ei sellaisenaan koske laillisuusvalvojia. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista an- nettu vuodelta 2007, s. 61–64 (Viranomaisen laillisuusvalvonnasta, lyhenne oikeus- kansleri Jaakko Jonkan esitelmästä Demlan kesäseminaarissa Lahdessa 11.8.2007).

⁴⁸¹ EOA kirje Helsingin hovioikeuden kanneviskaalille 31.7.1992 dnro 287/2/92. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 1992, s. 49–50. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että virkavelvollisuuden rikkominen ei ollut kenenkään kohdal- la kokonaisuutena arvostellen vähäinen ottaen erityisesti huomioon valtiolle aiheutet- tu huomattavan suuri taloudellinen vahinko (Virkavelvollisuuden vastainen menettely

päällikön jalkapallon maailmanmestaruuskisoihin tehdyn matkan lahjusoikeudenkäynti (KKO 1997:33) ja voimayhtiön keskitysoikeudenkäynti eräitä vesioikeuden jäseniä kohtaan (KKO 2000:40).⁴⁸² Syytteitä on nostettu usein virkamiesten lahjusrikosten kohdalla,⁴⁸³ mutta ei salassapitokysymyksissä.⁴⁸⁴ Vuosittain syytteitä on nostettu tai määrätty nostettavaksi enintään muutamassa asiassa.⁴⁸⁵ Viimeisen kymmenen vuoden aikana syytteitä on nostettu vain kahdessa tapauksessa.⁴⁸⁶

Oikeusasiamiehen vuonna 2008 ratkaisema virheellistä käräjäoikeuden tuomiota koskeva kanteluasia selventää oikeusasiamiehen rajanvetoa huomautuksen ja syytteen noston välillä herkällä lainvastaisiin rangaistuksiin tuomitsemisen alueella (AOA Petri Jääskeläinen 19.12.2008

vientitakuita myönnettäessä). Myös esteellisyyskysymys liittyen Wärtsilä Meriteollisuuteen. EOA 31.7.1992 dnro 287/2/92.

⁴⁸² Rovaniemen kihlakunnanvirasto oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen muista virkamiehistä ja syytteen perustana oli eduskunnan oikeusasiamiehen syytemääräys. Taustalla oli pitkäaikainen kestitsemiskäytäntö. Syytetä ajoi valtionsyyttäjä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

⁴⁸³ Laajaa julkisuutta saaneiden tapausten lisäksi. Esim. AOA 11.4.2001 dnro 2629/4/97 (Ulkopuolisten kustantamalle matkalle osallistuminen). Kaupunginjohtaja, elinkeinoasiamiestä ja kunnan rakennusmestaria, jotka olivat osallistuneet yrittäjähdistyksen maksamalle Istanbulin matkalle, vastaan nostettiin syyte lahjusrikkomuksesta. Esteellisyyssäännösten rikkomisesta annettiin huomautus.

⁴⁸⁴ Esim. AOA 20.8.2001 dnro 1241/4/99 (Terveyskeskuslääkärin salassapitovelvollisuus). AOA ei katsonut perustelluksi määrätä syytetä nostettavaksi, vaan tyytyi huomautuksen antamiseen. EOA 31.12.2001 dnro 2830/4/00 (Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittiset virkanimitykset). Syyllisyyden tueksi ei oikeusasiamies katsonut olevan rikoslain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuja todennäköisiä syitä. Vaikka oikeusasiamies ei pitänyt toimintaa rangaistavana, hän päätyi kuitenkin katsomaan, että henkilö oli rikkonut julkisuuslain 23 §:stä ilmenevän vaitiolovelvollisuutensa ja että hänen menettelynsä on ollut muutenkin valtion virkamieslain 14 §:stä ilmenevän vihanhoitovelvollisuuden vastaista.

⁴⁸⁵ Esim. syytteistä. EOA 15.5.1990/1620 dnrot 278/2/89 ja 680/4/89 kirje posti- ja telelaitokselle (Virkamiehen sivutoimet ja niiden valvonta). Oikeusasiamies määräsi asetettavaksi syytteeseen jatketusta rikoksesta, joka käsitti virkavelvollisuuden rikkomisia ja yllytyksiä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Posti- ja telelaitoksen asianvalvoja pantiin viralta. EOA 16.3.2000 dnro 1426/4/98 (kirje) (Kuolemantuottamus taisteluumannan yhteydessä). Eduskunnan oikeusasiamies antoi syytemääräyksen valtionsyyttäjälle.

⁴⁸⁶ *Lasola* 2009, s. 114–115. Oikeusasiamiehen vähäisten syytteenostamistapausten on katsottu kertovan toimivasta rikosprosessuaalisesta järjestelmästä, jossa virkarikokset ohjautuvat suoraan esitutkintaan. PeVM 4/2009 vp – K 5/2008 vp. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että kysymystä virkasyytteen nostamisesta yksittäistapauksessa ei ole syytä asettaa liian korkealle. PeVM 10/2009 vp – K 4/2009 vp.

dnro 2457/4/07).⁴⁸⁷ Tapauksessa oli ollut kaksi syytettyä ja neljä syytekohtaa. Kannellut henkilö oli tuomittu syytekohtan 1 osalta nuorena henkilönä tehdystä pahoinpitelystä ja syytekohtan 2 osalta nuorena henkilönä tehdystä lievistä pahoinpitelystä. Kihlakunnansyyttäjä oli syyttänyt 2 kohdassa myös pahoinpitelystä, mutta tuomioistuimien katsoi, että teko täytti vain lievän pahoinpitelyn tunnuspiirteet. Asianomistaja ei ollut kuitenkaan esittänyt rangaistusvaatimusta, joten lievästä pahoinpitelystä ei olisi voitu tuomita. Hovioikeus oli antamallaan tuomiolla poistanut lausunnon lievästä pahoinpitelystä.

Apulaisoikeusasiamies totesi rikoslain 40 luvun 10 §:n mukaisen tuotantomääräyksen virkavelvollisuuden kriminalisoivan huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tehdyn virkavelvollisuuden rikkomisen. Huolimattomuus ja varomattomuus kuvaavat sitä, että tekijä ei ole noudattanut teko-olosuhteissa vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta ja on sen vuoksi menetellyt virkavelvollisuuden vastaisesti. ”Rikoslain 3 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Lisäksi rikoslain 40 luvun 9 ja 10 § sisältävät erityisen rangaistavuuden edellytyksen: ”eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvoitellen vähäinen.” Hallituksen esitykseen virkarikossäännösten uudistamiseksi viitaten⁴⁸⁸ vähäisyys-kriteeriä säädettäessä todettiin, että ”rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista”.⁴⁸⁹ Apulais-

⁴⁸⁷ Kantelija oli itse viitannut apulaisoikeuskanslerin 2.4.2007 antamaan päätökseen (dnro 53/30/05), jolla apulaisoikeuskansleri oli antanut käräjätuomarille huomautuksen tuotantomääräyksen virkavelvollisuuden rikkomisesta hänen tuomittua rangaistuksen vanhentuneesta rikoksesta.

⁴⁸⁸ HE 58/1988 vp, s. 19. Uudistuksessa (604/2002) kriminalisointeihin tehtiin tältä osin vain lähinnä kirjoittamistapaan liittyviä muutoksia. Ks. HE 77/2001 vp.

⁴⁸⁹ Apulaisoikeusasiamies otti esiin vesioikeuden jäsenten keskitysoikeudenkäynnin (KKO 2000:40), jossa korkein oikeus oli viitannut hovioikeuden lausumaan, jonka mukaan kysymyksen ollessa ”tuomioistuinta kohtaan tunnettavasta luottamuksesta ja tuomiovallan käyttöön liittyvästä tärkeästä kysymyksestä”, eivät ratkaistavana olleen asian merkitys ja tarve voida luottaa tuomioistuimen puolueettomuuteen puoltaneet menettelyn katsomista vähäiseksi. Apulaisoikeusasiamies otti esiin myös korkeimman oikeuden tuomion KKO 2001:54, joka koski syyttäjän laiminlyöntiä nostaa syyte määrääjässä vangittuna ollutta epäiltyä vastaan, jossa korkein oikeus katsoi, että laiminlyöntiä ei voitu pitää vähäisenä muun muassa siksi, että ”leväperäisyys täl-

oikeusasiamies mukaan näytti siltä, että vähäisyysarvioinnissa on otettu huomioon muun muassa se, miten tutkittavan menettelyn voidaan arvioida vaikuttavan virkamiehen toimintaan kohdistuvaan luottamukseen.

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kyseinen tapaus ilmensi periaatteellisesti vakavaa virhettä, kun se kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle. Vastaja oli tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta virallisella syyttäjällä ei ole ollut syyteoikeutta, kun asianomistaja ei ollut esittänyt asianomistajarikoksesta rangaistusvaatimusta. Apulaisoikeusasiamiehen arvion mukaan käräjätuomarin virheellinen menettely oli selvästi omiaan vaarantamaan luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen, mutta arvioitaessa vähäisyyskynnyksen ylittymistä huomiota oli kuitenkin kiinnitettävä myös tapahtuman yksilöllisiin piirteisiin. Apulaisoikeusasiamies katsoi tapauksen eroavan kantelijan esiin ottamasta apulaisoikeuskanslerin päätöksestä, jossa oli päädytty syyksi lukevaan ratkaisuun. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavana olevassa tapauksessa virhe ehdittiin oikaista hovioikeudessa ennen kuin siitä aiheutui kantelijalle konkreettista vaaraa tai vahinkoa. Hovioikeuden oikaistussa tuomiossa virheen vaikutus rangaistukseen oli myös lopulta varsin vähäinen, kun rangaistusta alennettiin vain viidellä päiväsakolla. Apulaisoikeuskanslerin käsittelemässä tapauksessa henkilö oli sen sijaan ehtinyt suorittaa 90 tunnin yhdyskuntapalvelun ennen virheellisen tuomion purkamista. Apulaisoikeusasiamies totesi myös, että vähäisyyskynnyksen ylittymisen arvioinnissa huomiota voitiin kiinnittää lisäksi käräjätuomarin huolimattomuuden asteeseen, ja tässä tapauksessa oli kyse ollut sinänsä normaalisti edenneestä rikosasian käsittelystä. Käräjätuomari oli myös havainnut tuomioon sisältyneen virheen muutaman päivän päästä tarkastaessaan tuomiota. Hän oli ottanut välittömästi puhelimitse yhteyttä juttua ajaneeseen kihlakunnansyyttäjään, joka lupasi huolehtia, että tuomio ei jää mainitulta osin lainvoimaiseksi, vaan hän kiinnittää valitusta käsittelevän hovioikeuden huomiota asiaan.

”Olkoonkin, että käräjäoikeuden virheen oikaiseminen säännönmukaisessa muutoksenhaussa ei poista käräjäoikeuden menettelyn lainvastaisuutta, on asian arvioinnissa silti näkemykseni mukaan perusteltua ottaa huomioon rikosprosessin kokonaisuus myös käräjäoikeuskäsittelyn päätyttyä. Pidän keskeisenä sitä, että käräjätuomari A on itse huomannut tuomion virheen ja

laisten määräaikaisten noudattamisessa heikentää asianosaisten oikeusturvaa ja yleistä luottamusta syyttäjien kykyyn hoitaa tehtäviään”.

ryhtynyt aktiivisesti toimenpiteisiin virheen oikaisemiseksi hovioikeudessa, jolloin kantelijalle ei ole aiheutunut virheestä konkreettista haittaa.

Näissä olosuhteissa katson käräjätuomari A:n virheen jäävän rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetun vähäisyyskynnyksen alapuolelle. Pidän näin ollen oikeusasiamiehestä annetun lain mukaisia toimenpiteitä asiassa riittävinä.”

Toimenpiteenä apulaisoikeusasiamies antoi oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla käräjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Nykyinen syytteiden nostamisen vähäisyys ei ole seurausta vain oikeusasiamiesinstituution muuntumisesta,⁴⁹⁰ vaan taustalla vaikuttaa virkari-koslainsäädännön muutos. Syytekynnystä on nostettu samalla, kun myös koko kurinpitäjärjestelmä on muuttunut. Myös varoitustajärjestelmän luonne on muuttanut muotoaan.⁴⁹¹ Aikaisemmin oikeusasiamies saattoi kehottaa viranomaista ryhtymään myös kurinpitomenettelyyn virkamiestä kohtaan. Nykyään tämä tulee kysymykseen lähinnä sellaisten virkamiesten kohdalla, joiden ammattimaiselle toiminnalle on erikoisvalvontajärjestelmä, eli lähinnä julkisessa terveydenhuollossa toimivat.⁴⁹² Syytteiden vähäinen määrä merkitsee yksilön kannalta myös tosiasiallisesti rajoitetumpia mahdollisuuksia vahingonkorvauksen saamiseen viranomaistoiminnan virheellisyyden aiheuttamasta haitasta.

⁴⁹⁰ Syyteharkinnassa on annettu merkitystä myös sovintoneuvottelun kaltaiselle toiminnalle. EOA 31.12.1999 dnrot 1261/4/96 ja 1905/4/98 (Poliisimiehen sopimaton leh-tikirjoittelu). Syyteharkinnan osalta annettiin merkitystä sille, että romaniastian neuvottelukunnan edustajat (kantelun oli tehnyt romaniasiain neuvottelukunta) ja kante-lun kohteena ollut rikoskonstaapeli olivat kohdanneet toisensa ja keskustelleet asiasta oikeusasiamiehen kansliassa suullisessa kuulemistilaisuudessa. Oikeusasiamies koros-ti sitä, että syyttämättä jättämistä ei voitu tässä tapauksessa tulkita viestiksi oikeus-asiamiehen välinpitämättömyydestä etnistä tai muita vähemmistöjä kohtaan taikka rasismien ja muun syrjinnän vähättelyksi. Oikeusasiamies näki omasta puolestaan ensiarvoisen tärkeäksi edistää poliisin ja vähemmistöjen keskinäistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.

⁴⁹¹ Uuden virkamieslain ongelmista kurinpitoseuraamuksen suhteen. Ks. EOA 26.5.1999 dnro 2579/4/96 (Kirjallinen huomautus virkamiesoikeudellisena seuraamuksena).

⁴⁹² EOA kirje terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle 31.12.1992 dnrot 772/2/92 ja 870/2/92 (Lääkäriin sopimaton käyttö). Terveys- ja huollon oikeusturvakeskus päätti 30.3.1993 rangaista lääkäriä kirjallisella varoituksella.

4.4 YLIMÄÄRÄISTEN MUUTOKSENHAKUKEINOJEN KÄYTTÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on periaatteessa mahdollisuus käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja.⁴⁹³ Kysymys on tällöin esityksen tekemisestä. Menetetyn määräajan palauttaminen ei voine luonteensa vuoksi tulla kysymykseen, koska se edellyttää ajatuksellisesti tämän jälkeen henkilöltä itseltään aktiivista toimintaa. Kysymykseen voisivat tulla näin periaatteessa prosessuaalinen kantelu ja purku hallintoprosessuaalisina keinoina.⁴⁹⁴ Yleisimmin näyttää olevan kysymys purkuhakemuk- sista. Yleisen lainkäytön puolella kysymys on tuomioiden purkamisesta oikeudenkäymiskaaren 31 luvun mukaisesti.

Purkuesitysten tekemisen harkinta liittyy siihen, vaatiko yleinen etu⁴⁹⁵ oikeusasiamiehen asiaan puuttumista.⁴⁹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen purkuhakemukseen ei ole välttämättä kovinkaan suoraan suostuttu.

⁴⁹³ Periaatteellisesti on pidetty mahdollisena tehdä myös esitys armahduksesta. Ks. *Lindström* 2010, s. 76. Vrt. Oikeuskanslerilain 6 §:n 3 momentin mukaan jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvas- taiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

⁴⁹⁴ Valmisteltavana olevassa laissa oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa olisi tarkoitus säätää purkuoikeudesta 119 §:ssä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausunto- ja 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessiryhmän mietintö, s. 211, 258.

⁴⁹⁵ Esim. EOA 4.5.1987/1328 dnro 409/4/85 (kirje). Työvoimaviranomaisten tietoon oli saatettu käsitys, että palkkaturvahakemus oli hylätty virheellisin perustein. Ohjaus annettiin purkuhakemuksen tekemiseen, kun julkinen etu ei vaatinut purkamista.

⁴⁹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä tuomionpurku osoittautui heti toiminnan alkuvaiheessa ongelmalliseksi. Oikeusasiamies sai kantelun laittomasta kunnallisve- rotuksesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että nimenomaan henkilön itse, eikä oi- keusasiamiehen, olisi tullut tehdä purkuesitys. ”Korkeimman hallinto-oikeuden mie- lestä ei ollut edellytyksiä Eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimina ryhtymiselle puheenalaista laatua olevassa asiassa. Sen tähden ja huomioon ottaen säännöksen oi- keudenkäymiskaaressa, jonka mukaan jos ilmaantui sellaista uutta perustetta tehdä lainvoiman saanut tuomio vielä purkaa, on itsellään oikeus hakea tuomion purkua.” Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1923, s. 6–7. Purku- esitysten kohdalla ongelmia on liittynyt myös toimivallan rajoihin. Vanhemmasta käytännöstä. Esim. EOA 26.1.1949/79 (kirjelmä). Eduskunnan oikeusasiamies oli saattanut asian, joka liittyi lakkautetun yhdistyksen toimitalon palauttamista koske- vaan valtioneuvoston päätökseen, korkeimman hallinto-oikeuden tietoon sellaista toimenpidettä varten, johon ehkä harkitaan olevan aihetta. Päätöksellä 5.9.1949 kor- kein hallinto-oikeus asian käsittelyssä tapahtuneen virheen ja päätöksen asiallisen si- sällön puutteellisuuden johdosta purki asian ja määräsi sen uudelleen käsiteltäväksi. EOA 31.7.1956/1373 (kirjelmä). Korkein hallinto-oikeus jätti ottamatta käsiteltäväksi eduskunnan oikeusasiamiehen esityksen tasavallan presidentin suorittaman nimitys- päätöksen purkamisesta. Vrt. myös EOA 29.9.1948/2045. Tasavallan presidentin vir- katoimien tutkiminen ei kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Vaikka oikeusasiamies purkuhakemuksen tekemisessä on tehnyt oman oikeudellisen ratkaisunsa, tuomioistuin luonnollisesti arvioi asiaa itsenäisesti omista lähtökohdistaan. Korkein hallinto-oikeus saattaa tällöin painottaa myös muuntyyppisiä näkökohtia kuin oikeusasiamies. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen kohdalla kysymys on monisyisemmästä harkinnasta kuin varsinaisten muutoksenhakukeinojen kohdalla. Varsinaisten muutoksenhakukeinojen kohdalla korostuu yksikön oikeussuojan tarve, kun ylimääräisten muutoksenhakukeinojen kohdalla on otettava huomioon lainsäädännön mukaan myös niin sanottu yleinen etu. Päätöstä rasittava virhe ei enää myös riitä, vaan virheen tulee olla suurempi, ts. ilmeinen. Oikeusasiamiehen tekemän purkuhakemuksen tausta-ajattelu saattaa taas olla enemmän yksilön oikeusturvaa painottavaa.⁴⁹⁷

Erilainen näkökulma oikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä käy hyvin ilmi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemassa vuosikirjaratkaisussa KHO 20.5.1986/1726 (KHO 1986 B II 570).⁴⁹⁸ Korkein hallinto-oikeus katsoi eduskunnan oikeusasiamiehen esityksen johdosta antamassaan päätöksessä, ottaen myös huomioon sen, että se oli oikeuskäytännön ohjaamiseksi sittemmin antanut päätöksen KHO 1.6.1983/2017, ettei asiassa ollut aihetta purkaa päätöksiä eikä ryhtyä muihinkaan toimenpiteisiin. Sen sijaan jos korkein hallinto-oikeus on ollut samalla linjalla eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa siitä, että kysymys on nimenomaan yleisestä edusta, purkuhakemukseen on suostuttu. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisema tapaus KHO 11.8.1988/3035 (KHO 1988 A 72)⁴⁹⁹ kertoo myös siitä, että varsinainen

⁴⁹⁷ Viitteitä vastakkaisesta laillisuuskyseymystä korostavasta linjastakin on vanhemmassa oikeuskäytännössä löydettävissä. KKO 1954 II 47. Vrt. kuitenkin myös KKO 1947 II 1. Ks. myös VakO 353:2010, jossa oikeusasiamies oli tehnyt vakuutus-oikeudelle oikeusasiamieslain 11 §:n mukaisen esityksen, jota käsiteltiin päätöksen poistamista koskevana hakemuksena. Liittyi esteellisyysä säännösten tulkintaan. Hakemus hylättiin.

⁴⁹⁸ Eduskunnan oikeusasiamies oli tehnyt purkuhakemuksen, koska lääkärin väitöskirjakustannusten verotuksessa vähentämistä koskevassa asiassa oli verovelvollinen tullut ankarammin verotetuksi kuin eräät toiset samassa verolautakunnassa verotetut lääkärit. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otettiin huomioon tieteellisestä työstä johtuneiden kustannusten vähennyskelpoisuutta koskevan säännöksen tarjoamat tulkintavaihtoehdot, verotuspäätöksen ei kuitenkaan voitu katsoa perustuneen ilmeisesti vääriin lain soveltamiseen.

⁴⁹⁹ Lääninhallitus oli myöntänyt samalle hakijalle samaan kuntaan neljälle eri alueelle yhteensä 80 poikkeuslupaa lomarakennusten rakentamiseen siitä huolimatta, ettei alueilla ollut laadittu rantakaavaa. Lääninhallituksessa oli ollut samanaikaisesti poikkeuslupahakemusten kanssa vireillä samoja alueita koskeneet hakemukset rantakaavan laatijan hyväksymisestä ja kaavoitettavan alueen määräämisestä. Lääninhallitus

muutoksenhaku edellyttää valitusoikeuden omaavaa oikeussuojan tarvetta hakevaa tahoa. Tässä tapauksessa oikeusasiamies ylimääräisen muutoksenhaun kohdalla korvasi tämän puuttumista.⁵⁰⁰

4.5 OIKEUSASIAMIEHEN KEINOVALIKOIMAN KEHITTÄMINEN

Vaikka oikeusasiamies ei annakaan sitovia oikeudellisia ratkaisuja, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kantelujen käsittelynopeuteen kantelujärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Kanteluasian käsittelyajan tulisi säilyä kohtuullisena esimerkiksi muiden oikeusturvakeinojen käsittelyaikoihin verrattuna.⁵⁰¹ Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen näkökulmasta on mietitty kanteluasioiden osalta uudentyyppisiä jaotteluja, jotka voisivat vaikuttaa myös tutkimisen laajuuteen ja jatkotoimenpiteisiin. Aiheellista saattaisi olla todellakin erottaa jo melko varhaisessa vaiheessa toisistaan pienet yksittäistapaukset ja vakavammat asiat. Lisäksi vakavammassa asioissa ei ole vain yksittäistapauksellisia seikkoja, vaan osalle tapauksista on luonteenomaista jatkuvuus, eli kysymys on systemaattisesta virheellisyydestä.

Oikeusasiamiehen käytettävissä olevaan toimenpidehierarkian asteittaisuuteen, joka on osittain kehittynyt käytännön kautta ja on vasta 2000-luvulle tultaessa saatettu säädöstasolle, on oltu sinänsä tyytyväisiä. Kuitenkin toimenpiteiden käytön väliset rajat eivät ole aivan selkei-

oli sittemmin katsonut rantakaavan tarpeelliseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun rantakaavaa laadittaessa näin suuren rakennuspaikkamäärän osoittaminen poikkeusluvalla tuotti huomattavaa haittaa kaavoitukselle, perustuivat lääninhallituksen poikkeuslupapäätökset ilmeisesti väärään lainsoveltamiseen, joka oli olennaisesti voinut vaikuttaa päätöksiin. Korkein hallinto-oikeus oli jo aikaisemmalla päätöksellään valituksen johdosta kumonnut lääninhallituksen päätöksen 16 poikkeusluvan osalta. Eduskunnan oikeusasiamiehen hakemuksesta korkein hallinto-oikeus purki lääninhallituksen päätökset 64 poikkeusluvan osalta. Poikkeuslupapäätös lääninhallituksessa oli tehty 8.5.1987 ja korkeimman hallinto-oikeuden purkupäätös tuli 11.8.1988.

⁵⁰⁰ Eräänlaisesta purkutilanteesta oli kyse myös tapauksessa EOA 29.2.2000 dnro 192/4/97 (Virhe korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä). Maanomistaja oli kannellut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, koska valitukseen annettu päätös oli kohdistunut kokonaan väärään tienosaan. Oikeusasiamiehen saatettua kantelukirjoituksen korkeimman hallinto-oikeuden presidentin tietoon korkein hallinto-oikeus purki kantelussa tarkoitetun päätöksensä, koska päätös oli perustunut erehdykseen.

⁵⁰¹ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

tä. Toisaalta näin ne ovat myös joustavia. Oikeusasiamiehen keinovalikoimassa huomautuksen ja käsityksen erilaiset nyansoinnit voitaisiin muuttaa kolmeksi osioksi, joita voitaisiin käyttää kaikkia jopa samassa ratkaisussa. Ratkaisu voisi sisältää vielä aikaisempaa selkeämmin huomautuksen, suosituksen ja mielipiteen. Nykyäänkin samassa kanteluasiassa voi olla useita asiakohtia ja toimenpidekokonaisuuksia, joihin voi kohdistua eriasteisia oikeusasiamiehen moitteita.

Kansainvälisesti oikeusasiamiesinstituution kohdalla on korostettu sitä, että oikeusasiamiehen toiminnassa on kysymys ennemminkin koulutuksesta kuin tehokkaista oikeussuojakeinoista.⁵⁰² Valvonnan on todettu yleisellä tasolla pelkällä olemassaolollaan kohottavan hallinnon tasoa. Oikeusasiamiehen toiminta koetaan myös hyväksi apuneuvoksi nostaa henkilökunnan tietoisuuden tasoa heidän velvollisuuksistaan ja ohjata heitä työskentelytavoissa.⁵⁰³ Onko oikeusasiamiehen toiminta Suomessa riittävän tehokasta tällä pehmeimmällä *soft law* -alueellaan? Oikeusasiamiehen kannanottojen leviämisen tehokkuus viranomaisissa vaatisi lisäselvityksiä. Syyttäjän roolin on katsottu vaikuttavan ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan myös siten, että heidän esittämänsä käsityksetkin ymmärretään helposti moitteiksi, vaikka näillä on saatettu pyrkiä vain osallistumaan keskusteluun toiminnan kehittämisen suunta-aikeista.⁵⁰⁴

Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa pyrkimyksenä ei ole sovittelulopputuloksen saavuttaminen. Omalta osaltaan oikeusasiamiehen kannanotto saattaa kuitenkin palvella anteeksipyyntönä, kun kantelija saa eräänlaisena aineettomana hyvityksenä viranomaiseen/virkailijaan kohdistuvan moitteen.⁵⁰⁵ Käsityksen tai huomautuksenkin lausumisella kantelujen tekijän näkökulmasta on vain vähäiset vaikutukset, koska pyrkimyksenä on usein parantaa toimintaa jatkossa eli oikeusasiamiehen kannanotto on annettu ”vastaisen varalle”.⁵⁰⁶

⁵⁰² *Diamandouros* 2005b, s. 221.

⁵⁰³ *Gradin – Jacobsson* 2005, s. 164, 166.

⁵⁰⁴ *Lehtimaja* 1999b, s. 906–907.

⁵⁰⁵ Tähänkään tilanteeseen ei olisi välttämättä ajauduttu, jos viranomaisen ja kantelijan välinen tilanne ei olisi kärjistynyt. *Jaakko Jonkka* on todennut, että ”kantelut juontuvat monesti virkamiehen ja asiakkaan välisestä väärinkäsityksestä tai siitä, että tilanne on ajautunut syystä tai toisesta umpikujaan.” ”Jos virkamies itse havaittuaan erehdyksensä heti selvittäisi asiakkaalle asian ja tarvittaessa pahoittelisi tapahtunutta, monelta kantelulta kenties vältyttäisiin. Selvitystä ei tarvitsisi tällöin hakea laillisuusvalvojan kautta.” *Jonkka* 2001, s. 29–30.

⁵⁰⁶ Oikeusasiamieheen oikeussuojajärjestelmän osana kohdistuneessa kritiikissä on

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassa on ollut keskeistä sovintoratkaisun (*friendly solution*) saavuttaminen. Tällöin ensisijainen pyrkimys on, että kantelun tekijä saatetaan samaan asemaan, jossa hän olisi ollut ilman, että hallinnollinen epäkohta olisi tapahtunut. Jos tilannetta ei voi saada ennalleen, poikkeuksellisesti voidaan suosittaa taloudellista hyvitystä. Keskeistä on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimiminen. Taustalla vaikuttaa myös tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahingonkorvausvastuusta sopimussuhteen ulkopuolisissa vastuutilanteissa. Keskeisenä on kuitenkin pyrkimys siihen, että hallinnollinen epäkohta poistetaan yksilön kohdalta, ei vain viraston toiminnassa tulevaisuudessa. Myös kantelijan tulee saada hyöty kantelun vuoksi mahdollisesti tehtävistä muutoksista. Yleisesti on kuitenkin todettu, että menettelytapoja sovintoratkaisun saavuttamiseksi on ollut vaikea kehittää.⁵⁰⁷ Tärkeänä on pidetty jatkuvaa dialogia viranomaisen kanssa suositusluonnosten teossa. Tällöin saadaan yksityiskohtaisia kannanottoja ja etsitään yleisesti yhteistoiminnassa viranomaisen kanssa tyydyttävää ratkaisua kanteluun. Oikeusasiamies voi antaa myös suositusesityksen. Jos hallinnollinen epäkohta todetaan, pyritään sovintoratkaisuun tai, jos se ei ole mahdollista, oikeusasiamies antaa kriittisen huomautuksen (*critical remark*).⁵⁰⁸ Jos Euroopan oikeusasiamies ei ole päässyt esimerkiksi komission kanssa yhteisymmärrykseen asiasta ja antaa kriittisen huomautuksen, komissio ei enää vastaa tähän.⁵⁰⁹ Tämän jälkeen Euroopan oikeusasiamies voi viedä asian esimerkiksi erityiskertomuksen muodossa Euroopan parlamentille. Tämäntyyppisten toimenpiteiden käyttämistä laajemmin myös Suomessa voitaisiin harkita.

myös huomautettu, että jos kiinnitetään vuoden kuluttua huomiota kantelijan asian käsittelyssä ilmenneisiin epäkohtiin, ei se ratkaisun antajan nauttimasta auktoriteetista ja yleisestä arvonannosta huolimatta auta paljon asiakasta. *Jämsä* 2010, s. 52.

⁵⁰⁷ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 181–182.

⁵⁰⁸ *Baviera* 2005, s. 138. Euroopan oikeusasiamies on korostanut sitä, etteivät oikeusasiamiehen tutkimukset ole kurinpitomenettelyä tai kurinpitomenettelyä alustavaa menettelyä. Samalla on korostettu sitä, että palvelukulttuuriin kuuluu tärkeänä osana tapahtuneiden virheiden tunnustaminen ja tilanteen korjaaminen mahdollisuuksien mukaan. Ripeästi esitetty anteeksipyyntö voi riittää kantelijalle, tai sen ansiosta oikeusasiamiehen ei ainakaan tarvitse moittia kyseistä toimielintä virallisesti. Monimutkaisemmissa tapauksissa, joissa oikeusasiamies tekee alustavan havainnon hallinnollisesta epäkohdasta, hän pyrkii mahdollisuuksien mukaan edistämään sovintoratkaisua, jonka sekä kantelija että asianomainen toimielin tai elin hyväksyisivät. Sovintoratkaisuun pyritään, jos asiassa ilmenee hallinnollinen epäkohta, joka vaikuttaa olevan korjattavissa. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 31–32.

⁵⁰⁹ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 183.

Entinen oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* suhtautui kriittisesti mahdollisuuden kehittää oikeusasiamiesinstituutiota sovitteluvampaan suuntaan ainakaan ilman lainsäädäntömuutosta.⁵¹⁰ Sovittelun, suositte-
lun tai vahingonkorvausten tai hyvityksen määrääminen eivät ole hänen mielestään toteutettavissa ilman lainsäädäntömuutoksia.⁵¹¹ Voimassa olevan lain mukaan oikeusasiamiehellä ei ole oikeutta tällaisiin toimiin. Paunion mielestä niiden edellytyksiä ja yhteensopivuutta muuhun laillisuusvalvontaan tulisi tarkkaan pohtia. Tämä vaatisi myös sen selvittämistä, mitä sovittelulla tässä yhteydessä tarkoitettaisiin. Toisaalta tällaiset toimet liittyvät myös järjestelmiin, joilla turvataan mahdollisuus hyvittää perus- ja ihmisoikeusloukkauksien aiheuttamia haittoja.⁵¹² Oi-

⁵¹⁰ *Lauri Lehtimaja* piti mahdollisena, että laillisuuden valvontaan liittyy enenevästi myös sovittelunäkökulma. *Lehtimaja* 1998, s. 18. Erään vaikeuden on nähty olevan myös Suomen oikeusasiamiesinstituution legalistisessa traditiossa. Legalistisesta traditiosta lyhyesti. Esim. *Hidén* 2000, s. 68. Sovittelumahdollisuuksien kehittäminen oli esillä oikeusasiamiehen toiminnan yhtenä vaihtoehtona erityisesti 1990-luvun lopulla, ja se jäi jossain määrin taustalle perusoikeusajattelun ja syrjinnän valvontakysymysten noustessa etualalle. Keskustelusta. Esim. PTK 104.1998 (K 10/1998). Viitaten Lehtimajan kirjoitukseen *Johannes Koskinen* katsoi sovittelun kehittämisen olevan hyvinkin perusteltua. Hän näki sen liittyvän viranomaisten itseoikeusmahdollisuuksiin, jotka mahdollistavat hankintavallan puitteissa lainmukaisten päätöstenkin tarkistamisen kohtuullisemman lopputuloksen saavuttamiseksi tai sellaisen lopputuloksen saavuttamiseksi, joka paremmin toteuttaisi lainsäädännön tarkoituksen sekä yleiset oikeusperiaatteet. Kysymyksessä olisi vapaamuotoinen sovittelu, jota kanteluviranomainen, kantelun kohteena oleva viranomainen ja asiakas voisivat käydä. Ks. myös *Mäenpää* 2009a, s. 1102–1103.

⁵¹¹ Viranomaiset ovat myös suhtautuneet varauksellisesti siihen, että oikeusasiamies voisi määrätä korvauksia perus- ja ihmisoikeuksien loukkausten johdosta. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 180. Toisaalta oikeusasiamiehen tutkimiskynnys on saatettu liittää vanhassa ratkaisukäytännössä vahinkokysymykseen. Ks. EOA 30.12.1967/2941, dnro 1208/66. Asia ei antanut oikeusasiamiehen puolelta aihetta mihinkään toimenpiteisiin, koska virheellisestä menettelystä ei ollut kerrottu aiheuttaneen asianosaisille vahinkoa.

⁵¹² *Paunio* 2007, s. 13. ”Nykyisen sääntelyn puitteissa oikeusasiamiehellä ei ole katsottu olevan mahdollisuutta lausua vahingonkorvausvastuusta eikä hän myöskään voi määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Joitakin esityksiä korvausten maksamiseksi on kuitenkin vuosikymmenten mittaan tehty, ja ne ovat johtaneet kantelijoiden kannalta hyviin lopputuloksiin.” EOA 12.1.2009 dnro 3719/5/08 (Lausunto passiivisuustyöryhmän mietinnöstä). *Riitta-Leena Paunio* viittasi vuonna 2005 ehdotukseen siitä, että oikeusasiamiehen pitäisi nykyisestä poiketen sovittaa viranomaisen ja kansalaisen välillä ja tällä tavoin pyrkiä siihen, että viranomainen muuttaa ratkaisua tai hyvittää menettelynsä aiheuttamat vahingot. Tällöin hän totesi kannanottonaan, että olisikin syytä pohtia, tulisiko oikeusasiamiehellä olla käytettävissään sellaisia keinoja, joiden avulla hänen puoleensa kääntyvää kansalaista voitaisiin auttaa nykyistä konkreettisemmin. ”Sovittelu voisi olla tällainen keino. Toisaalta se ei sovellu hyvin

keusasiamiesinstituution on ehdotettu toimivan välittäjänä, jotta oikeudenkäyntejä ihmisoikeustuomioistuimissa voitaisiin välittää.⁵¹³ Tämä merkitsisi oikeusasiamiehen aikaisempaa aktiivisempaa toimintaa sovintoratkaisun saamiseksi.⁵¹⁴

Jos suomalaisen oikeusasiamiesinstituution yhteydessä koetaan ongelmalliseksi sovitteluprosessin käyttöönottoaminen, voitaisiin tämä luontevammin tehdä osaksi mahdollisten alueellisten oikeusasiamiesten toimintaa. Nämä voisivat korvata lääninhallitusten kanteluasioiden käsittelyä, kun lääninhallitusjärjestelmästä on luovuttu. Näitä voisi olla hieman läänijakoa muotoillen Etelä-, Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomen alueelliset oikeusasiamiehet.⁵¹⁵ Tämä ehdotus ei sinänsä ole uusi, vaan entiset oikeusasiamiehet, muun muassa *Lauri Lehtimaja*, ovat jo aikaisemmin esittäneet tämänsuuntaisia näkemyksiä.⁵¹⁶ Oikeusasiamieslaissa säännelty siirtomenettely ei tule toimimaan tämäntyyppisenä sovittelu-järjestelmänä, sillä todennäköisesti kanteluita tullaan siirtämään valtakunnallisille organisaatioille, kuten Valviralle ja mahdollisesti erityisvaltuutetuillekin. Siirron kohteena olevien viranomaisten osalta sovittelu-toiminnan näkökulmasta on ongelmallista se, että useimmiten niiden

oikeusasiamiehen muuhun toimenpidevalikoimaan.” Oikeusvaltioperiaatteen kulu-
luvasta laillisuuden noudattamisen valvonnasta virkatoiminnassa ei tulisi Paunion
mielestä luopua, ei myöskään mahdollisuudesta saattaa virkamies rikosoikeudelliseen
virkavastuuseen. Oikeusasiamiesinstituution vahvuudeksi hän näkikin sen, että oi-
keusasiamiehellä on myös syyteoikeus. *Paunio* 2005, s. 12–13.

⁵¹³ *Hammarberg* 2006b, s. 141.

⁵¹⁴ Vaikka viranomaisella olisikin harkintavaltaa tilanteen muuttamiseen, hallinnolla
saattaa olla usein pelko ns. ennakkotapauksen syntymisestä, mitä halutaan välttää.
Tapaukseen saattaa kuitenkin liittyä sellaisia erityispiirteitä, mitkä eivät välttämättä
vaarantaisi perustoimintatapaa. Tällaisista näkökohdista. *Murphy* 2005.

⁵¹⁵ Euroopassa alueellisia oikeusasiamiehiä on tällä hetkellä Belgiassa, Saksassa, Es-
panjassa, Italiassa, Itävallassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Syyt alueelliselle
järjestelmälle vaihtelevat, ja useimmissa maissa se johtuu liittovaltiorakenteesta. Yh-
distyneessä kuningaskunnassa, ja nimenomaan vielä kun tarkastellaan Englannin ja
Walesin järjestelmää, on myös olemassa varsinainen alueellinen järjestelmä. Itävallan
järjestelmä liittovaltiorakenteesta huolimatta on nimenomaan valtakunnantason jär-
jestelmä.

⁵¹⁶ Esillä oli ollut mahdollisuus kehittää lääninhallituksista laillisuusvalvonnan kes-
kuksia maakuntiin, jolloin oikeusasiamies saisi näistä alueellisia yhteistyökumppaneita
ja voisi keskittyä oikeusasiamiehen tutkittavaksi sopiviin ongelmiin. *Lehtimaja* totesi
kuitenkin kehityksen menneen toiseen suuntaan. *Lehtimaja* 2002, s. 20. Läänin-
hallitusten lakkauttaminen on muuttanut tilannetta vielä tältä osin, vaikka sinänsä
aluehallintovirastoille on siirtynyt suurin osa tästä lääninhallitusten kantelujen käsit-
telyn tehtäväkokonaisuudesta.

omaan toimintaan ei kuulu sovittelu vaan valvonta osittaisesta hajajoituksestaankin huolimatta.

Periaatteessa lainsäädäntö ei aseta estettä laajemman sovitteluprosessin käyttöönotolle. Tämä todettiin myös vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutoksen yhteydessä, vaikka säännöksen täydentämisestä tältä osin luovuttiin. Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus tehdä esitys, eikä tätä ole oikeudellisesti rajoitettu siten muodollisesti, että se koskisi vain esimerkiksi esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi, vaan se voi olla myös ns. hallinnollinen esitys⁵¹⁷. Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt periaatteellisesti tärkeänä myös lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden oikaisemisessa.⁵¹⁸ Tämä voisi liittyä ikään kuin oikeusasiamiehelle asetettuun perusodotukseen, eli moni kantelija haluaa kantelullaan ensi sijassa vastauksen siihen, onko hänen asiassaan tapahtunut virhe vai ei. Keskusteluyhteys on saattanut katketa myös viranomaisen ja kansalaisen välillä, ja kantelu voi edesauttaa tämän yhteyden uudelleen löytymistä.⁵¹⁹

Oikeusasiamiehen kannanottojen ollessa oikeudellisesti ei-sitovia, niiden tosiasiallinen merkitys lähtee oikeusasiamiestä instituutiona ja henkilönä kohtaan tunnetusta auktoriteetista.⁵²⁰ Osa auktoriteetista voi tul-

⁵¹⁷ Esim. apulaisoikeusasiamies nimenomaan oikeusasiamieslain 11 § momenttiin viitaten katsoi mahdolliseksi tehdä esityksen, koska asian vieminen tuomioistuintien kantelijan ja hänen myötäpuoliensa näkökulmasta ei enää ollut kohtuullista. Kunta myös noudatti apulaisoikeusasiamiehen esitystä. AOA 11.10.2010 dnro 1713/4/09 (Kunta peri lakiin perustamattomia omavastuuosuuksia).

⁵¹⁸ Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen 24.1.2008 dnro 3769/5/07 (Lausunto oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnöstä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen oikeusturvakeinona).

⁵¹⁹ Oikeusasiamiehen käsitys kantelijoiden odotuksista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 31.

⁵²⁰ Suomessakin kantelija pyrkii edistämään asiaansa oikeusasiamiehen ratkaisulla. Ei ole selvitystä siitä, miten yleistä tällainen on ja miten viranomaiset suhtautuvat oikeusasiamiehen esittämään kantaan. Vuonna 2003 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisema asia osoittaa, että oikeuskanslerin ottamaan oikeudelliseen kantaan ei tässä tapauksessa ollut mukauduttu. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko asianosaisella oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkärien nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta perusteella. Henkilö oli apulaisoikeuskanslerin vuonna 2001 tekemään päätökseen ja sosiaali- ja terveysministeriön samoin vuonna 2001 päivättyyn kannanottoon viitaten vaatinut vakuutusyhtiöltä tietoja. Vakuutusyhtiö oli hylännyt vaatimukset. Hallinto-oikeus määräsi tiedot annettavaksi ko. henkilölle. Vakuutusyhtiön valitettua asiasta korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa apulaisoikeuskanslerin, sosiaali- ja terveysministeriön sekä eduskunnan oikeusasiamiehen

la kuitenkin myös julkisesta painostuksesta.⁵²¹ Englannin paikallishallinnon oikeusasiamiehet voivat vaatia hallintoa julkaisemaan ratkaisunsa alueella ilmestyvässä lehdessä, jos oikeusasiamiehen suosituksia ei noudateta, tai oikeusasiamies voi itse julkaista asian.⁵²² Yksi mielenkiintoinen mahdollisuus, joka voisi myös Suomessa tulla kyseeseen, voisi olla oikeusasiamiehen vuosikertomuksen käsittelyn kehittäminen ja erityisraportoinnin lisääminen. Voisiko olla mahdollista, että myös Suomessa perustuslakivaliokunta käsitellessään vuosikertomusta tarkastelisi lähemmin oikeusasiamiehen esiin ottamia ongelmatapauksia? Asianomaiset virkamiehetkin voitaisiin kutsua tällöin kuultaviksi. Nykyäänhän perustuslakivaliokunta ei puutu yksittäisiin tapauksiin käsitellessään oikeusasiamiehen vuosikertomusta. Suomessa tällaisen toiminnan katsottaisiin kuitenkin helposti vaarantavan oikeusasiamiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Yhtenä suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehittämisen ongelmanna voi olla se, että melko kattavasta viranomaisen menettelyä ohjaavasta laintasoisesta normistosta huolimatta oikeusasiamiehen päätehtäväksi mielletään Suomessakin viranomaisen menettelyn valvominen eikä niinkään aineellisoikeudellisiin kysymyksiin tai edes menettelyn virheellisyyden vaikutuksiin aineelliselta kannalta puuttuminen. Perustuslakivaliokuntakin oikeusasiamiehen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä toteaa, että ”laillisuusvalvonnan luonteesta johtuen kannanotoissa kiinnitetään huomiota yleensä viranomaisten menettelytapoihin”.⁵²³ Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tähän tehtävään keskittyminen liittyisi nimenomaisesti ”laillisuusvalvonnan luontee-

kannanottoihin viitaten sekä julkisuuslaista ilmenevien periaatteiden ja tavoitteiden valossa, että näytti selvältä, että eläkkeenhakijalla oli oikeus saada tieto. KHO 01.09.2003/1998 (KHO 2003:57).

⁵²¹ Kanteluratkaisuilla voi olla sellaista yleistä merkitystä, että niihin voidaan vedota esimerkiksi sosiaaliamiehen työssä, eli kanteluja voidaan ikään kuin uusiokäyttää. Kunnat eivät kuitenkaan usein paljon välitä vetoamisista oikeusasiamiehen ratkaisuihin ja toimivat kuten ennenkin, koska pahin seuraamus, joka yleensä kunnan viranhaltijaa kohtaa, on, että lainvalvontaviranomainen kiinnittää virkamiehen huomiota menettelyyn jatkossa. Kanteluinstituutiota pyritään nykyään käyttämään kollektiivisesti painostuskeinona julkista hallintokoneistoa vastaan. Kysymys on tällöin joukkokanteen tyyppisestä joukkokantelusta painostuskeinona. *Liukkonen* 2010, s. 60.

⁵²² Tieto. Office of the Ombudsman (Ireland). Speeches. Setting up an Ombudsman Institution or National Human Rights Institution. Address by Emily O'Reilly, Ombudsman at 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

⁵²³ PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp.

seen”. Tämä kysymys menettelyyn keskittyvästä valvonnasta on yleisemminkin hallinto-oikeudellinen ongelma.

Sovittelun eräs muoto on ehdotus maksettavasta vahingonkorvauksesta tai muuntyyppisestä hyvityksestä. Anglosaksisissa maissa oikeusasiamiesten toimintaan kuuluvat yleisesti suositukset ns. *ex gratia* -korvausten maksamisesta. Vähän samantyyppinen toimivaltuus on Ruotsin oikeuskanslerilla. Suomen oikeusasiamieskin on toisinaan esittänyt viranomaiselle vahingonkorvauksen tai muuntyyppisen hyvityksen maksamista. Tällainen menettely ei ole kuitenkaan kovin yleistä.⁵²⁴ Eri-laisia korjaavia esityksiä on kuitenkin tehty lähes koko toiminnan ajan.⁵²⁵ Yleensä viranomaiset ovat oikeusasiamiehen tämäntyyppistä suositusta noudattaneet. Voidaankin miettiä sitä mahdollisuutta, että oikeusasiamies ehdottaisi useammin korvausten maksamista.⁵²⁶ Oikeus-

⁵²⁴ Uudemmasta ratkaisukäytännössä vuonna 2003 eduskunnan apulaisoikeusasiamies kantelua tutkiessaan pyysi oikeusministeriöltä lausunnon, jossa hän samalla pyysi ministeriötä ottamaan kantaa kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen. Tapauksessa oli ulosmitattu väärän henkilön äitiyspäivärahaa pysäköintivirhemaksu kymmenkertaisesti. Ministeriö maksoi kantelijalle 168 euroa korvauksena kuluista, joita asian selvittäminen oli hänelle aiheuttanut. AOA 28.5.2003 dnro 2979/4/01. Ks. myös EOA 15.11.2002 dnro 2658/4/00 (Kansaneläkelaitoksen vastuu virheensä seurauksista). Kansaneläkelaitos ilmoitti olevansa valmis korvaamaan kantelijalle sen veron määrän, jonka hän on joutunut takautuvasta eläkkeestään maksamaan. Ehdotukset ovat liittyneet usein hyvin konkreettisten vahinkojen korvaamiseen. Esim. AOA kirje valtioneuvostolle 21.2.1992 dnro 1904/4/90 (Vahingonkorvaus räjähdysjonnettomuuden aiheuttamasta vahingosta). Vrt. esim. AOA 21.6.1999 dnro 1355/2/99 (Kunnan velvollisuus päivähoidon järjestämiseen). Kysymys oli Espoon päivähoitotilanteesta. Samoihin aikoihin korkein oikeus (KKO 2001:93) katsoi kunnan (Vantaan) korvausvelvolliseksi vahingosta, joka oli aiheutunut vanhemmalle päivähoitopaikan saamattomuudesta julkista valtaa käytettäessä. Ks. *Kuusikko* 2002, s. 99–134.

⁵²⁵ Esim. vanhemmasta käytännöstä. EOA 25.4.1953/626 (kirjelmä) (Kirjelmä valtioneuvostolle erään viran lakkauttamisen ja haltijan lakkautuspalkan asettamisen johdosta). Oikeusasiamies totesi kantelijan ryhtyneen tavattomaan painostuskeinoon: syömälakkoon. Oikeusasiamies ehdottikin, että vaikka lain mukaan ei olisi velvollisuutta, niin voitaisiinko tarjota kantelijalle, jonka asiaa oikeusasiamies oli jo aikaisemmin tutkinut, jotain avointa virkaa tai hänen lakkautuspalkkansa voitaisiin nostaa nykyrahan arvoa vastaavaksi. Aikaisemmin samaa asiaa oli käsitelty kanteluna. EOA 29.8.1951/986 (Kysymys valtioneuvoston esittelijän asemasta)

⁵²⁶ Eräs mahdollisuus voisi olla myös oikeusasiamiehen esityksen kytkeminen riita-asioiden sovittelujärjestelmään. Julkisen vallan vahingonkorvauskysymystä on periaatteessa mahdollista sovittaa riita-asiana rikosasian sovittelujärjestelmässä. Lain rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) 1 §:n 2 momentin mukaan sovittelu voi kohdistua sellaisiin riita-asioihin, joissa ainakin yksi osapuoli on luonnollinen henkilö. Lain 3 §:n 2 momentin riita-asia voidaan ottaa soviteltavaksi, jos sen käsittelemistä sovittelussa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja 15 §:n mukaan riita-asian kohdalla sovittelutoimiston tulee lisäksi arvioida, onko asian käsitte-

asiamiehen tehdessä suosituksia useammin saattaisi kuitenkin ilmetä, että viranomaiset eivät enää yhtä usein toimisi oikeusasiamiehen suosittelun perusteella. Tämä saattaisi vahingoittaa oikeusasiamiehen arvovaltaa. Jonkin verran tällaisten suosittelun määrää voisi kuitenkin lisätä, sillä vahingonkorvauskanteen kuluriski on suuri ja täten kynnys tämäntyyppisiin oikeudenkäynteihin on varsin korkea.⁵²⁷ Osa julkisen vallan käytön ongelmista on muuttunut luonteeltaan enemmänkin asiakaspalvelutilanteen kuluttajasuojajärjestelmän ulkopuolelle. Oikeusasiamiehen rooliin kuuluisikin olla aktiivisemmin nimenomaan julkisen hallinnon kuluttaja-asiamies.

Kalle Määttä ja *Anssi Keinänen* ovat tutkimuksessaan ottaneet esiin myös korvaukset ja hyvitykset todeten korvaus- ja hyvityksiasioiden olleen yksi, tosin harvakseltaan toistuva asiaryhmä oikeusasiamiehen toiminnassa. ”Jos oikeusasiamies on tältä osin suosittelut korvauksen maksamista tai muuta sellaista taloudellista suoritusta, on se yleensä viranomaistaholla toteutettu.” He kiinnittivät tutkimuksessaan huomiota myös siihen, että korvaus- ja hyvityssuosituksia ei tehdä enää nykyisin siinä määrin kuin tarkastelujakson alkuvuosina.⁵²⁸ Kysymys saattaa olla oikeusasiamiesten linjauseroista.⁵²⁹ Joissakin tilanteissa tuntuu kui-

ly sovittelessa tarkoituksenmukaista. Päätöksestä voidaan hakea muutosta 23 §:n mukaan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Riita-asian sovittelun tarkoituksenmukaisuutta ei ole laissa tarkemmin säännelty. Hallituksen esityksessä todetaan yleisluotoisesti, että sovittelun tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa olisi perusteltua kiinnittää huomiota siihen, onko tapausta varten olemassa erikseen järjestettyjä sovintomenettelyitä. HE 93/2005, s. 17. Valiokunnassa riita-asioiden sovittelemiseen katsottiin soveltuvan rikosperusteisten vahingonkorvausvaatimusten ohella vain vähäiset riita-asiat. LaVM 13/2005 vp – HE 93/2005 vp.

⁵²⁷ Oikeusasiamiehelle on saatettu antaa myös oikeusavun antamismahdollisuus yksityiselle. Tanskan ja Norjan osalta suomalaisessa kirjallisuudessa. *Stoor* 2010, s. 67.

⁵²⁸ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 99. Tässä yhteydessä he ottivat esiin oikeusasiamies Lauri Lehtimajan ratkaiseman asian, jossa oikeusasiamies pyysi korvausvaatimuksen hylkäämistilanteesta myös sen asianmukaista perustelemista. Määttä ja Keinänen totesivat myös, että on myönnettävä, että korvauksia ja hyvityksiä koskevia tapauksia ei ole kovinkaan paljoa edes koko tarkastelujakso huomioon ottaen. Lisäksi he totesivat, että ”tässä valossa voidaan myös kysyä, toimisiko lähinnä oikeusasiamiehen arvovaltaan nojaava järjestelmä, jos näitä tapauksia olisi selvästi nykyisin enemmän.” Muissa maissa oikeusasiamiesten arvovalta vaikuttaa riittävän.

⁵²⁹ Kyse ei ole vain linjauseroista, vaan siitä, että eräissä kohtuuttomaksi katsottavissa virhetilanteissa saatetaan ehdottaa, mutta tulkinnallisemmissa tilanteissa rajataan vahingonkorvauskysymys toimivallan ulkopuolelle. Vrt. AOA 20.4.2009 dnro 4223/4/08 (Passihakemusta koskeva neuvonta). Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa todetaan suoraan kantelijan korvausvaatimuksesta, että ”oikeusasiamiehen tehtävä ei

tenkin selkeästi siltä, että oikeusasiamieheltä voitaisiin odottaa aktiivisempia toimenpiteitä asiantilan korjaamiseksi ja/tai hyvittämiseksi,⁵³⁰ vaikka kytkentänä perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin.⁵³¹

Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt kannanotoissaan perusteltu- na syyteoikeuden olemassaoloa, vaikka siihen turvaudutaankin harvoin. Kysymys on periaatteellisesta mahdollisuudesta, mikä antaa omalta osaltaan painoarvoa oikeusasiamiehen tutkimuksille. Toisaalta jos laillisuuden valvonta muunnetaan vain perustusoikeuksien valvontakysymykseksi, ja koska viranomaistoiminta harvoin on suoraan perustuslain ja perusoikeuksien vastaista, ei välttämättä enää olisi tarvetta syytteen nostamis- ja ajamisoikeuteen, koska kyseessä olisivat lähinnä perusoikeusmyönteiset laintulkinnat. Tähän suuntaan oikeusasiamiesinstituution kehitys on ollut menemässä. Mutta halutaanko Suomessa todella tehdä oikeusasiamiehestä vain perus- ja ihmisoikeuksien valvoja?

Oikeusasiamiehen keinovalikoiman kehittämisen tarpeellisuutta tulisi miettiä senkin vuoksi, ettei kantelijoilla ole realistista tietoa laillisuusvalvonnan luonteesta ja oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksista. Vaikka toimintamahdollisuuksia kehitettäisiinkin, eivät ne tietenkään

ole ottaa asiaan kantaa, vaan tällaisten kysymysten käsittely kuuluu ensi vaiheessa käräjäoikeudelle”. Mutta taas AOA 13.5.2009 dnro 2272/4/07 (Merivartija antoi virheellisen katsastusmääräyksen). Jälkimmäisessä tapauksessa apulaisoikeusasiamies antoi oikeusasiamieslain 10 §:n 1 momentin nojalle merivartijalle huomautuksen. Samalla oikeusasiamies esitti Rajavartiolaitoksen esikunnan harkittavaksi, tulisiko merivartijan menettelystä aiheutunut haitta jollakin tavoin hyvittää kantelijalle. Rajavartiolaitoksen esikuntaa pyydettiin ilmoittamaan asiasta syyskuun loppuun mennessä. Kummassakin tapauksessa oli kysymys lähinnä syntyneistä ylimääräisistä matkakustannuksista.

⁵³⁰ Korvaustilanteet voisivat olla kuitenkin varsin vaikeita, vai miten tulisi suhtautua viranomaisen virheeseen, henkilön omaan myötävaikutukseen tai ylipäättänsä siihen, onko mitä ja miten korvattavaa, kun uusseelantilainen henkilö on suorittanut muutamman kuukauden varusmiespalvelusta olematta Suomen kansalainen. AOA 20.12.2002 dnro 365/4/01 (Suomen kansalaisuuden menettäneen kutsuminen asepalvelukseen).

⁵³¹ *Ulla-Majja Lindström* esittelee artikkelissaan oikeusasiamiehen kannanottoja ja esityksiä viimeisen kymmenen vuoden ajalta, joissa viranomaista on kehoitettu korjaamaan tai hyvittämään virheensä. Hallintokantelu voi välillisten vaikutustensa kautta johtaa kantelijan kannalta toivottuun lopputulokseen. Hyvityksen on katsottu olevan voivan olla myös immateriaalista, vaikkapa anteeksipyyntö. Eräänä kehittämismahdollisuutena hän tuo esiin sen, että ”kun työryhmä pohtii instituution toimintamuotoja ja perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman laaja-alaista edistämistä, se voisi yhtenä keinona harkita oikeusasiamiehelle laissa annettavaa mahdollisuutta esittää perusoikeuksien loukkausten rahallista hyvittämistä. Oikeusasiamiehen lakiin perustuva esitys perusoikeusloukkausten rahallisesta hyvittämisestä tukisi siten perus- ja ihmisoikeuksien laaja-alaista edistämistä.” *Lindström* 2010, s. 70–85.

vastaa kohtuuttomia odotuksia. Kantelijathan haluavat muutettavaksi lainkäyttö- ja hallintoratkaisuja, jotka saattavat olla täysin laillisia. Oikeusasiamies on nähnyt tällöin tehtäväkseen omaa toimivaltaansa koskevien väärinkäsitysten oikaisemisen ja kantelijan neuvomisen.⁵³²

Oikeusasiamies saa runsaasti pyyntöjä myös viranomaisen ratkaisun muuttamiseksi tai jonkin asian uudelleen käsittelemiseksi, esimerkiksi väärän tuomion purkamiseksi tai jonkin harkinnanvaraisen edun myöntämiseksi kohtuuttoman vaikeaan tilanteeseen joutuneelle kansalaiselle. Valitettavasti harvoissa tapauksissa on kuitenkin oikeudellisia edellytyksiä pyynnön esittäjän auttamiseen. Usein on kysymys asianajollisen avun pyytämisestä. Asianajollisten neuvojen tai muun oikeusavun antaminen ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimenkuvaan. Vakiintuneesti on katsottu, että oikeusasiamiehen tehtävänä on ensisijaisesti valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta ja ettei hän tässä tiukan puolueettomassa roolissaan voi lähteä oikeusavustajana ajamaan yhden ihmisen tai eturyhmän sosiaalisia tai oikeudellisia asioita.⁵³³ Tässä näkyy suomalaisen eduskunnan oikeusasiamiestradition legalistisuus. Vaikka monissa maissa korostetaan lähtökohtaista puolueettomuutta kantelun kohteena olevan asian selvittelyn alkuvaiheessa, niissä tapauksissa, joissa todetaan nimenomaisesti epäkohdan ilmenneen, oikeusasiamies muuttuu yksilön avustajaksi. Vastakkaisessa tilanteessa oikeusasiamies taas pyrkii selvittämään kantelijalle asian viranomaisen näkökohtia tukien.

Oikeusasiamieslain muutoksen valmisteluvaiheessa, ja erityisesti hallituksen esityksessä, huomiota kiinnitettiin vain oikeusasiamiesinstituution yleiseen merkitykseen laillisuuden valvojana, eikä varsinaisena konkreettisena, yksittäistapauksessa oikeusturvaa antavana tahona. Kantelun tutkimisella todettiin olevan ensinnäkin tiettyä yleistä viranhoidon legitimitettä turvaavaa merkitystä. Tämän vaikutuksen katsottiin perustuvan osittain nimenomaan sen viranomaistoiminnan virheitä ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Oikeusasiamiesinstituution yhteydessä painotetaan näin vain sen merkitystä viranomaistoimintaan kohdistettavan yleisen luottamuksen kannalta. Oikeusturvan osalta tuotiin yllättävänkin voimakkaasti esille kantelunalaisen virkamiehen oikeusturva, jonka kannalta laillisuusvalvojan kannanotto siitä, että menettely ei

⁵³² Muistio. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies 10.4.1996. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995.

⁵³³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 31.

ole ollut moitittavaa, on osa virkamiehen oikeussuojaa.⁵³⁴ Tämä näkökulma on hyvin keskeinen, ja kansainvälisestikin on todettu, että oikeusasiamies turvaa myös virkamiehen asemaa asiakkaiden taholta tulevia kohtuuttomia odotuksia kohtaan. Asiyhteydessään, jossa kantelun yleistä merkitystä korostetaan ja oikeussuoja nähdään vain virkamiehen oikeussuojana, korostuu kuitenkin yksilön oikeussuojatarpeiden sivuuttaminen. Yksittäisen kantelun katsotaan voivan edellyttää nimenomaan ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa johonkin yleisempään yhteiskunnallista merkitystä omaavaan asiaan, ja vain asian erityinen tärkeys kantelijalle tai kantelijan kuuluminen haavoittuvaan väestöryhmään olisi voinut lähtökohtaisesti perustella kantelun perusteellista tutkintaa. ”Kantelun tutkinnan tulee olla riittävän kattavaa ja sen muodot riittävän joustavia, jotta laillisuusvalvonta täyttäisi sille asetetut yhteiskunnalliset tehtävät.”⁵³⁵ Yhteiskunnallisia tehtäviä ei kuitenkaan muilta osiltaan selvennetty, mikä antoi selkeän vaikutelman vain yleisistä tehtävistä. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat yksilön näkökulmasta kuitenkin edelleen ainoita tehokkaita oikeussuojateitä viranomaisen passiivisuuskysymyksissä. Julkisen terveydenhuollon alueella ei tehdä muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja ja yleensä tosiasiallisen viranomaistoiminnan kohdalla vain kantelu on ainoa käytettävissä oleva oikeusturvakeino. Myös julkisen vallan vahingonkorvausvastuuseen liittyvät oikeussuojantarpeet on puutteellisesti ratkaistu. Suomessa ei ole edes kokeilun asteella ollut esillä sovittelutoiminta viranomaistoimintaan liittyen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän ongelmaan jossain määrin huomiota. Toisin kuin joissakin toisissa lausumissa on esitetty, jo olemassa olleet säännökset mahdollistivat toimenpiteiden monipuolistamisen. Perustuslakivaliokunta toi tämän näkökohdan aikaisempaa voimakkaammin esiin. ”Oikeusasiamies voi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n perusteella tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan poistamiseksi. On mahdollista, että hän tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi.” Valiokunta pitää

⁵³⁴ HE 205/2010 vp, s. 16.

⁵³⁵ HE 205/2010 vp, s. 16. Sen sijaan lainvalmistelussa korostettiin sitä, että luonteeltaan nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamis- ja valvontatehtävä on usein yksittäisen kanteluasian tutkintaa ja käsittelyä laajempi asia. ”Ylimpien laillisuusvalvojen omien aloitteiden kautta on mahdollista tutkia erilaisia laillisuuden tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä yleisempiä kysymyksiä. HE 205/2010 vp, s. 17.

esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.”⁵³⁶

Esityksentekomahdollisuutta tulisi aktiivisesti käyttää aina, kun siihen voidaan katsoa olevan aihetta. Tästä hyvän esimerkin viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä tarjoaa rintamasotilastunnusten myöntäminen eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton jälkeen. Näissäkään tapauksissa eduskunnan (apulais)oikeusasiamies ei varsinaisesti tehnyt esitystä, vaan tyytyi toteamaan, että ”toimitettujen uusien todisteiden perusteella voidaan mielestäni pitää luotettavasti selvitettyinä, että kantelijat ovat osallistuneet rintamasotilastunnukseen oikeuttavaan palvelukseen”. Apulaisoikeusasiamies saattoi tämän käsityksen puolustusministeriön tietoon mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten. Samalla apulaisoikeusasiamies pyysi ministeriötä ilmoittamaan aikanaan kannanoton aiheuttamista toimenpiteistä.⁵³⁷

Ihmisoikeusloukkauksen kohteella, jonka kärsimä vahinko on aineeton, ei ole Suomessa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) rajoitetun mekanismin ohella käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoja.⁵³⁸ Esillä on ollut nimenomaan ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen kansallisella tasolla. Toisaalta taas julkisen

⁵³⁶ PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp. Perustuslakivaliokunta viittasi tässä yhteydessä *Ulla-Maija Lindströmin* artikkeliin perusoikeusloukkausten hyvittämisestä (*Lindström* 2010). *Jacob Söderman* puuttui tähän myös esittelypuheenvuorossaan eduskunnassa, ja totesi valiokunnan toivovan, että oikeusasiamieslain 11 §:n mukaisia esityksiä tehdään aina kun siihen on laillisia edellytyksiä. Säännös mahdollistaa oikeusasiamiehelle oikeuden tehdä esityksiä tapahtuneen viranomaisvirheen oikaisemiseksi tai epäkohdan poistamiseksi esittämällä viranomaiselle, että kantelijalle suoritettaisiin hyvitys aiheutuneesta vahingosta. Valiokunta piti mahdollisena tehdä esityksen myös hallinnollisen erimielisyyden ratkaisemiseksi viranomaisten ja kantelijan välillä etsimällä riitaan lainmukainen ja tarkoituksenmukainen ratkaisu viranomaisen harkintavallan puitteissa, eli asia voitaisiin sopia. Näin vältettäisiin turhia ja joskus pitkäaikaisia oikeusriitoja. PTK 165/2010 vp (3.3.2011).

⁵³⁷ AOA 30.7.2008 dnro 499/4/06; AOA 30.7.2008 dnro 500/4/06 (Rintamasotilastunnusten myöntämisessä epäyhtenäistä käytäntöä). Ks. myös AOA 30.7.2008 dnro 2825/4/06. Oikeusasiamies korostaa omaa rooliaan ja henkilöiden katsotaan saaneen lopulta tunnukseensa apulaisoikeusasiamiehen aloitteesta kielteisistä päätöksistä kanneltuaan. Myös esim. EOA 6.11.2001 dnro 850/4/99 (Viivästys rintamasotilastunnuksen saamisessa).

⁵³⁸ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010, s. 68–71. Korkeimman oikeuden ratkaisusta (KKO 2008:10) ihmisoikeusloukkauksen aiheuttaman kärsimyksen korvaamisesta muissa kuin vahingonkorvauslain tuntemissa tilanteissa erityisenä kärsimyskorvauksena. Ks. asiasta yleisemmin. *Hakalehto-Wainio* 2010, s. 747–763; Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010, s. 50–52.

palvelun hyvittämiskysymykset nähdään kuluttajasuojakysymyksinä. Voidaankin näin kysyä, millainen tilanne on sitten hyvän hallinnon toteutumattomuuden loukkaamistilanne, joka on voinut aiheuttaa konkreettistakin vahinkoa. Kyse voi olla jopa tilanteesta, jossa täyttyisi julkisen vallan vahingonkorvauslain mukainen vastuu, mutta muun muassa kuluriskiin liittyen ei voida olettaa, että yksityinen henkilö alkaisi ajaa vahingonkorvauskannetta.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on nähtävissä jälleen muutosta. Esityksiä epäkohtien korjaamiseksi⁵³⁹ tai jopa hyvittämiseksi vaikutetaan julkaistun oikeuskäytännön mukaan tehtävän enemmän. Erityisen merkittävänä on pidetty oikeusasiamiehen tekemää esitystä aineettoman ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta.⁵⁴⁰ Oikeusasiamieslain vuoden 2011 muutoksen yhteydessä todettiin, ettei olemassa oleva laki rajoita oikeusasiamiehen mahdollisuutta tehdä esityksiä tai toimia yleensä sovittelevammassa roolissa, vaikka 11 §:ään jäikin lisäämättä nimenomainen hyvitys- ja sovintoelementti.⁵⁴¹ Virheiden hyvittäminen voidaan nähdä myös osana hyvää hallintoa.⁵⁴²

⁵³⁹ Esitys asiavirheen korjaamiseksi. AOA 28.5.2009 dnro 3638/2/07 (Vangille oli määrätty kaksi kurinpitorangeistusta samasta järjestysrikkomuksesta). Ks. myös AOA 7.4.2011 dnro 4204/4/09.

⁵⁴⁰ EOA 28.1.2011 dnro 4181/4/09 (Potilaan kohtelu eristysluonassa loukkasi ihmisarvoa). ”Perusoikeuksien loukkaukset tulisi ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää.” Jos loukkausta ei voida enää oikaista tai korjata, se tulisi hyvittää, eli kyseeseen tulisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan perustuva oikeus tehokkaisiin oikeus- suojakeinoihin ihmisoikeusloukkauksessa, johon kärsimyskorvaus perustettaisiin. Oikeusasiamies esitti viranomaiselle, että se harkitsisi mahdollisuutta kärsimyskorvauksen maksamiseen. Ks. myös *Jääskeläinen* 2011.

⁵⁴¹ Selvytyden vuoksi olisi katsottu perustelluksi säätää laissa nimenomaisesti oikeusasiamiehen mahdollisuudesta tehdä myös aiheutuneen vahingon hyvittämistä koskeva esitys. Valittu termi ”hyvittäminen” olisi ollut laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingon tai vahingonkorvauksen käsite. Oikeusasiamiehen hyvitysesitys voisi tarkoittaa myös aineettoman vahingon korvaamista (ns. kärsimyskorvausta). Vahinkojen hyvittäminen olisi yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto. ”Kantelijan ja tämän viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon saattaminen yhteen oikeusasiamiehen välityksin voisi edesauttaa asian sovinnollista ratkaisua myös silloin, kun kyse ei ole vahingon hyvittämisestä.” Joissakin tapauksissa kantelijan ja lailisuusvalvontaintressien kannalta riittävää voisi olla pelkästään se, että viranomainen tai virkamies pyytää anteeksi virheellistä menettelyään sen kohteelta. Nykyistä sääntelyä esityksen tekemisestä virheen oikaisemiseksi ja epäkohdan korjaamiseksi olisi täsmennetty siten, että esitys olisi voitu tehdä asian sopimiseksi, tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai hyvittämiseksi taikka epäkohdan korjaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätty muistio perustuslakivaliokunnalle.

⁵⁴² EOA 24.5.1999 dnro 838/4/96 (Kunnan aiheuttaman vahingon korvaaminen). Oi-

Oikeusasiamiehen toiminnassa on näkyvissä muitakin muutoksia. On ollut havaittavissa, että oikeusasiamies viittaa aikaisempaa enemmän omiin ratkaisuihin,⁵⁴³ myös toiminnan yleisemmän kehittämisen näkökulmasta.⁵⁴⁴ Samoin ratkaisujen vaikutusten jälkikäteistä seurantaa on haluttu kehittää lainmuutoksin⁵⁴⁵ ja käytännön menettelytavoin.⁵⁴⁶

Oikeusasiamiesinstituution merkitys hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän näkökulmasta on jäänyt jollain tavoin avoimeksi suomalaisessa järjestelmässä, joka on korostanut legalistisuutta ja erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää hallinto-oikeudellista luonnetta omaavien ”julkisoikeudellisten oikeusriitojen” ratkaisemisessa. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa oikeusasiamiesinstituutio mainitaan ikään kuin ylimääräisenä lisänä, mitä se tietenkin on, koska sillä ymmärretään olevan normaaleja muutoksenhakukeinoja täydentävän luonteen.⁵⁴⁷ Kuitenkin

keusasiamies totesi, että hänen tehtäviinsä ei kuulu päättää vahingonkorvausvelvollisuudesta, vaan tämä on viime kädessä asianomaisen tuomioistuimen asia. Oikeusasiamies esitti kuitenkin kunnanhallitukselle, että se ottaisi kantelijoiden korvaushakemuksen vielä uudelleen harkittavaksi. Oikeusasiamies suositteli, että kunnanhallitus tällöin kiinnittäisi huomiota seuraaviin näkökohtiin, joiden hän katsoi tässä tapauksessa puoltavan myönteistä suhtautumista korvaushakemukseen. ”Jokaisella on perusoikeutena turvattu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Yleisesti on kuitenkin tiedossa, että riita-asiain oikeudenkäyntikulut ovat korkeat. Tämän on todettu käytännössä vaikeuttavan mainitun perusoikeuden toteutumista varsinkin silloin, kun oikeudenkäyntikulut uhkaavat nousta oikeudenkäynnin kohteena olevaa taloudellista intressiä korkeammiksi.” Eduskunnan oikeusasiamies sovinolliseen ratkaisuun pääsemiseksi viittasi myös perustuslain säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Jos kunta edelleen päätyisi hylkäämään korvaushakemuksen, tulisi kielteinen päätös ainakin asianmukaisesti perustella.

⁵⁴³ Esim. EOA 21.5.2010 dnro 2586/4/08.

⁵⁴⁴ Esim. AOA 21.2.2011 dnro 4864/4/09.

⁵⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen 12.1.2011 päivätyssä muistiossa perustuslakivaliokunnalle oikeusasiamies totesi Suomen olevan yksi harvoista eurooppalaisista valtioista, joissa viranomaisille ei ole nimenomaisesti säädetty velvollisuutta reagoida oikeusasiamiehen antamiin esityksiin, joten tästä olisi ollut aiheellista säätää tarkemmin. Oikeusasiamies pyytää usein kantelun kohteena ollutta tai valvovaa viranomaisesta ilmoittamaan oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen ratkaisu on johtanut. Käytännössä pyydyt tiedot on yleensä annettu, mikä voidaan perustaa myös eduskunnan oikeusasiamieslakiin yleisemmin ja erityisesti perustuslain 111 §:n 1 momenttiin.

⁵⁴⁶ Esim. EOA 31.12.2009 dnro 949/2/08 (Sipoon kunnan asiakirjataka edelleen lainvastainen).

⁵⁴⁷ *Veli Merikosken* hallinto-oikeudellisessa terminologiassa alkoi esiintyä hallinnollinen kantelu, jonka kohteena olivat viranomaisen luonteeltaan julkisoikeudelliset toimet. Samalla muotoutui ero oikeudellisen kantelun ja hallinnon kehittämiseen tähtäävän kantelun välillä. Kantelun kohdalla on korostettu enemmän sen asemaa kontrol-

osa tästä oikeusasiamiesinstituution sivuamisesta johtunee sen mieltämisestä valtiosääntöoikeudelliseksi ilmiöksi. Alkujaan *K. J. Ståhlberg* sijoitti oikeusasiamiehen nimenomaan eduskunnan johdon alaiseksi.⁵⁴⁸ Oikeusasiamiesinstituutio on kiinnostanut erityisesti valtiosääntöoikeuden tutkijoita. Täten on jäänyt osittain huomaamatta sen mahdollisuudet hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmän osana.

lin, jopa vaikuttamisen, välineenä kuin oikeussuojakeinona. Ks. *Rosas* 1980, s. 15, 19, 77, 86, 100–101; *Tarjanne* 1943, s. 67–69, 71.

⁵⁴⁸ *Ståhlberg* 1928, s. 105–107. *Jaakko Husa* on kiinnittänyt huomiota alaisuusproblematiikkaan ja sen muuntumiseen. *Husa* 2002, s. 355–356.

5 Oikeusasiamiehen tiedotustoiminta ja vuosikertomuksen laatiminen

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Tarkemmin kertomuksen tekemistä säännellään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:ssä. Sen mukaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössään havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.⁵⁴⁹ Oikeusasiamies voi oikeusasiamieslain 12 §:n 2 momentin mukaan antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen. Asiaa säännellään myös eduskunnan työjärjestyksen 11 §:n 2 momentissa.⁵⁵⁰ Perustuslain 48 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehellä, kuten myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla, on läsnäolo-oikeus sekä oikeus osallistua keskusteluun eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

Kertomuksen rakennetta on vuosien mittaan muutettu. Aikaisemmin vuosikertomus oli toimenpidekeskeinen. Vuosikertomuksessa mainittiin myös kantelun tehneet ja kantelun kohteet nimillään. Nykyään kantelijoita ei mainita nimillä eikä aina julkisia tehtäviä hoitaviakaan. Kertomuksen rakennetta muutettiin uudelleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Kertomus sisältää nykyään perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevan luvun. Laillisuusvalvonnasta kerrotaan sekä yleisesti että erikseen eri asiaryhmien ja hallinnonalojen osalta. Kertomukseen sisältyy myös oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot.⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Vuodesta 1995 alkaen toimintakertomuksiin sisällytettyä jaksoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta on pidetty käytännössä toimintakertomuksen ehkä keskeisimpänä osana. PNE 2/1999 vp.

⁵⁵⁰ HE 2002/2001 vp, s. 6.

⁵⁵¹ Luonnehdinta vuosikertomuksen rakenteesta. PeVM 1/2001 vp – K 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunta piti vuoden 1995 uudistuksen hengen mukaisena, että oikeusasiamiehen vuotuisen kertomukseen sisällytetään jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien

Oikeusasiamiehen kertomukset rakentuvat nykyisin siten,⁵⁵² että ne alkavat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuoroilla laillisuusvalvonnassa esille tulleista ajankohtaisista aiheista.⁵⁵³ Tämän jälkeen seuraavat katsaukset kertomusvuoden toimintaan, havainnot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista perusoikeuksittain ryhmiteltynä sekä yleisarvio perus- ja ihmisoikeusvalvonnasta oikeusasiamiehen toiminnassa,⁵⁵⁴ telepakkokeinojen käyttöä koskevat jaksot sekä asiaryhmittäiset hallinnonaloittaiset kuvaukset oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista rakennetta havainnollisena, ja sen avulla saadaan esitetyksi hyvä kokonaiskuva oi-

keuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp). ”Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on vakiintunut oikeusasiamiehen yhdeksi keskeiseksi tehtäväalueeksi. Kertomuksessa todetaan perus- ja ihmisoikeuksien läpäisevän laillisuusvalvonnan koko kentän. Laillisuusvalvonnan luonteen johdosta kannanotoissa kiinnitetään useimmiten huomiota viranomaisten menettelytapoihin aineellisten oikeuskysymysten jäädessä yleensä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeudellisen ratkaisun lisäksi oikeusasiamiehen kannanotto sisältää yhä useammin oikeuspoliittisesti painottuneita pohdintoja sekä moittivia tai ohjaavia käsityksiä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta mahdollisissa muissa samankaltaisissa tapauksissa.” PeVM 1/2001 vp – K 12/2000 vp.

⁵⁵² Oikeusasiamiehen kertomukset rakentuivat pitkään toimenpidekeskeisesti. Kansanedustajat kuitenkin toivoivat kertomuksiin enemmän yleiskatsauksellisuutta pelkkien tapausselostusten asemasta. Tapausselostuksiakaan ei enää kerrota toimenpidelajikohtaisesti, vaan ne on kerätty erillisiin lukuihin, joissa käsitellään kutakin hallinnonhaaraa tai asiaryhmää. Tämä on myös mahdollistanut yleiskatsauksellisuutta kunkin luvun alkuun. PTK 67/1998 vp (26.05.1998). Oikeusasiamies Lauri Lehtimajan puheenvuoro vuoden 1996 toimintakertomusta käsiteltäessä (K 7/1997 vp).

⁵⁵³ Suomessa tämä kertomusosa on yleinen siinä mielessä, että siinä nostetaan esiin jokin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten esiin nostama aihepiiri. Se ei välttämättä liity mihinkään kuluneen vuoden aikana olleeseen asiaan erityisesti, vaikka tämä on saattanutkin olla kimmokkeena puheenvuoron aihealueelle. Nämä puheenvuorot ovat nimenomaan puheenvuoroja, eivät varsinaisia selostuksia valvonnasta, mitkä puolestaan sisältävät perustuslain valvontaosuuksiin ja kunkin hallinnon alueen esittelyn alkuun. Vertailukohteeksi voidaan ottaa Ruotsi, jossa vasta viime vuosina oikeusasiamiehet ovat alkaneet liittää vuosikertomukseen puheenvuoroosuudet omilta vastuualueiltaan. Ne ovat lähinnä kuluneen toimintavuoden keskeisten tapausten esittelyä. Ks. esim. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Redogörelse 2007/08:JO1, s. 15–26.

⁵⁵⁴ Vuosikertomuksen erityinen perusoikeusosuus perusoikeuksien mukaan jaoteltuina ei ole mitenkään poikkeuksellinen ratkaisu. Esimerkiksi Itävallassa on nimenomainen *Grundrechtsteil*, joka tosin sijoittuu vuosikertomuksen loppuun. Erillään varsinaisesta perusoikeusosuudesta on tämän lisäksi osuus *Antidiskriminierung*, ja syrjintäkysymyksiä käsitellään myös *EG-vertrag*-osiossa. Syrjintäperusteina jaotellaan erikseen sukupuoli, kansallisuus ja etninen alkuperä, sairaus, ikä ja sosiaalinen asema. Ks. esim. Bericht über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft im Jahr 2006 an den Nationalrat und den Bundesrat, Grundrechtsteil, s. 347–422.

keusasiameiehen toiminnasta.⁵⁵⁵ Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt nimenomaan sitä, että perustuslakiuudistuksen hengen mukaisesti eduskunnan oikeusasiameiehen vuotuisen kertomukseen sisällytetään jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.⁵⁵⁶

Oikeusasiameiehen vuosikertomuksen käsittely tapahtuu Suomessa perustuslakivaliokunnassa.⁵⁵⁷ Perustuslakivaliokunta on joitakin kertoja pyytänyt kertomuksen jostakin erityiskysymyksestä lausunnon myös muulta valiokunnalta.⁵⁵⁸ Perustuslakivaliokuntien kertomukset olivat aikaisemmin pitkään varsin suppeita alkuvuosien seikkaperäisempien kertomusten jälkeen. Viime vuosina, kun perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma on tullut aikaisempaa enemmän esille, kertomusten luonne ja laajuus on muuttunut. Valiokunta ei kuitenkaan erikseen arvioi oikeusasiameiehen yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja.⁵⁵⁹ Tämä tuodaan suoraan esiin perustuslakivaliokunnan mietinnöissä.⁵⁶⁰ Vaikka perustus-

⁵⁵⁵ PeVM 15/2002 vp – K 14/2001 vp, K 14/2002 vp.

⁵⁵⁶ Esim. PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp. Perustuslakivaliokunta on kuullut asiantuntijoita eduskunnan oikeusasiameiehen kertomuksen käsittelyn yhteydessä nimenomaan erikseen kertomukseen sisältyvien perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa sekä telekuuntelun, televälivonnan ja teknisen kuuntelun käyttöä koskevien jaksosten johdosta. Esim. PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp.

⁵⁵⁷ Perustuslakivaliokunnalla on myös Ruotsissa keskeinen asema oikeusasiameiehen toiminnassa. Valtiopäiväjärjestyksen 8 luvun 11 §:n (tilläggsbestämmelser) mukaan perustuslakivaliokunta (*konstitutionsutskottet*) muun muassa valmistelee oikeusasiamiesten valinnan ja muuten omasta aloitteesta tai oikeusasiameiehen pyynnöstä avustaa oikeusasiamiestä työjärjestyksessä ja muutoinkin organisaatioon liittyvissä kysymyksissä. JO-instruktionin 25 §:n mukaan perustuslakivaliokunta käsittelee vuosikertomuksen.

⁵⁵⁸ Esimerkiksi varuskuntatarkastuksissa havaituista puutteista puolustusvaliokunnalta. PeVM 7/1993 vp – K 11/1992. PuVL 5/1992 vp – K 11/1992 vp.

⁵⁵⁹ Sen sijaan perustuslakivaliokunta saattaa referoida oikeusasiameiehen ja apulaisoikeusasiamiesten vuosikirjoissa esitettyjä puheenvuoroja. Esim. PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp; PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp. Jälkimmäisen vuosikertomuksen osalta kiinnitettiin huomiota kummankin apulaisoikeusasiameiehen katsauksiin. Apulaisoikeusasiames *Paunio* artikkelissa käsiteltiin oikeussuojaoingelmia tapauksissa, joissa julkinen valta on jättänyt sosiaalisten tai sivistyksellisten oikeuksien käytännön toteuttamiseen liittyvät velvoitteensa täyttämättä. Valiokunta yhtyi esitettyyn huoleen ja katsoi, että taloudellisten voimavarojen puute ja julkisen vallan resurssien ohjaaminen eri tarkoituksiin aiheuttaa yleisemminkin ongelmia perusoikeuksien käytännön toteutumiselle. Valiokunta puolsi olemassa olevien ohjaus-, valvonta- ja sanktiokeinojen aikaisempaa tehokkaampaa käyttämistä tällaisissa tapauksissa. Tarpeen vaatiessa oli ryhdyttävä myös lainsäädäntötoimiin uusien oikeussuojakeinojen kehittämiseksi. Apulaisoikeusasiames *Jonkan* todettiin perustellusti arvostelevan vankien asemaa ja oikeuksia koskevan sääntelyn alhaista säädöstasoa. Esim. myös PeVM 14/1998 vp – K 10/1998 vp.

⁵⁶⁰ *Liisa Nieminen* ei ole tätä pitänyt artikkelissaan vuodelta 2008 edes suotavana,

lakivaliokunta nykyään katsookin, ettei se puutu yksittäisiin oikeusasiamiehen käsittelemiin asioihin, näin ei ole aina ollut. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta saattoi jopa hankkia erikseen selvitystä niistä kertomusten kohdista, joihin valiokunnassa oli kiinnitetty erityistä huomiota.⁵⁶¹ Vuosikertomusten käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa kuullaan asiantuntijoita. Aikaisempina vuosina kuultavana oli lähinnä vain oikeusasiamies. Asiantuntijoita saatetaan kuulla vain tietyistä kysymyksistä, kuten telepakkokeinojen käytöstä⁵⁶² tai perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta yleisemmin.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksen kokoonpanoa ja systemaattikkaa uudistettaessa on pyritty ottamaan huomioon eduskunnalta tullut palaute sekä kansanedustajien esittämät toivomukset. Kertomuksen yleiskatsauksellisuutta on lisätty ja yksittäisiä tapausselostuksia on tiivistetty. Kertomuksessa pyritään antamaan kuva laillisuusvalvonnan kokonaisuudesta, eikä ainoastaan ns. toimenpidetapauksista. Samalla on pyritty kertomaan myös oikeusasiamiehen toimivallan rajoista sekä siitä, miksi oikeusasiamies ei ole katsonut voivansa puuttua joihinkin asioihin. Oikeusasiamiehen toimintaa selostetaan kertomuksessa asiarhytmittain. Tällä on pyritty siihen, että samalla voidaan antaa yleiskuva kustakin sellaisesta asiaryhmästä tai hallinnonalasta, jolla on ollut

kun tähän oli ryhdytty seurakuntalehtien osoitteettomaan jakeluun liittyneessä kanteluasiassa. *Nieminen* 2008, s. 367–391. Joihinkin seikkoihin on haluttu toisinaan kiinnittää erityistä huomiota, kuten seurakuntalehtitapauksessa (tarkemmin luvussa IV). Vuoden 2003 kertomusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään tarkoin, millaisiin toimiin oikeusasiamiehen toistuvien huomautusten johdosta sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen liittyvistä ongelmista tulee ryhtyä. PeVM 2/2004 vp – K 10/2003 vp. Vanhemmasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä esim. vuonna 1952 vuoden 1949 kertomuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sotakorvauksien maksamisen loppuvaiheessa ja olympiavuonna valtion autojen asianmukaiseen käyttöön ja sen valvontaan samoin kuin valtion kiinteistöjen vuokraukseen. PeVM 25/1952 vp. Lisäksi toisinaan esiintyy eriäviä mielipiteitä liittyen tiettyihin asioihin. Esim. PeVM 24/1972 vp.

⁵⁶¹ Esimerkiksi vuoden 1931 kertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunta hankki nähtäväkseen muun muassa luettelon niistä vuosina 1930–1933 etsintäkuulutetuista henkilöistä, jotka olivat syyllistyneet poliittisluontoisiin rikoksiin, selvittääkseen sitä, oliko viranomaisten puolesta tapahtunut laiminlyöntejä. PeVM 4/1933 vp. Sisäasianministeriä kuultiin valiokunnassa kertomuksen käsittelyn yhteydessä. PeVM 116/1940 vp.

⁵⁶² Telepakkokeinoja ja peitet toimintaa varten on vuosikertomukseen varattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla oma pääjakso, mikä auttaa menettelyssä, jossa perustuslakivaliokunta kuulee näiden kysymysten osalta erikseen asiantuntijoita. PeVM 2/2004 vp – K 10/2003 vp.

kertomusvuonna merkittävä osuus oikeusasiamiehen laillisuusvalvon-
nassa: esitetään yleisiä havaintoja hallinnonaloittain ja mitä uusia pai-
neita kullakin alalla on kohdistunut ihmisten oikeusturvaan sekä min-
kälaisista asioista ja miksi ihmiset ovat yleensä kannelleet oikeusasia-
miehelle.⁵⁶³

Olisiko oikeusasiamiehen toimintakertomusten käsittelyssä paranta-
misen varaa? Eduskunta keskustelee jonkin verran siitä perustuslakiva-
liokunnan mietinnön pohjalta.⁵⁶⁴ Kansanedustajien vaikutuskanavana
ovat olleet yksittäiset ja varsin harvinaiset kirjalliset kysymykset⁵⁶⁵ ja
toivomus/toimenpideoitteet.⁵⁶⁶ Asia on luontensakin puolesta jäänyt
perustuslakivaliokunnalle, jonka sopivuutta oikeusasiamiehen toimin-
takertomusten käsittelytavaksi tukee oikeusasiamiehen muuttuminen

⁵⁶³ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 1998, s. 3–4. Eduskun-
nan oikeusasiamies totesikin vuosikertomuksen kehittämisen osalta, että ”lakikielen
vaikeataajuus on usein ollut päänsäryn aiheena ja kritiikin kohteena. Tässä kansan-
edustajille tarkoitettussa kertomuksessa on pyritty lukijaystävälliseen esitystapaan, sil-
läkin uhalla, että oikeudellisen analyysin perinpohjaisuudesta on paikoin jouduttu
tinkimään. Kertomusta laadittaessa on lähdetty siitä, että tutkimuksellisiin tai vastaa-
viin tarkoituksiin täsmällistä ja dokumentoitua tietoa tarvitsevat voivat halutessaan
turvautua oikeusasiamiehen päätöksiin ja kannanottoihin koko laajuudessaan.”
Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 1998, s. 4. Perustuslakivalio-
kunta on esittänyt, että oikeusasiamiehen kertomukseen sisällytettäisiin tulevaisuu-
dessa myös erityinen listaus niistä lainvalvonnassa ilmenneistä ongelmista, joihin ei
ole hallinnossa kiinnitetty huomiota. PeVM 10/2009 vp – K4/2009 vp.

⁵⁶⁴ Tähän näkökohtaan on kiinnittänyt huomiota myös Alankomaiden oikeusasia-
mies erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. *Fernhout*
2003.

⁵⁶⁵ Kansanedustajat ovat joitakin kertoja ottaneet kirjallisen kysymyksen muodossa
esiin oikeusasiamiehen toiminnan. Esim. KK 737/1992 vp (Pertti Paasio) Posti- ja te-
lelaitoksen suhtautumisesta eduskunnan oikeusasiamiehen postin laatikkokantoa
koskevaan päätökseen. KK 23/1994 vp (Sulo Aittoniemi) Kanteluasioiden käsittelys-
tä ylimmissä oikeusvalvontaviranomaisissa. KK 1034 vp (Raimo Vistbacka/ps) liit-
tyen eduskunnan oikeusasiamiehen päätökseen dnro 2073/4/95 ja Euroopan ihmis-
oikeussopimuksen mukaisen objektiivisen puolueettomuuden vaatimukseen.
KK 1412/2001 vp (Esa Lahtela/sd ym.) oikeusasiamiehen kannanotosta televisio-oh-
jelmien näkyvyyteen. KK 1067/2000 vp (Klaus Bremer) Ilmailulaitoksen liikelaitok-
sen ja ilmailuviranomaisen keskinäisten suhteiden erottaminen toisistaan eduskun-
nan oikeusasiamiehen päätösten nojalla.

⁵⁶⁶ Säästöjen aikaansaaminen. Esim. TPA 274/2001 vp – Matti Kangas/vas ym. Oi-
keusasiamiehen kanslian toimitilojen siirtäminen eduskunnan yhteydestä. TPA
250/2001 vp – Ilkka Taipale/sd ym. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien
jako. TA 50/1999 vp – Esa Lahtela/sd. Eduskunnan lisärakennuksen suunnittelusta
luopuminen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian siirtäminen Joensuuun.
Eduskunnan oikeusasiamiehen palveluiden saannilla ei nähty olevan välitöntä tarvet-
ta sijaita juuri eduskuntarakennuksen yhteydessä.

entistä voimakkaammin perus- ja ihmisoikeuksia valvovaksi toimielimeksi. Kun verrataan Suomen oikeusasiamiehen toimintakertomuksen käsittelyä Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan toimintaan, erona on luonnollisesti yksittäisen raportoinnin käyttö, mikä henkilöi yksittäisen toimintakertomuksen perusteella annettavan raportin laadintaa. Suomessa perustuslakivaliokunta perinteisesti on jäänyt ikään kuin kasvottomaksi perustuslainmukaisuutta valvovaksi erityiseksi instituutioksi.

Yksittäisillä kansanedustajilla on periaatteellinen mahdollisuus kiinnittää poliittisella taholla huomiota niihin epäkohtiin, joita eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa kerrotaan hallinnossa esiintyneen. Kansanedustajat käyttävät tätä mahdollisuutta hyväkseen vain vähän, vaikka epäkohdat olisivatkin ilmenneet heidän omassa vaalipiirissään.⁵⁶⁷ Tässä näkyy omalta osaltaan myös se suomalaisen oikeusasiamiesjärjestelmän etu, että mitään kansanedustajafilletteriä, mitä kautta kantelut ensisijaisesti ohjautuisivat oikeusasiamiehelle, ei ole olemassa. Mainittua järjestelmää on pidetty kankeana, ja siitä on haluttu eroon niissä maissa, joissa tämäntyyppinen järjestelmä on olemassa. Järjestelmä on kuitenkin olemassaolollaan sitonut kansanedustajia tiiviimmin toimintaan.⁵⁶⁸ Suomalaisessa järjestelmässä pyritään sen sijaan korostamaan oikeusasiamiehen riippumattomuutta.

Oikeusasiamieslakiin ei sisälly erityistä tiedottamisvelvollisuutta. Tätä perusteltiin sillä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) asettaa viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville vaatimuksia oma-aloitteisesti edistää toimintansa avoimuutta ja tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan (5 luku, erityisesti 20 §). Julkiuuslaki velvoittaa myös oikeusasiamiehen kansliaa. Tämän vuoksi katsottiin, ettei tiedottamisesta ollut tarpeen erikseen säätää eduskunnan

⁵⁶⁷ Oman vaalipiirin tapauksesta on löydettävissä viime vuosilta lähinnä KK 1002/2005 vp – Mikko Elo/sd. Kirjallisessa kysymyksessä viitattiin apulaisoikeusasiamiehen poliittiseen kokemattomuuteen, mikä oli vaikuttanut kanteluasian käsittelyyn. Ministerin vastauksessa tuotiin esiin se, että apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiassa antaman ratkaisun oikeudellinen arviointi ei kuulu hallitukselle. Kirjallinen kysymys ei ole näin ollen oikea väline käydä keskustelua oikeusasiamiehen ratkaisuisista eduskunnassa.

⁵⁶⁸ Portugalin oikeusasiamiehen toimivaltaa sääntelevässä laissa on puolestaan mahdollistettu menettely, että kansanedustajille tulleista anomuksista ja kanteluista voidaan keskustella oikeusasiamiehen kanssa. Ks. Artikla 26. Statute of the Portuguese Ombudsman. Law no. 9/91. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

oikeusasiamiestä koskevassa laissa.⁵⁶⁹ Oikeusasiamies alkoi 2000-luvun alussa julkaista oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja verkkosivuillaan.⁵⁷⁰ Yksittäisissä ratkaisuissa julkistamisessa pääpaino onkin verkkojulkaisemisessa,⁵⁷¹ kun vuosikertomuksista on tullut enemmänkin oikeusasiamiehen toiminnan kokonaisvaltaisen arvioinnin ja oikeuspoliittisempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista käsittelevien kysymysten väline.

Suomessa julkaistaan pääsääntöisesti ratkaisuja, joissa on moittiva leima. Kansainvälisesti on keskusteltu siitä, että oikeusasiamiesten tulisi julkaista myös sellaisia ratkaisuja, joissa viranomainen on toiminut oikein ja kantelijan vaatimukset ovat kohtuuttomia.⁵⁷² Monista viranomaistoiminnoista löytyy kuitenkin jotain kehitettävää, ja usein ulkopuolisen oikeusasiamiehen kehittämisehdotus saatetaan kokea moittivaksi ennemmin kuin rakentavaksi. Ongelmana on usein se, että virastoilla ei ole aikaa seurata oikeusasiamiesten ratkaisukäytäntöä. Viranomainen saa ratkaisun omaan kanteluasiansa, mutta kuinka usein näistä keskustellaan – tai viitsitään tai kehdataan – keskustella saman hallinnonalan keskuudessa. Yksi mahdollisuus olisi myös julkaista ns. hyvän toimintatavan mallitapauksia.

⁵⁶⁹ HE 202/2001 vp, s. 4.

⁵⁷⁰ Ks. asiasta esim. PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp. Kysymykseen oli kiinnitetty huomiota jo vuoden 1998 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa annetussa mietinnössä (PeVM 13/2000 vp), kun perustuslakivaliokunta otti esiin oikeusasiamiehen kannanottojen viranomaistoimintaa ohjaavan merkityksen ja kannusti oikeusasiamiestä kehittämään edelleen ratkaisuistaan tiedottamista. ”Valiokunnan mielestä tietoverkossa julkistamisen tuli olla säännönmukainen yksittäisistä ratkaisuista ja kannanotoista tiedottamisen tapa. Samalla valiokunta totesi oikeusasiamiehen kertomuksen olevan nykyisin verraten laaja ja piti eduskunnan näkökulmasta perusteltuna, että vuosittain annettavan kertomuksen asiasisällön painopiste olisi tapausselostusten sijasta yleisissä ja periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä. Ylimpien lainvalvojien kertomuksiin sisältyvät tilastot tulisi lisäksi laatia yhtenäisin perustein. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valiokunnan näkemykset otetaan huomioon oikeusasiamiehen vuosittaista kertomusta ja yksittäistapauksia koskevaa tiedottamista kehitettäessä.” PeVM 1/2001 vp – K 12/2000 vp.

⁵⁷¹ Jonkin aikaa vuosikirjoissa käytössä ollut tapa, jossa tehtiin tiivistelmä tuomioistuinten julkaisemien ratkaisujen tavoin oikeusasiamiehen kannanoton keskeisestä sisällöstä ja oikeudellisista perusteista, oli informatiivinen. Tämän käyttöönottoa voitaisiin harkita.

⁵⁷² Alankomaissa viranomaiset ovat kritisoineet oikeusasiamiehen toimintaa, koska tapaukset, joita kanteluissa käsitellään, ovat usein äärimmäisen poikkeuksellisia tapauksia, jotka turhaan asettavat viranomaiset huonoon valoon. The National Ombudsman of the Netherlands. Summary 2007 Annual Report. The Hague 2008, s. 7.

Monissa maissa oikeusasiamiehen ensisijaisena tehtävänä pidetään epäoikeudenmukaisuuksien korjaamista, ja toiminta päättyykin tähän, jos ei päätetä tapauksen julkaisemisesta kolmansille osapuolille.⁵⁷³ Oikeusasiamies ei varsinaisesti ilmaise niitä perusteita, minkä vuoksi tapaus päätetään julkaista. Anglosaksisissa maissa on korostettu sitä, että julkaistaviksi tulisi valita sekä sellaisia tapauksia, joissa on löydetty viranomaistoiminnasta moitittavaa ja kehitettävää että sellaisia, joissa oikeusasiamies ei ole nähnyt moitittavaa viranomaisen osalta. Tämä antaisi tasapuolisemman kuvan oikeusasiamiehen toiminnasta. Suomalaisesta näkökulmasta vaikuttaa siltä, että oikeusasiamies valikoi julkaittavaksi vain sellaisia tapauksia, joissa ainakin jonkinlaisen käsityksen lausuminen on katsottu olevan paikallaan. Todellisuudessa saattaakin olla niin, että lähes kaikissa viranomaistoiminnan tilanteissa voisi olla aina jotain parannettavaa. Viranomaisen olisi voinut ehkä toimia vielä nopeammin, mutta toimiko riittävän nopeasti. Henkilöä olisi voitu neuvoa paremmin, mutta neuvottiinko riittävästi. Viranomaisen ratkaisu olisi voinut olla selkeämpi ja paremmin perusteltu, mutta oliko riittävästi perusteltu. Harkinnanvarainen, määrärahasidonnainen etuus olisi voitu antaa, jos varoja olisi ollut vielä käytettävissä kuluvalle vuodelle, ja näin täytetty perusoikeuksien vaatimukset paremmin.

Huomautus vastaisen varalle, käsityksen ilmaiseminen, huomion kiinnittäminen ja asian valvottavan tietoon saattaminen liittyy ratkaisun tiedoksiantoon vain yksittäiselle virkamiehelle/viranomaiselle ja lisäksi asia saatetaan lähettää tiedoksi myös ilman vastauspyyntöä hallinnonalan muulle viranomaiselle. Asiakokonaisuuden yleisemmin tietoon saattaminen tapahtuu oikeusasiamiehen tiedotustoiminnalla. Epävarmuutta on kuitenkin ollut siitä, kuinka laajalle eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja on tiedotettu edes saman hallinnonalan sisällä. Tapauksissa, joissa asia ylittää yleisemmän uutiskynnyksen, tilanne on toinen. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin on valikoitu keskeiset ratkaisut, mutta niiden hyödyntäminen käytännön viranomaistoiminnan kehittämisen näkökulmasta on jäänyt avoimeksi. Vuosikertomusjulkaisuja kehittyneemmän väylän on tarjonnut merkittävien ratkaisujen julkaiseminen eduskunnan oikeusasiamiehen kotisivulla. Tällöin tapaukset voidaan julkaista laajemmin kuin vuosikertomuksessa, samalla kun vältytään toimintakertomukseen liittyvän julkaisemisen ajalliselta viiveeltä. Toisaalta tämän vuoksi oikeusasiamies on katsonut

⁵⁷³ Ilmaus. *Marin* 2003.

aiheelliseksi supistaa vuosikertomuksissa yksittäisistä ratkaisuista julkaistua osuutta vain lyhyeksi selostukseksi eduskunnan toivomuksen mukaisesti.

Nykyään eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa esitellään vain suppeasti julkaistavaksi valittuja tapauksia. Tämä liittyy siihen muutokseen, että oikeusasiamies alkoi julkaista internetsivullaan valikoituja tapauksia kokonaisuudessaan tuomioistuinten tapaan stilisoiden yksilön tunnistettavat tiedot.⁵⁷⁴ Ulkoisesti toimintakertomus uudistui vuodelta 2002, jolloin kertomusta kehitettiin yleiskatsauksellisemmaksi. Asiaryhmittäisiä katsauksia laajennettiin ja yksittäisten kanteluratkaisujen kertomusselesteita vähennettiin. Perustuslakivaliokunta katsoi uudistuksen tekevän kertomuksen ulkoasultaan selkeämmäksi ja luettavuudeltaan paremmaksi. Toisaalta samalla lisättiin oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen julkaisemista internetsivuille. Internetsivujen kehittämisen katsottiin lisäävän mahdollisuuksia saattaa oikeusasiamiehen toimenpideratkaisuja entistä laajemmin kaikkien saataville. Kertomusta ja ratkaisuista tiedottamista kehitettäessä on toivottu noudatettavan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämiä toiveita. Perustuslakivaliokunta on erityisesti arvostanut perus- ja ihmisoikeuksien esiin ottamista vuosikertomuksessa. Se on kiinnittänyt huomiota siihen, että ne ovat tulleet laillisuusvalvonnassa yhä keskeisemmin esiin. Jokaisen tapauksen yhteydessä tuodaan esiin olennaisena pidetty perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu. Perustuslakivaliokunnan mielestä noudatettu käytäntö on tarjonnut hyvän läpileikkauksen perus- ja ihmisoikeuskysymysten esiintymiseen laillisuusvalvonnassa.⁵⁷⁵

Englannissa oikeusasiamiehen toiminnan kannalta on pidetty keskeisenä sen havainnointia, että osataan valita sopivantasoinen reagointi, jotta saavutetaan sekä lyhytkestoisia että tulevaisuuteen suuntautuvia ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Englannissa on korostettu sitä, että oikeusasiamies voi luoda erilaisen, epämuodollisemman suhteen asian osapuoliin kuin tuomioistuin. Oikeusasiamiehen ei myöskään tapauksen raportoinnissa tarvitse keskittyä vain kyseiseen tapaukseen ja sen piirteisiin, vaan hän voi tehdä tarpeen niin vaatiessa laajan erityisrapor-

⁵⁷⁴ Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2006 kertomuksen osalta, että kertomuksen luettavuutta ja kielellistä ilmaisuja oli kehitetty, minkä lisäksi se oli sivumäärältään jonkin verran edellisvuosia suppeampi. PeVM 8/2007 vp – K 7/2007 vp.

⁵⁷⁵ PeVM 2/200 vp – K 10/2003 vp.

tin aiheesta. Tällaisten raporttien auktoratiivisuuteen vaikuttaa myös niissä tehtyjen havaintojen laatu ja esitetyn argumentoinnin taso.⁵⁷⁶

Suomen oikeusasiamies on antanut suhteellisen harvoin erilliskertomuksia.⁵⁷⁷ Tällainen on ollut virkamiesten esteellisyyttä koskevien säännösten kehittämistarpeista annettu erilliskertomus vuodelta 1993 (Jacob Söderman)⁵⁷⁸ ja lapsista ja perheväkivallasta annettu erilliskertomus vuodelta 2006 (Riitta-Leena Paunio).⁵⁷⁹ Suomessa oikeusasiamies ei juuri tee erikoisraportteja eduskunnalle. Sen sijaan viranomaisille ja usein ministeriöille lähetetyt tiedoksiannot käsittelystä kanteluasiasta toimivat hieman vastaavalla tavalla. Pohdittavaksi voitaisiin ottaa kuitenkin mahdollisuus lisätä erikoisraportointia, jolla saataisiin aikaan myös suu-
rempaa yleistä huomioarvoa.

Vaikka oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat ikään kuin yksittäistapauksia, ne voivat kertoa jotain myös laajemmasta ongelmasta. Oikeusasiamiesinstituution kautta voidaan todellisuudessa saada sellaista, jopa systemaattista tietoa, jota ei muuten saataisi julkisen hallinnon toiminnasta.⁵⁸⁰ Oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluja tulisi tarkastella myös laajemmin yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta.

⁵⁷⁶ Abraham 2007, s. 2.

⁵⁷⁷ Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan yhteydessä on todettu, että erityiskertomuksia ei tule antaa liian usein, sillä ne menettävät tällöin merkitystään. Erityiskertomuksia tulisi antaa vain niissä asioissa, joissa siitä arvioidaan olevan todellista hyötyä myös oikeusasiamiehen tehtävien kannalta. Esim. Decision of the European Ombudsman on complaint 2227/2004/MF against the European Commission. Kuitenkin esim. Kreikassa annetaan ns. erityiskertomuksia silloin, kun samaa aihepiiriä koskevia kanteluja tulee runsaasti, jopa satoja. Kreikan oikeusasiamies on antanut tällaisia erityiskertomuksia vuoteen 2006 mennessä kymmenen kertaa. Annual Report 2006, Summary, The Greek Ombudsman, Preface.

⁵⁷⁸ Kertomuksessa ehdotettiin käytännössä ilmenneiden ongelmien perusteella yksityiskohtaisia muutoksia voimassa olleisiin esteellisyyssäännöksiin. Lisäksi osoitettiin muita kehittämistarpeita. K 13/1993 vp. Esteellisyyssäännösten kehittäminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle. Asian käsittely. PeVM 2/1994 vp – K 13/1993 vp.; LaVL 3/1994 vp – K 13/1993 vp.

⁵⁷⁹ K1/2006 vp. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle 2006. Johdanto-osassa oikeusasiamies totesi antavansa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 2 momenttiin viitaten erillisen kertomuksen havaitsemistaan ongelmista sellaisten viranomaisille kuuluvien tehtävien hoitamisessa, jotka liittyvät lapsen suojelemiseen perheväkivallalta.

⁵⁸⁰ Tämäntyyppinen näkökulma on esitetty brittiläisessä keskustelussa. Kirkham 2007, s. 16, 19. Brittiläisessä keskustelussa onkin ollut esillä se, kuinka ratkaisua etsitään sen välillä, kuinka varmistetaan yksilön oikeusturvaodotukset ja toisaalta tarpeet tarjota rakentavia neuvoja pitkän aikavälin hallinnollisiksi parannuksiksi.

Oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikutus hallinnon kehittämiseen on ollut ristiriitaista. Toisaalta sillä näyttää olleen vaikutusta, mutta ongelmaksi on koettu se, että oikeusasiamiehen päätökset ovat usein yksittäistapauksia eikä niiden perusteella voida tehdä pidemmälle meneviä päätelmiä. Päätöksistä ei välttämättä tiedoteta hallinnossa, ja sisäistä koulutusta on jo muutoinkin siinä määrin, että oikeusasiamiehen päätöksiin ei ole aikaa perehtyä.⁵⁸¹ Ongelmallista on se, että oikeusasiamiehen ratkaisuja ei pystytä riittävästi yleistämään. Tämä saattaa kertoa jotain oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan perusluonteesta yksittäistapauksessa annettavana ratkaisuna ja tällöin sovellettavasta argumentoitavasta, mutta tämä saattaa kertoa myös hallinnon kyvystä ottaa vastaan ratkaisuja ja kyvystä itse pelkistää ratkaisuista niiden oikeudellisesti yleistettävissä oleva perussisältö.

Oikeusasiamiehen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen kuuluu myös näkökohta siitä, että kanteluasioissa ei ole kysymys vain yksilön vaan myös virkamiehen oikeusturvasta. Yhtä tärkeää kuin toimia kantelijan eduksi on suojella viranomaisia niiden toimenpiteisiin kohdistuvilta kohtuuttomilta vaatimuksilta. Näin ollen yhtä tärkeää kuin julkistaa tapauksia, joissa viranomaistoiminnassa on esiintynyt virheelisyyksiä, on julkistaa tapauksia, joissa viranomaiset ovat toimineet positiivisella tavalla. Tämä luo tasapainoa vuosikertomuksiin. Muuna julkaistavaksi valikoitujen kanteluasioiden kriteerinä voisi olla se, että voidaan kantelusta tehdä jotain yleisempiä havaintoja tai uudella tavalla tarkastella arvioinnin kohteeksi joutuvia asioita. Haluttaessa korostaa oikeusasiamiesinstituution merkitystä suurelle yleisölle voidaan esitellä ns. *human interest* -tapauksia. Paikallisesti merkittävien tapausten kohdalla voidaan miettiä tiedottamista. Yleensäkin ratkaisujen tiedottamisen ajankohtaa voidaan miettiä. Julkistamisajankohta voidaan sijoittaa siten, että asiasta muutenkin esimerkiksi julkaistavan tutkimuksen tai muun tällaisen seikan vuoksi on yleisempää keskustelua. Julkistamisajankohtaa voidaan miettiä myös uutistarjonnan näkökulmasta.⁵⁸²

Eduskunnan oikeusasiamies julkaisee nykyään ratkaisujaan kokonaisuudessaan internetsivuillaan (vuodesta 2001 alkaen).⁵⁸³ Ratkaisuista

⁵⁸¹ Määttä – Keinänen 2007, s. 92–93. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä ei ole välttämättä oikein löydetty. Nieminen 2000, s. 84.

⁵⁸² Eräät näkökohdat esitetty artikkelissa. *Marin* 2003.

⁵⁸³ Perustuslakivaliokunta suositti tätä julkaisutapaa. Oikeusasiamiehen kannanottojen viranomaistoimintaa ohjaava merkityskin huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tietoverkossa julkistamisen tuli olla säännönmukainen yksittäisistä

laaditaan myös tiivistelmä lehdistötiedotteen muodossa. Ratkaisut ja esitykset/lausunnot julkaistaan erikseen.⁵⁸⁴ Oikeusasiamiehen internetsivulta löytyy myös tietoa instituutiosta ja ohjeet kantelun tekemiseksi. Sanomalehdet ja julkinen sana esittelevät jonkin verran mielenkiintoisiksi katsottavia ratkaisuja.⁵⁸⁵ Pieni osa oikeusasiamiehen ratkaisuista ylittää uutiskynnyksen joukkotiedotusvälineissä.⁵⁸⁶

Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta julkisuuden katsotaan olevan sekä oikeusasiamiehen paras ystävä että pahin vihemies.⁵⁸⁷ Julkisuus toimii instituution eräänlaisena painostusvälineenä ja on edellytys sille, että ihmiset ylipäättensä tietävät oikeusasiamiehen olemassaolon. Toisaalta taas aktiivinen tiedotustoiminta selkeästi lisää tulevien kantelujen määrää siten, että oikeusasiamiehen toiminta voi jopa vaikeutua.

Useimmista toimenpideratkaisuista laaditaan toimintakertomusta varten kertomusseloste, joka toimitetaan heti myös eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista tehdään lehdistötiedote. Ratkaisuista tiedotetaan tapauskohtaisen harkinnan mukaan lisäksi sellaisille tahoille, joiden arvioidaan olevan erityisen kiinnostuneita jostakin tietyistä asiasta tai kannanotosta. Tällaisen ns. täsmätiedotuksen kohderyhmiä ovat muun muassa eduskunnan asianomaiset valiokunnat, kyseisen alan keskeiset viranomaiset, tutkimuslaitokset ja yksittäiset tutkijat, aikakausjulkaisut ja kansalaisjärjestöt. Oikeusasiamies on järjestänyt myös julkisia tiedotustilaisuuksia muun muassa toimintakertomuksen luovutuksen yhteydessä. Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle suuntautuneiden tarkastusmatkojen yhteydessä on järjestetty yleisötilaisuuksia, joissa oikeusasiamies on kertonut toimin-

ratkaisuista ja kannanotoista tiedottamisen tapa. Esim. PeVM 1/2001 vp – K 12/2000 vp; PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp.

⁵⁸⁴ Erikseen lausuntojen kanssa julkaistavat esitykset ovat lähinnä lainsäädäntötyyppejä esityksiä.

⁵⁸⁵ Itävallassa ja Unkarissa on mielenkiintoisia käytäntöjä oikeusasiamiehen toiminnan esittelystä. Näissä maissa oikeusasiamiehellä on viikoittainen TV-ohjelma, jossa käsitellään oikeusasiamiehen keskeisimpiä ratkaisuja. Esim. *Heindl* 2005, s. 9.

⁵⁸⁶ Eduskunnan oikeusasiamieheen kohdistuneessa vaikuttavuustutkimuksessa todettiin Helsingin Sanomien suhtautuvan oikeusasiamieheen myönteisemmin kuin oikeuskansleriin. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 181. Instituutioiden välisiin suhtautumiseroihin henkilökysymysten lisäksi vaikuttanee se, että oikeuskanslerin valtioneuvoston oikeudellisenä asiantuntijana voidaan katsoa olevan enemmän sidoksissa ns. päivänpolitiikkaan kuin eduskunnan oikeusasiamiehen. Tämä rajoittaa myös mahdollisuuksia keskittää esimerkiksi syyttämistoimivaltuuksia oikeuskanslerille.

⁵⁸⁷ ”The ombudsman’s best friend and worst enemy is publicity.” *Christopoulos*, CDL(2001)033-Opinion on the Draft Ombudsman Act of Bulgaria.

nastaa ja varannut ihmisille aikaa kahdenkeskisiin keskusteluihin heidän oikeusongelmistaan. Ulkoista tiedottamista ovat täydentäneet oikeusasiamiesten antamat haastattelut, useat esitelmätilaisuudet ja laillisuusvalvontaan liittyvät kirjoitukset.⁵⁸⁸ Tiedottamistoiminnan merkitystä on lisännyt perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostaminen. Yksittäisen kanteluun annettavan ratkaisun ohella pyrkimyksenä on vaikuttaa viranomaistoimintaan laajemmin ja nimenomaan tulevia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia vähentäen.

⁵⁸⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 32–33.

6 Oikeusasiamies ja lainvalmistelutyö

Oikeusasiamiehelle kerääntyy paljon tietoa lain soveltamisesta, jota voidaan käyttää lainvalmistelussa.⁵⁸⁹ Oikeusasiamies osallistuu lainvalmistelutyöhön antamalla lausuntoja asioista, jotka ovat esillä eduskunnassa tai ministeriöissä. Tämän lisäksi oikeusasiamieslain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamiehen kertomus sisältää myös oikeusasiamiehen havaitsemat puutteet lainkäytön tilassa ja lainsäädännössä.

Eduskunnan oikeusasiamies antaa pyydettyä lausuntoja voimassa olevan lainsäädännön muuttamisesta ja lainvalmisteluhankkeista sekä YK:n sopimuskomiteoille toimitettavista määräaikaishavainnointeista, uusien sopimusten ratifioinnista ja sopimukseen liitettyjen varaumien poistamisesta.⁵⁹⁰ Lausuntojen antamisella voidaan tarkoittaa monentyyppistä toimintaa, koska lausunnolla ei ole vakiintunutta oikeudellista sisältöä. Lausunnoksi kutsutaan monenlaisia kirjallisessa muodossa olevia selvityksiä. Lausuntoja oikeusasiamies antoi oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden pyynnöstä esimerkiksi vuoden 2007 aikana 30 kertaa. Lausunnoissa oikeusasiamies otti kantaa erilaisiin mietintöihin tai ne käsittelevät ehdotuksia uusiksi laeiksi tai näiden muuttamiseksi. Näissä lausunnoissaan oikeusasiamies pyrkii myös tuomaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulman asian valmisteluun.⁵⁹¹ Eduskunnan valiokunnissa tapahtuvissa kuulemisissa on yleensä esillä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuustutkimuksensa vuodelta 2007 luonnehdittiin oikeusasiamiestä säädösvaliokunnan näkökulmasta lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaaralliseksi. Oikeusasiamiehelle kertyy toiminnassaan väijäämättä sellaista informaatiota, josta on hyötyä sääntelyä uudistettaessa. Lakien ja mui-

⁵⁸⁹ Oikeusasiamiehen osallistumisesta lainvalmistelutyöhön. Esim. *Diamandouros* 2005b, s. 238–239.

⁵⁹⁰ *Lempinen – Pohjolainen – Scheinin* 2002, s. 57.

⁵⁹¹ Ks. Oikeusasiamies – Kuulemiset ja lausunnot.

den oikeudellisten säännösten valmistelusta vastaavat organisaatiot ovat reagoineet myönteisesti oikeusasiamiehen tekemiin esityksiin lainsäädännön täydentämiseksi ja muuttamiseksi.⁵⁹² Tämä tehtävä ei ole irrallaan kanteluasioiden yksittäisestä tutkimistehtävästä, vaan huomiot epäkohdista tulevat usein ilmi kanteluasioiden käsittelyn kautta.⁵⁹³

Yleiset laillisuusvalvojat seuraavat oikeussuojajärjestelmien ja kontrollin muiden muotojen katvealueita. Oma-aloitteisesti pyritään ottamaan tutkittavaksi laajempia teemakokonaisuuksia mahdollisten systeemivirheiden tai järjestelmäpuutteiden selvittämiseksi.⁵⁹⁴ Oikeusasiamiehen oman tutkimustoiminnan ongelma ei ole välttämättä vain resurssikysymys, vaan tutkimusmahdollisuuksiin vaikuttaa se, että nimenomaan kanteluasiat ovat oikeusasiamiehen ensisijaisen toiminnan kohteena. Tällöin myös oikeusasiamiehen henkilökunnan organisointi tehdään kanteluasioiden käsittelyn toteuttamiseksi.⁵⁹⁵ Oikeusasiamiesten mahdollisuudet omien tutkimusten suorittamiseen ovat herättäneet keskustelua myös kansainvälisesti, kun lisääntyvät kanteluasiat ovat vieneet yhä enemmän voimavaroja myös niiltä oikeusasiamiehiltä, joilla on nimenomaiset toimivaltuudet omien tutkimusten suorittamiseen. Omissa tutkimuksissa ja niiden suuntaamisessa voidaan painottaa projekteja. Kansainvälisen esimerkin mukaisesti voisi olla aihetta miettiä myös erillisten toimintakertomusten laatimista suoritetuista omista tutkimuksista, erityisesti silloin, jos ne ovat olleet havainnoiltaan merkittäviä. Ihmisoikeuskeskuksen tutkimustoiminnan ja oikeusasiamiehen oma-aloitteisen selvitystoiminnan keskinäinen suuntaaminen tulee epäilemättä esiin jatkossa.⁵⁹⁶

Yleisen huomion kiinnittäminen epäkohtiin voi olla luonteeltaan eriasteista. Se voi tapahtua valikoimalla julkaistavia ja tiedotettavia oikeus-

⁵⁹² *Määttä – Keinänen 2007*, s. 179.

⁵⁹³ Lainsäädännön selkeyden ohjaustehtävä on näkynyt eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa aivan toiminnan alusta alkaen. Esim. EOA 13.12.1921/127 (Huoneenvuokran sääntely), jossa oikeusasiamies katsoi, että kun lainpaikka on niin epäselvä, että erilaisille tulkinnoille on sijaa, olisi välttämätöntä, että siitä saataisiin autenttinen tulkinta. Oikeusasiamies teki valtioneuvostolle esityksen, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin selityksen aikaansaamiseksi sen sisällöstä puheena olevassa kohdassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1921, s. 39.

⁵⁹⁴ *Jaakko Jonkka* esitelmässään viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. K 16/2008 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoinnista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 2007, s. 63.

⁵⁹⁵ Näkökohta. *Olsen – Knudsen – Dobjani – Moller 2004*.

⁵⁹⁶ Ihmisoikeuskeskuksen tutkimustoiminnassa keskeisiä ovat todennäköisesti asenteet, toteutus ja käytäntö, kun taas oikeusasiamies keskittyy nimenomaisesti havaituihin puutteisiin.

asiamiehen ratkaisuja kanteluasioissa. Oman tarkastustoiminnan suuntaaminen ja tästä tiedottaminen on yksi keino. Asia voidaan saattaa myös nimenomaisesti eduskunnan tietoon vuosikertomuksen tarkastelun yhteydessä. Vahvin käytettävissä oleva keino on varsinaisen esityksen tekeminen. Jos kysymys on taloudellisista resursseista ja lainsäädäntömuutoksista, tämä tehdään yleensä valtioneuvostolle.⁵⁹⁷ Näin ei ole kuitenkaan välttämättä, vaan esitys saatetaan tehdä myös ministeriölle.⁵⁹⁸

Viimeisten vuosikymmenten erityisiä ongelmakohtia, joihin eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota, ovat olleet esimerkiksi ulkomaalaihallinnon toimivuus,⁵⁹⁹ sosiaalietuuksien käsittelyajat,⁶⁰⁰ lasten

⁵⁹⁷ Oikeusasiamies voi tehdä myös esityksen lainsäädännön, oikeudenhoidon tai hallinnon kehittämiseksi, erityisesti kun laeissa tai asetuksessa on puutteellisuuksia taikka epäselviä tai ristiriitaisia säännöksiä. Esitys voi koskea myös voimassa olevien oikeusohjeiden tarkistamista perus- ja ihmisoikeuksien aktiiviseksi edistämiseksi. Johdosäännössä puhuttiin huomautuksista, ehdotuksista ja ilmoituksista, mutta näitä on kuitenkin totuttu kutsumaan yleisnimellä oikeusasiamiehen esitykseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 30.

⁵⁹⁸ Esim. EOA 18.12.2008 dnro 4157/2/08 (Esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi). Viitaten eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:ään oikeusasiamies teki esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännössä olevan puutteen poistamiseksi. Oikeusasiamies pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys oli antanut aihetta 31.10.2009 mennessä. Lainsäädännön täsmentämistarve liittyen myös perusoikeusudistukseen oli tullut ilmi kanteluasian käsittelyn yhteydessä EOA 18.12.2008 dnro 114/4/07.

⁵⁹⁹ Ulkomaalaihallinto on ollut esillä jo pitkään. Esim. EOA 22.11.1989 dnro 15556/2/89 (kirje valtioneuvostolle n:o 3447) (Valtioneuvoston huomiota kiinnitetty sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksen asiakaspalvelun tasoon, jota oli pidettävä hallintomenettelylain vastaisena). Oikeusasiamies totesi havaintonaan, että sisäasiainministeriön virkamiehiin oli poikkeuksellisen vaikea saada virka-aikana yhteyttä virka-asioissa, eivätkä virkamiehet yleensä suostu tapaamaan asiakkaita henkilökohtaisesti. Kirjallisiin tiedusteluihin ei vastattu tai vastaamisaika venyi kohtuuttoman pitkäksi. Myös puhelimitse yhteyden saaminen oli työlästä. Oikeusasiamies viittasi edellisen oikeusasiamiehen antamaan päätökseen, jossa hän oli korostanut palveluperiaatteen huomioon ottamisen tärkeyttä myös ulkomaalaihallinnossa. ”On selvää, että asiakaspalvelu on pakko suhteuttaa kulloinkin käytettävissä oleviin voimavaroihin. Jos kuitenkin palvelu supistuu käytännössä niin vähiin, etteivät virkamiehet ole käytännössä lähes ollenkaan yleisön saatavissa eikä heihin saa muillakaan keinoin yhteyttä viraston toimialaan kuuluvissa asioissa, tilannetta ei voida pitää voimassa olevan lain mukaisena. Näin on riippumatta siitä, johtuuko asiantila voimavarojen puutteellisuudesta vai virkamiesten palveluhaluttomuudesta. Siinä vaiheessa tilanne näyttää todella huolestuttavalta, kun ei enää eduskunnan oikeusasiamiehen kansliastaakaan lähetettyihin kirjeisiin saada kohtuullisessa ajassa vastausta.” Myös EOA 14.4.1989/1114 dnro 1858/4/87.

⁶⁰⁰ Esim. AOA 13.10.2009 dnrot 344/4/09, 730/4/09, 2036/4/09 (Työttömyyskassojen käsittelyaikoja seurataan).

asema⁶⁰¹ ja vanhuspalvelut⁶⁰². Esityksiä tehdään usein sellaisissa tilanteissa, joissa eri viranomaistahot ovat toimineet sinänsä laillisesti, mutta yksittäisen henkilön kannalta tilanne johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Ongelmana tällaisissa lainsäädäntöesityksissä on kuitenkin se, että ne eivät korjaa yksittäisen henkilön asiaa, vaan vasta mahdollisesti tulevaisuudessa ehkäisevät samankaltaisten tilanteiden syntymisen.⁶⁰³ Lainsäädäntöehdotuksille on tyypillistä se, että niissä usein ohitetaan yksilölliset olosuhteet.⁶⁰⁴

Jos epäkohta voidaan poistaa hallinnollisesti ilman lainsäädäntömuutoksia, esitys tehdään asianomaiselle viranomaiselle. Tällaiset esitykset ovat liittyneet esimerkiksi tulkinnanvaraisuuksiin viranomaisohjauksessa.⁶⁰⁵ Oikeusasiamiehen lainsäädäntöesityksissä voidaan ylittää hallinnonalarajoja, joten oikeusasiamiehen toiminta ei ole yhtä sektoitunutta kuin lainvalmistelutyö on perinteisesti ollut.⁶⁰⁶ Esitysten tekeminen korvaa osittain erityiskertomusten laadinnan, joka on Suomessa harvinaista⁶⁰⁷ Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön viitataan yleisesti lainvalmistelussa.⁶⁰⁸

Oikeusasiamiehen lainsäädäntöesitysten tekemistä on katsottu rajoitettavan perinteinen ajattelu siitä, että eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin ei ole kuulunut lakien perustuslainmukaisuuden⁶⁰⁹ tai muuten-

⁶⁰¹ Esim. K 1/2006 vp. Oikeusasiamiehen erityiskertomus eduskunnalle. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu.

⁶⁰² Esim. EOA 25.3.2009 dnro 213/2/09 (Selvityspyyntö: ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonta).

⁶⁰³ Esim. EOA 12.9.2008 dnro 2237/4/06 (Lääkärin puhelimitse kirjoittaman lääkäri-lausunnon riittävyys potilaan työkyvyttömyydestä).

⁶⁰⁴ *Kucsko-Stadlmayer* 2006, s. 19–21.

⁶⁰⁵ Vanhemmasta ratkaisukäytännöstä. EOA 5.5.1988/1422 dnro 700/2/88 (kirje oikeusministeriölle). Oikeusministeriön tietoon saatettiin käsitys ulosmittauslomakkeisiin painettujen valitusosoitusten täsmentämistarpeesta; EOA 9.9.1987/2529 dnro 1719/4/86 (kirje). Pääesikunnan tietoon saatettiin käsitys puolustusvoimien lykkäyshakemuslomakkeen kehittämistarpeesta. Lomakkeeseen liitettyä valitusosoitusta ei voitu pitää luottavuudeltaan riittävän selkeänä.

⁶⁰⁶ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 84.

⁶⁰⁷ *Määttä ja Keinänen* ovat kiinnittäneet huomiota selvityksessään siihen, että oikeusasiamiehen esitykset ja lausunnot ovat luonteeltaan joskus lähellä kysymyksiä: olisiko tässä ja tässä tapauksessa aiheellista ryhtyä lainsäädännön tarkistamistoimenpiteisiin tai muihin mahdollisiin toimenpiteisiin. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 81.

⁶⁰⁸ Esimerkiksi hallituksen esityksissä uudeksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöksi sekä poliisilainsäädäntöön viitattiin runsaasti oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. HE 222/2010 vp; HE 224/2010 vp.

⁶⁰⁹ Esim. Eduskunnan lainsäädäntötoiminnan valvominen ei kuulu oikeusasiamiehelle. AOA 11.10.2010 dnro 3298/4/10 ja dnro 3436/4/10 (Jätevesiasiaa koskevan la-

kaan varsinaisen lainsäädäntötyön tai yleensä poliittisen päätöksenteon valvonta, ellei se ole lain soveltamista. Oikeusasiamies ei ole voinut arvostella esimerkiksi sitä, minkä sisältöisiä lakiesityksiä hallitus antaa tai jättää antamatta ja mitä eduskunta niiden johdosta päättää, paitsi valiokunnan kuullessa oikeusasiamiestä asiantuntijana. Oikeusasiamiehen kertomuksessa on kuitenkin huomautettu havaituista puutteellisuuksista, epäselvyyksistä ja ristiriitaisuuksista lainsäädännössä. Esityksiäkin tehtiin verraten vähän, eikä TSS-oikeuksia koskevia esityksiä juurikaan. *Mikael Hidén* oli aikoinaan jopa sitä mieltä, että oikeusasiamiehen rooliin ei kuulu kilpailla sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten tai erilaisten komiteoiden, toimikuntien tai työryhmien kanssa sosiaalipoliittikan uudistamista koskevista laajakantoisista kysymyksistä. Oikeusasiamiehet pysyivät 1990-luvun lopulle asti rajan turvallisella, tavallaan epäpoliittisella puolella. *Pirkko K. Koskisen* mukaan, kun perustuslakivaliokunta päätti, että oikeusasiamiehen kertomukseen on sisällytettävä perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso, se tuli luoneeksi erään välineen, jonka avulla oikeusasiamiehet voivat kiinnittää huomiota puutteisiin ja epäkohtiin näiden oikeuksien toteutumisessa. Samalla eduskunta sai luontevan mahdollisuuden keskustella ihmis- ja perusoikeuksien tilasta Suomessa.⁶¹⁰

Perinteisesti oikeusasiamies ei ole voinut puuttua siihen, miten yhteiskunnan voimavaroja tulisi jakaa. Tämä on liittynyt nimenomaan TSS-oikeuksiin. Oikeusasiamies onkin todennut, että TSS-oikeudet ovat poliittisesti herkkiä ja puolueettoman laillisuusvalvojan on syytä olla tällä alueella varovainen. *Pirkko K. Koskinen* toi esiin vuonna 1998 julkaisemassaan artikkelissa sen, kuinka ongelmallista tällaisten asioiden esiin ottaminen voi olla. Jos oikeusasiamies ottaa liian voimakkaasti kantaa tämäntyyppisiin asioihin, hänen uskottavuutensa puolueettomana laillisuusvalvojana voi kärsiä. Jos hän esiintyy poliitikkojen reviiirillä liian näyttävästi, saattaa tämä merkitä oikeusasiamiesinstituution politisoitumista.⁶¹¹ Nämä näkökohdat ovat olennaisia myös sen kysymyksen yhteydessä, kuinka suomalaista oikeusasiamiesinstituutiota tulisi jatkossa kehittää perus- ja ihmisoikeuksien valvontakysymyksissä.

Kun kyse ei ole lainsäädännön puutteesta, vaan lainsäätäjän tietoisesta ratkaisusta, oikeusasiamies ei ota tähän kantaa ja tämä kerrotaan

kiehdotuksen valvonta ei kuulu oikeusasiamiehelle).

⁶¹⁰ *Koskinen* 1998, s. 977–978. Ks. *Karapuu* 1995, s. 32; *Hidén* 1970, s. 303–306.

⁶¹¹ *Koskinen* 1998, s. 980–981.

kantelijalle. ”Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.” Kantelijalle saatetaan asia perustella myös eduskunnan kannanottojen ja lainvalmisteluaineiston perusteella, erityisesti jos kyseessä on uudehko lainsäädäntö.⁶¹² Perinteisesti on kuitenkin katsottu, että oikeusasiamies voi kiinnittää huomiota myös säännösten huonouteen.⁶¹³ Eduskunnan oikeusasiamies on todennut laillisuusvalvonnan tarkoituksena olevan omalta osaltaan edistää kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies on korostanut tässä yhteydessä sitä, että laillisuusvalvonnan tarkoitus on antaa eduskunnalle mahdollisuus oikeusasiamiehen havaintojen kautta arvioida hallinnon toimintaa, mihin eduskunta ylimpänä valtioelimenä on oikeutettu.⁶¹⁴

⁶¹² Esim. AOA 27.3.2008 dnro 36/4/08 (Yhteisön kirkollisverovelvollisuus).

⁶¹³ KM 1975:41, s. 7–8.

⁶¹⁴ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 23.

7 Oikeusasiamiehen toiminnan ja ratkaisujen julkisuus

Monet kanteluasiat ovat sellaisia, että niihin liittyy julkisuuslain salassapitovelvoitteita. Näin ollen julkaistessaan tapauksiaan oikeusasiamies joutuu muokkaamaan niitä niin, että tapauksesta tulee yksityisen henkilön kannalta anonyymi.⁶¹⁵ Sen sijaan suomalaiseen julkaisukäytäntöön ei ole kuulunut samassa määrin virkamiesten anonymisointi. Nykyiselle julkaisemiskäytännölle on kuitenkin ominaista se, että virkamiehiä ei enää mainita välttämättä nimeltä, vaan viranomaisen nimeäminen on riittävää. Voidaan kuitenkin miettiä myös sitä, haluaako oikeusasiamiehelle kannellut todella oman asiansa julkistettavaksi. Oikeusasiamiehen käsittelyprosessille monissa maissa pidetään ominaisena tietynlaista luottamuksellisuutta. Tavallisesti tämä ei kuitenkaan estä ratkaisujen julkaisemista.

Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassa on ollut ongelmana viranomaiselta saatavissa olevien tietojen salassapito. Tämänäyttöiset ongelmat ovat tulleet Suomessa esiin harvoin.⁶¹⁶ Unionissa taas unionin toimielimet, erityisesti komissio, antavat oikeusasiamiehelle tietoja vain sillä edellytyksellä, että jos niissä olevat luottamukselliset tiedot yksilöidään, oikeusasiamiehen pitää kunnioittaa tätä pyyntöä. Tällä pyritään

⁶¹⁵ Ministeriölle tehdyn lainsäädäntöesityksenkin kohdalla on päätös lähetetty anonymisoituna. Esim. EOA 12.9.2008 dnro 2237/4/06. Korkeimman oikeuden kirjaajien osalta, joiden menettelyä oikeusasiamies arvosteli, nimet kerrottiin suoraan, mutta taas korkeimman oikeuden presidentti C.O. oli lähinnä lausunnon antajana. Vanhempi ratkaisu. EOA 20.12.1983/2955 dnro 1426/82. Tämän kehityksen vuoksi näyttääkin yllättävältä 2.10.2009 päivätyn noin 200 henkilön allekirjoittaman kantelukirjelmän julkistaminen kantelun tehneiden nimineen eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivulla. Ks. Valitus eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien ulkomaanedustoissa lähetettyinä työntekijöinä työskentelevien virkamiesten lasten oikeutta päivähoitoon 2.10.2009.

⁶¹⁶ Joissakin tapauksessa myös Suomessa tämä tulee esiin kantelijalle annettavan vastauksen muotoilussa, ja joudutaan toteamaan, että mitään lainvastaista ei asiaa tutkittaessa havaittu, mutta asian selvityksestä ei voida antaa tietoja. Tällöin voidaan yleensä kertoa se, että viranomaisen tiedot on jollakin tavoin tarkistettu. Tällainen ongelma voi tulla esiin esimerkiksi kanteluasiassa, joka liittyy suojelupoliisiin lausuntoihin. Vrt. esim. KHO 12.7.2007/1831 (KHO 2007:49).

siihen, että kantelemalla Euroopan oikeusasiamiehelle ei voida kiertää unionin toimielimen salassapitopyrkimystä.⁶¹⁷

Eduskunnan oikeusasiamies kanslioineen soveltaa lakia viranomais-toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli julkisuuslakia. Lain 4 §:n mukaan sitä sovelletaan myös eduskunnan virastoissa ja laitoksissa.⁶¹⁸ Oikeusasiamiehen kansliassa todetaan yleisesti salassa pidettävistä asiakirjoista ja tiedoista, että ne tyypillisesti koskevat vankeutta ja muuta vapaudenmenetystä, terveydentilaa, vammaisuutta ja terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, verotusta, liike- tai ammattisalaisuuksia, palkkausta, paitsi virkamiesten, sekä taloudellista asemaa, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakua, rikosasiaan liittyvää henkilöä, mielentilatutkimusta tai henkilötutkintaa sekä muita henkilökohtaisia seikkoja ja oloja. Lisäksi viitataan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan salassa on pidettävä myös ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohta oikeuttaa pitämään salassa kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.⁶¹⁹ Asiakirjojen salassapidosta kantelun tutkinnan aikana päättää asian ratkaisija eli oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamiehet. Sen sijaan kansliapäällikkö päättää jo ratkaistujen kanteluasioiden julkisuudesta ensi vaiheessa. Hän päättää myös esimerkiksi luvista käyttää kanteluasiakirjoja tieteellisiin tutkimuksiin.⁶²⁰ Läh-
tökohtaisesti kanteluasiaan annettu ratkaisu tulisi antaa tiedoksi asiaan osallisille ennen sen mahdollista tiedottamista suurelle yleisölle.⁶²¹

⁶¹⁷ *Eeckhout – Godts* 2005, s. 178.

⁶¹⁸ Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi eduskunnan virastoilla ja laitoksilla tarkoitettiin samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1373/1994) eli muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. HE 30/1998 vp. AOA 7.11.1994 dnro 1313/4/94 (kirje oikeusministeriölle). Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan oikeusasiamiehen kanslian asiakirjojen julkisuus tulisi uuden julkisuuslain myötä ka-
ventumaan. Perinteisesti oikeusasiamiestä oli velvoittanut ohjesääntöön pohjautuen velvollisuus pitää asia asian laadun mukaan salassa.

⁶¹⁹ Ks. AOK 19.05.2010 dnro 295/1/2008 (Kantelun käsittely tuomiokapitulissa). Tiedon antaminen kanteluasiakirjoista liittyy siihen, olisiko se vaikeuttanut asian selvittämistä tai olisiko se ilman painavaa syytä ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Pelkkä asian kesken oleminen ei olisi riittävä perustelu sille, että asiakirjat olisivat julkisuuslain 24 luvun 1 momentin 6 kohdan nojalla salassa pidettäviä ennen ratkaisua. Kantelun tekijällä ei sinänsä ollut asianosaisen asemaa.

⁶²⁰ Ks. Tietosuojaan periaatteet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa.

⁶²¹ Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös oikeusasiamiehen kanslian suoritteiden maksullisuudesta 28.11.2005. Oikeusasiamiehen kansliassa laadituista toi-

Monissa maissa korostetaan enemmän kuin Suomessa käsittelyn luottamuksellisuutta ja yleensä kantelun tekijän suostumusta kantelun asian tutkimisen etenemisessä ja valittavissa vaihtoehtoissa. Luottamuksellisuuden vaatimuksella on saatettu korostaa eroa tuomioistuinin prosessiin, joka on eri tavalla julkinen. Jo kantelijan henkilötietojen luovuttamisesta voidaan joutua sopimaan.⁶²² Euroopan oikeusasiamiehen toiminnassakin korostuu luottamuksellisuus unionioikeuden periaatteiden mukaisesti – vaikka tämän sinänsä korostetaan olevan poikkeuksellista. Henkilön asioiden julkistaminen edellyttää pääsääntöisen lähtökohtaolettaman mukaan hänen suostumustaan. Jos kantelija pyytää, asia käsitellään luottamuksellisesti, kyse on tällöin kantelijan tai kolmannen osapuolen suojelemisesta.⁶²³

Taustaa voidaan hakea myös kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin hyväksymästä eettisestä koodista ja siihen sisältyvistä periaatteista. Näistä yksi koskee nimenomaan luottamuksellisuutta. Ensinnäkin luottamuksellisuuden tulisi näkyä suhteessa kantelijaan. Henkilön ensimmäistä yhteydenottoa oikeusasiamieheen pitäisi voida pitää luottamuksellisena. Vasta jos tietojen luovuttamisen oikeus käy ilmi kantelusta tai myöhemmin,⁶²⁴ yhteydenotto viranomaiseen olisi mahdollinen.⁶²⁵ Kansain-

mituskirjoista ja ilman eri tilausta annettavista asiakirjoista sekä niiden lähettämisestä ei peritä maksua. Muilta osin päätöksessä noudatetaan soveltuvin osin julkisuuslain sääntelyä, jonka perusteella itse päätöskin on annettu.

⁶²² Esim. Slovakian oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevän lain 13 §. Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun käsittely on taas lähtökohtaisesti julkista, ellei kantelija ole pyytänyt luottamuksellista käsittelyä. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 39.

⁶²³ Esim. *Baviera* 2005, s. 128. Alankomaiden oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa mainitaan erikseen, että nimet esimerkkitaapauksissa on vaihdettu.

⁶²⁴ IOA Standards of Practice. 3.1. The Ombudsman holds all communications with those seeking assistance in strict confidence and takes all reasonable steps to safeguard confidentiality, including the following: The Ombudsman does not disclose confidential communications unless given permission to do so in the course of informal discussions with the Ombudsman, and even then at the sole discretion of the Ombudsman; the Ombudsman does not reveal, and must not be required to reveal, the identity of any individual contacting the Ombudsman Office, nor does the Ombudsman reveal information provided in confidence that could lead to the identification of any individual contacting the Ombudsman Office, without that individual's express permission; the Ombudsman takes specific action related to an individual's issue only with the individual's express permission and only to the extent permitted, unless such action can be taken in a way that safeguards identity of the individual contacting the Ombudsman Office. The only exception to this privilege of confidentiality is where there appears to be imminent risk of serious harm, and where there is no other reasonable option. Whether this risk exists is a determination to be made by the Ombudsman.

⁶²⁵ Kantelija voi myös haluta tietää sen, otetaanko viranomaiseen ja virkamieheen

välisen eettisten ohjeiden mukaan oikeusasiamiehellä on myös harkintavaltaa luottamuksellisuuden suhteen. Suomessa nykyiset oikeusasiamiehen kanslian neuvontalakimiespalvelut toteuttavat kanteluasian käsittelyn portaittaisuutta samoin kuin asioiden jakaminen erityyppisiin yhteydenottoihin. Luottamuksellisuus on nähty kuitenkin ehkä liikaakin vain julkisuuskysymyksenä. Erityisesti se on liitetty sovittelun tyyppiseen toimintaan, minkä ei ole varsinaisesti katsottu kuuluvan oikeusasiamiehen tehtävään. Kanteluasioiden käsittelyn luottamuksellisuuteen ei vaikuteta kiinnitetyn Suomessa riittävästi huomiota. Esimerkiksi siirtomahdollisuuden, joka ei edellytä kantelijan suostumusta, on vaikea nähdä olevan sopusoinnussa kanteluasioiden luottamuksellisen käsittelyn kanssa.

Osana luottamuksellisuuteen kuuluu se, että oikeusasiamies ei osallistu mihinkään muodollisiin prosesseihin.⁶²⁶ Tässä suhteessa suomalaisen (ja ruotsalaisen) oikeusasiamiehen poikkeuksellinen asema syytteen nostajana ja sen ajajana korostuu. Rikosprosessin yhteydessä myös luottamuksellisuus rikkoutuu, koska rikosprosessissa tiedon julkisuuskysymys on erilainen kuin hallinnossa ja se ei ole enää oikeusasiamiehen kokonaisuudessaan ratkaistavissa. Koska virkarikokset eivät ole asianomistajarikoksia, syytteen nostaminen ei vaadi asianosaisen suostumusta. Mutta voisiko olla mahdollista ottaa asianosaisen näkökohdat huomioon osana syytteen nostamisprosessia? Perustuslain 118 §:n 3 momentissakin nimenomaan virkamiehen toimien vuoksi kärsineelle on annettu erityinen asema. Vaikka oikeusasiamiehelle ei voi tehdä nimettömiä kanteluja, kantelun tekijä voi haluta pysyä nimettömänä jo selvityspyyntövaiheessa eikä hän välttämättä halua asian viemistä tuomioistuinkäsittelyyn.

Ratkaisujen julkistamisen laajuus salassapitosäännökset huomioon ottaen on oikeusasiamiehen harkinnassa. Nykyisestä yksityisyyttä painottavasta kehityksestä kertoo se, miten oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluasioiden salassapitoon on suhtauduttu. Ensimmäisinä vuosikymmeninä oikeusasiamiehelle tehdyt kanteluasiat rinnastettiin tuomioistuinasioihin. Ne olivat lähtökohtaisesti julkisia, mistä kertoi oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa julkaistujen asioiden hakemisto-osuudenkin laatiminen henkilöiden sukunimien perusteella. Viimeistään

yhteyttä ja milloin tämä tapahtuu.

⁶²⁶ IOA Standards of Practice. 3.3 The Ombudsman does not testify in any formal process inside the organization and resists testifying in any formal process outside of organization, even if given permission or requested to do so.

1960-luvulle tultaessa kantelijoiden arkaluontoiseksi koettujen asioiden yhteydessä kantelijan nimi alettiin jättää mainitsematta vuosikertomuksessa. Samanaikaisesti vanha laki asiakirjojen julkisuudesta (83/1951) asetuksineen määritteli aikaisempaa tarkemmin julkisuuden ja salassapidon välistä rajaa. Vähitellen myös yksittäisten virkamiesten nimeämistä on olennaisesti vähennetty vuosikertomusten ja muuten julkaistavien ratkaisujen yhteydessä.⁶²⁷

⁶²⁷ Ruotsissa ei vastaavanlaista kehitystä ole samassa määrin tapahtunut. Esim. saattaa olla, vaikka henkilö itse ilmaistaan nimikirjaimin, kantelijan nimi kerrotaan kokonaisuudessaan ja samalla kerrotaan suoraan kantelun tehneen henkilön sukulaisuussuhde henkilöön, jonka asiasta on kanneltu. JO 2006/07:458. Virkamiehet mainitaan edelleen pääsääntöisesti nimeltä, jolloin oikeusasiamiehen kannanottojen sanktiovaikutus on voimakkaampi kuin periaatteessa Suomessa.

8 Jälkikäteisseuranta

Oikeusasiamies on pyrkinyt havaittujen yleisten epäkohtien kohdalla jälkikäteisseurantaan, jolla voidaan lisätä ratkaisujen vaikuttavuutta. Viranomaisille asetetaan tietty aika, jonka kuluessa oikeusasiamiehelle tulee ilmoittaa sitä, mihin toimenpiteisiin epäkohdan korjaamisessa on ryhdytty. Jälkikäteisseuranta liittyy nimenomaan systemaattisiin virheellisyyksiin – erityisesti asioiden käsittelyn viipymiseen. Sen sijaan yksittäisten asioiden kohdalla ei vaikuta olevan samassa määrin jälkikäteisseurantaa. Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen antama määräaika, jonka kuluessa viranomaiselta odotetaan vastausta siitä, millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty epäkohdan korjaamiseksi, on yleensä melko pitkä.⁶²⁸ Eduskunnan oikeusasiamies edellyttää ministeriöille annetuissa ratkaisuissa, että oikeusasiamiestä informoidaan siitä, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen päätöksen vuoksi on ryhdytty. Oikeusasiamies antaa viranomaiselle mahdollisuuden itse tehdä ratkaisun korjaavien toimenpiteiden lopullisesta sisällöstä. Erityinen jälkikäteisseurannan muoto liittyy oikeusasiamieslaissa säädettyyn siirtomenettelyyn.

Vasta viimeisen vuosikymmenen aikana on pyritty kehittämään esitysten seurantaan, ja tällöinkin nimenomaan esitysten vaikutuksista lainsäädäntöön. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuustutkimuk-

⁶²⁸ Joissakin maissa on saatettu varsin tarkkaan säännellä myös sitä, miten viranomainen on velvollinen informoimaan oikeusasiamiestä siitä, millaisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai perustelut, miksi se ei ole toimenpiteisiin voinut ryhtyä, oikeusasiamiehen tekemien huomioiden perusteella. Esimerkiksi Tšekissä on viranomaiselle asetettu 30 päivän vastaamisaika. Jos vastaus ei tyydytä oikeusasiamiestä, voi hän ilmoittaa asiasta edelleen ylemmälle toimielimelle. Samoin nimenomaan tällöin hän voi saattaa asian myös julkisuuteen siten, että kerrotaan myös asianomaisten virkamiesten nimet. Samoin oikeusasiamies voi menetellä jos virkamiehet eivät myötävaikuta kanteluasian selvittämisessä. Lainsäädäntöehdotusten osalta vastausaika on 60 päivää. Englanninkielinen käännös. Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights § 20 ja § 22. Puolassa organisaation on informoitava oikeusasiamiestä 30 päivässä aikomistaan toimenpiteistä. Toimivaltasäännöksen (englanniksi Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection) 15 artikla. Portugalissa oikeusasiamieslain 38 artiklan mukaan viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle 60 päivän kuluessa, mihin oikeusasiamiehen suositusten johdosta on ryhdytty viranomaisessa. Statute of the Portuguese Ombudsman. Lisboa 2007.

sen mukaan lainsäädäntötyöhön oikeusasiamiehen toiminnan katsottiin olevan vaikuttavaa, mutta säädöksiin vaikuttamisen on havaittu vievän aikaa. Erityisesti oikeusasiamiehen omien aloitteiden ja tarkastusten vaikuttavuus on ollut merkittävää.⁶²⁹

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tehdyn vaikuttavuustutkimuksen kohdealueina olivat poliisi- ja vankeinhoitoviranomaiset sekä puolustusvoimain palveluksessa olevat. Nämä katsoivat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan vaikuttavaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkökulmasta erityistä vaikuttavuutta on kuitenkin muuallakin, mutta vaikutuksen jäljittäminen on vaikeampaa. Oikeusasiamies korostaa erityisesti vaikuttavuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Oikeusasiamiehen kannanottojen seurauksena on saatu selkeyttä esimerkiksi pienten lasten vanhempien subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteuttamisvelvoitteisiin, kiireettömän hoidon järjestämisvelvoitteisiin, vammaispalveluja ja lääkinnällisiä apuvälineitä koskeviin järjestämisvelvoitteisiin ja toimeentulotukea koskevien hakemusten kiireellisen käsittelyn velvoitteisiin. Nämä ovat nimenomaisesti kunnallisia toimenpiteitä.

Muunkintyyppistä ratkaisujen vaikutusten seurantaan voisi olla – myös yksilöllisempien tilanteiden kohdalla. Oikeusasiamiehen kertomuksiin sisältyy usein mainintoja viranomaisten ilmoituksista aiotusta toimista, mutta toisaalta niissä ei ole aina mainintoja niistä konkreettisista toimenpiteistä, joihin viranomaisen on asiassa ryhtynyt.⁶³⁰ Oikeusasiamiehen ratkaisut saattavat saada aikaan korjauksia, jotka sitten aikanaan uusien kantelujen muodossa kertovat uusista epäkohdista.⁶³¹ Kanteluiden myötä voi ilmetä, että uusi lakikaan ei toimi toivo-

⁶²⁹ *Paunio* 2005, s. 14. Vaikuttavuustutkimuksen ongelmallisuus oli siinä, että sen viranomaistarkastelu rajattiin koskemaan vain poliisi- ja vankeinhoitoviranomaisia sekä puolustusvoimien palveluksessa olevien käsityksiä laillisuusvalvonnasta. Ongelmalliseksi rajauksen oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta tekee se, että ne ovat varsin samanlaisia valtion organisaatioita. Eduskunnan oikeusasiamieskin toteaa, että tutkimukseen valitut viranomaiset toimivat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinalueella. Näiden organisaatioiden valvonta onkin eräs oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä. Mutta viranomaiset ovat kaikki keskitetysti johdettuja valtion hallinto-organisaatioita.

⁶³⁰ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 94. Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisuun mukautumisesta. AOA 31.12.2009 dnro 949/2/08 (Kunnan asiakirjataka edelleen lainvastainen).

⁶³¹ Joissakin tilanteissa voidaan havaita mahdollisuuksia jo uusiin kanteluihin. Esim. EOA 17.12.2007 dnro 3760/4/05 (Jatko-opiskelijoiden hammashoidon järjestäminen YTHS:ssä).

tulla tavalla,⁶³² jolloin oikeusasiamiehen toiminta on osa lainsäädäntöuudistusten vaikutusten jälkikäteisseurantaa. Yleisesti jälkikäteisseurannassa olisi aiheellista antaa merkitystä viranomaisten omavalvonnan kehittämiseksi.⁶³³

⁶³² Näkökohta. *Määttä – Keinänen* 2007, s. 60.

⁶³³ Yleensä viranomaisten omavalvonnasta ja sen suhteesta oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. *Rautio* 2002, s. 26–29.

9 Oikeusasiamiehen puolueettomuus ja riippumattomuus

Oikeusasiamieslain 17 §:llä on pyritty turvaamaan oikeusasiamiehen toiminnan puolueettomuutta. Säännöksen mukaan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa.⁶³⁴ 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. Tämä säännös rinnastaa oikeusasiamiehet ajatuksellisesti asianajajiin. Säännöksen mukaan myös jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä. Tässä säännellä on ainoastaan valtion viran säilymisestä, ja se kertoo lähtökohtaisesti olettamasta, että oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi valitaan henkilöitä valtion virkamiesten joukosta. Yksityinen palvelussuhde on otettu huomioon vain palkkion määräytymiskysymyksenä. Oikeusasiamieslain 18 §:n mukaan 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 laillisuusvalvontaansa. Sanamuotonsa mukaan tässä säännöksessä puhutaan vain etuuksista, eikä tällaiseen luottamustehtävään kuuluvista velvoitteista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen riippumattomuutta korostaa hänen valintatapansa. Vaikka valitulle oikeusasiamiehelle onkin taattu toimesaan pysyvyys, hänen riippumattomuuttaan heikentää toimen määrääi-

⁶³⁴ Ks. myös KKO 1996:153, jossa oli kysymys siitä, saako korkeimman oikeuden jäsen siirryttyään eduskunnan oikeusasiamieheksi allekirjoittaa ennen oikeusasiamieheksi siirtymistään korkeimman oikeuden istunnossa ratkaistun asian ratkaisusta laaditun taltion. Korkeimman oikeuden katsottiin olleen tuomiovoipaa antaessaan tämän jälkeen tuomionsa asiassa.

kaisuus. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamies ei kuitenkaan valvo sitä tahoa, eli eduskuntaa, joka suorittaa valinnan, mikä korostaa oikeusasiamiehen asemaa erityisenä toimieliimenä. Sinänsä perustuslaki mahdollistaa oikeusasiamiehen vapauttamisen tehtävästään kesken kauden. Perustuslain 38 §:n 2 momentin mukaan eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.⁶³⁵ Utta perustuslakia valmisteltaessa kuitenkin korostettiin, että tällaisen mahdollisuuden avaamisen ei tule vaarantaa oikeusasiamiehen riippumattomuutta laillisuusviranomaisena. Muutoksen tarvetta perusteltiin sillä, että käytännössä saattaa syntyä tilanne, jossa oikeusasiamiehellä ei ole enää edellytyksiä jatkaa tehtävässään. Samalla korostettiin sitä, että oikeusasiamiehen vapauttaminen tehtävästään ei voi tulla kyseeseen vain sen johdosta, että johonkin yksittäiseen oikeusasiamiehen ratkaisuun kohdistuisi voimakastakin arvostelua. Oikeusasiamiehen riippumattomuutta korostaa myös se, että virkasyytettä käsitellään perustuslain 101, 114, 115 ja 117 §:n perusteella valtakunnanoikeudessa.⁶³⁶ Oikeusasiamiehen toimintaa valvovat eduskunta ja erityisesti perustuslakivaliokunta.⁶³⁷

Oikeusasiamiehen puolueettomuutta on pyritty ennakoita varmistamaan velvoittamalla hänet esittämään sidonnaisuutensa, kuten valtioneuvoston jäsenetkin.⁶³⁸ Oikeusasiamieslain 13 §:n mukaan oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena. Heidän on myös ilmoi-

⁶³⁵ Ruotsissa valtiopäiväjärjestyksen 8 luvun 11 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta valtiopäivät voivat erottaa oikeusasiamiehen tai tehtävää hoitavan oikeusasiamiehen, jos hän ei nauti valtiopäivien luottamusta.

⁶³⁶ Näkökohdista. *Nieminen* 2008, s. 379–380. Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000).

⁶³⁷ Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinta tulisi vireille perustuslakivaliokunnassa samalla tavoin kuin ministerin kohdalla. Eduskunnalla on mahdollisuus jälkikäteen tarkastaa toimintaa erityisesti näiden eduskunnalle vuosittain antamien kertomusten käsittelyn yhteydessä. HE 1/1998 vp, s. 172.

⁶³⁸ Esimerkiksi Alankomaissa on pitkälti samantyyppinen säännös sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. *Wet nationale ombudsman II:5*.

tettava toimikautensa kestäessä näissä tiedoissa tapahtuneet muutokset.⁶³⁹

Ongelmana on kuitenkin se, että oikeusasiamiestä eivät koske mitkään erityiset esteellisyyssäännökset, ei oikeudenkäymiskaaren eikä hallintolain. Hallintolaissa on säännelty yleisesti julkista hallintoa koskevat esteellisyyssäännökset. Mutta entä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet? Hallintolain 4 §:n 2 momentin mukaanhan lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Muiden tahojen suorittamaan kanteluasian käsittelyyn hallintolain säännöksiä sovelletaan hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaisesti: käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Koskeeko hallintolain 4 §:n 2 momentin mukainen soveltamisalan rajoitus vain oikeusasiamiestä itseään vai ulottuuko se myös muun henkilökunnan osallistumiseen laillisuusvalvontaan? Tämäkin tulkinnallinen ongelma poistuisi esteellisyyssäännösten soveltamisen kohdalta, jos ylimpien laillisuusvalvojen soveltamisalarajoitus poistettaisiin. Koska soveltamisalan rajausta kohdistuu vain laillisuusvalvontaan, tuomioistuinten tavoin oikeushallintoasioiden tyyppisissä tilanteissa hallintolaki tulee sovellettavaksi myös oikeusasiamiehen kansliassa.

Oikeusasiamieslain 16 §:n 2 momentissa säädetään, että virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta si-

⁶³⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen velvollisuutta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan perusteltiin nimenomaisesti sillä, että virkatoiminnan puolueettomuudelle ja puolueettomuutta kohtaan tunnettavalle luottamukselle on viime vuosina asetettu tiukkenevia vaatimuksia. Luottamusta on pyritty lisäämään muun muassa asettamalla valtioneuvoston jäsenille ja valtion korkeimmille virkamiehille velvollisuus ilmoittaa tietyistä sitoumuksistaan. Oikeusasiamiehen toiminnan uskottavuuden kannalta pidettiin tärkeänä, että oikeusasiamiehellä tai apulaisoikeusasiamiehillä ei ole sellaisia taloudellisia tai muita sidonnaisuuksia, joiden voitaisiin epäillä vaikuttavan heidän ratkaisuihinsa. Oikeusasiamieslain valmisteluvaiheessa katsottiin myös, että sidonnaisuudet voidaan ottaa esiin myös niissä keskusteluissa, joita käydään tehtävään ilmoittautuneiden kuulemisen yhteydessä. Varsinaisesta selvityksenantovelvollisuudesta ei olisi tällöin vielä kysymys ilmoittautuneiden kohdalla, vaan varsinaisen selvityksen antaa vasta tehtävään valittu henkilö, jotta ulkopuolinen voisi arvioida oikeusasiamiehen puolueettomuutta yksittäistapauksessa. Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta lainvalmisteluaineistossa. Ks. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000, s. 10–11.

ten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Oikeusasiamieslain 16 §:n 4 momentissa säädetään siitä, että apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Mutta minkä esteellisyysäännösten mukaan esteellisyys määräytyy, vai onko kysymyksessä vain periaatetason soveltaminen objektiivisine vaatimuksineen?

Ihmisoikeuskysymysten edistämisen on nähty joidenkin asiantuntijoiden arvioinneissa olevan ongelmallista oikeusasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Ihmisoikeuksiin sisältyy poliittisia аспекteja, joiden edistämistehtävä ja puolueettomuusvaatimus eivät ole aina sopusoinnussa keskenään.⁶⁴⁰ Yleisesti oikeusasiamiehen prosessilta ei vaadita välttämättä samanlaista objektiivisuutta kuin tuomioistuimelta.⁶⁴¹

⁶⁴⁰ The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague 2006, s. 62.

⁶⁴¹ Näkemys. Asia T-209/00 *Lamberts v Ombudsman* [2002] ECR II-2203, kohta 65. Tähän on viitattu myöhemminkin. Asia T-193/04 *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, 4.10.2006. ”That alternative non-judicial remedy meets specific criteria and does not necessarily have the same objective as judicial proceedings.”

10 Oikeusasiamiehen ratkaisujen valituskelpoisuus

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamiehen ja muiden viranomaisten kanteluasioissa antamista ratkaisuista ei voi valittaa. Edes ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttö ei tule kysymykseen.⁶⁴² Edes huomautuksista ei ole suomalaisen oikeuskäytännön mukaan yleensä ns. oikeusturvan tarvetta muutoksenhakuun, eikä niistä valittaminen ole mahdollista.⁶⁴³ Oikeusasiamiehen ratkaisua ei katsota hallintopäätökseksi, jolla olisi muutoksenhakuoikeutta edellyttävä oikeussuojantarve. Oikeusasiamiehen kannanottohan ei ole sitova.⁶⁴⁴

Kysymys siitä, pitäisikö huomautuksen saaneella taholla olla mahdollisuus kyseenalaistaa oikeusasiamiehen ratkaisu, on ollut esillä Euroopassa. Kysymykseen voisi tulla myös vahingonkorvausvastuu.⁶⁴⁵ Periaatteellisesti Suomessa voisi olla mahdollista nostaa käräjäoikeudessa

⁶⁴² Julkaistussa oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus (KHO 19.5.1976/2028) on todennut, että eduskunnan oikeusasiamiehen kantelun tekijälle lähettämä, lausunnon sisältävä kirje ei ollut sellainen hallintopäätös, jota voitiin hakea purettavaksi, ja hakemus jätettiin tutkimatta. Ks. myös EOA 11.4.2011 dnro 549/5/11 (Lausunto mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessityöryhmän mietintö). Muutoksenhaku voi tulla esiin julkisuuslain soveltamistilanteissa.

⁶⁴³ Esim. KHO 20.12.2002/3400; KHO 29.4.1991/1433 (KHO 1991 A 21). Oikeusasiamiehen esittämän arvostelun, erityisesti huomautuksen, muutoksenhakukelpoisuuden puutteesta liittyen yleensä hallintokanteluratkaisujen muutoksenhakukelvottomuuteen. *Stoor* 2010, s. 58, 61–62. *Håkan Stoor* on ehdottanut, että oikeusasiamiehelle tulisi jättää mahdollisuus säilyttää henkilökohtainen arvostelu, mutta rajata huomautusten käyttö seuraamusluonteisiin syyttämättäjättämisspäätöksiin. Silloin virkamiehellä olisi aina oikeus saada syyllisyyskysymys oikeudessa käsitellyksi. Muuten oikeusasiamiehen keinovalikoiman käyttö kohdistettaisiin viranomaiseen yksittäisen virkamiehen sijaan. *Stoor* 2010, s. 68.

⁶⁴⁴ Eduskunnan oikeusasiamies on myös katsonut, että koska sen ratkaisut eivät saa oikeusvoimaa, voidaan aikaisempi ratkaisu ottaa uudelleen tutkittavaksi, ja sitä voidaan myös muuttaa etenkin, jos asiassa on tuotu esiin uusia ratkaisuun vaikuttavia seikkoja. Tilanteet ovat kuitenkin harvinaisia. Asian ratkaisee se, jolle asia työjärjestyksen mukaan kuuluu, jos oikeusasiamies ei määrää toisin. EOA 27.4.1989/1297 dnro 516/4/89 (kirje); AOA 31.3.1989/996 dnro 413/4/89.

⁶⁴⁵ Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan yhteydessä on keskusteltu siitä, että periaatteessa oikeusasiamies voi aiheuttaa kanteluasian käsittelyn yhteydessä sellaista vahinkoa unionioikeuden vastaisella toiminnalla, että siitä aiheutuisi vahingonkorvausvastuu. Ks. T-209/00 *Frank Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies*, 10.4.2002.

vahingonkorvauskanne.⁶⁴⁶ Syyte virkavirheestä eduskunnan oikeusasiamiestä kohtaan on mahdollinen vain perustuslain sääntelemällä tavalla. Periaatteellisesti on katsottu mahdolliseksi valittaa oikeusasiamiehen menettelystä ihmisoikeustuomioistuimeen, koska oikeusasiamieskin on ihmisoikeussopimuksen tarkoittama kansallinen viranomainen, eikä sen ratkaisusta ole muutoksenhakumahdollisuutta.⁶⁴⁷

Kysymys oikeusasiamiehen kannanottojen valituskelpoisuudesta on ollut esillä myös kansainvälisesti. Euroopan oikeusasiamiehen ratkaisut on periaatteessa katsottu siten valituskelpoiksi, että niiden oikeellisuutta on käsitelty Euroopan yhteisön tuomioistuimessa. Englannissa on ollut esillä tapaus, jossa toinen tuomioistuinaste ei tutkinut kannetta, mutta toinen tutki. *High Court* kieltäytyi, mutta *Council of Appeal* tutki prosessikysymyksenä (*R v Commissioner for Local Administration ex parte Liverpool City Council*, *The Times*, 3 March 2000)⁶⁴⁸ sen, oliko alueellisella oikeusasiamiehellä ollut ylipäättänsä oikeus tutkia kanteluasiaa, koska muutoksenhakutiekin oli olemassa. Alueellisten oikeusasiamiesten toimivaltaa on rajoitettu siten, että ne eivät voi käsitellä asioita, joista muutoksenhaku on mahdollinen. Englantilaisessa järjestelmässäkin lähes kaikista viranomaisten päätöksistä voi hakea muutosta. Ratkaisulla korostettiin oikeusasiamiehen tutkimismahdollisuuksia kanteluasian yhteydessä, joita ei olisi tuomioistuimella, jos kantelija veisi asian tuomioistuimeen. Oikeusasiamiehen on todettu olevan eräänlainen vaihtoehto tuomioistuinprosessille, vaikka ei ehkä todellinen vaihtoehto. Tämä tuomioistuinratkaisu ei varsinaisesti ottanut kantaa alueellisen oikeusasiamiehen moittivaan lausumaan, vaan laajensi prosessuaalisesti alueellisen oikeusasiamiehen tutkimiskynnystä.⁶⁴⁹ Toisaalta on saatettu korostaa sitä, että koska oikeusasiamies ei tee sitovia pää-

⁶⁴⁶ Portugalissa oikeudellinen vastuu on rajattu pois suoraan lailla. Oikeusasiamiehelle annetaan immunitetti myös siviilioikeudellisesta vastuusta ratkaisuistaan. Artikla 8 ja 36. Statute of the Portuguese Ombudsman. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007.

⁶⁴⁷ Oikeuskansleriin liittyen. *Sarja* 2001, s. 22. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä kurinpitotoimia koskeneet valitukset on hylätty ilmeisen perusteettomina 6 artiklaan viitaten. *Stoor* 2010, s. 64. Toisaalta taas laillisuusvalvojia itsessään ei ole katsottu voitavan pitää ihmisoikeussopimuksen tarkoittamana tehokkaana oikeussuojakeinona. *Sarja* 2001, s. 21.

⁶⁴⁸ Tapauksessa oli kysymys esteellisyydestä rakennuslupa-asiassa liittyen jalkapalloseura Liverpoolin Anfield Road -stadiumiin. Oikeusasiamies katsoi hallinnollisen epäkohdan ilmenneen, mutta kunnan hallinnon edustajat eivät tätä hyväksyneet, vaan nostivat kanteen.

⁶⁴⁹ *The Local Government Ombudsmen as an Alternative to Judicial Review.*

töksiä, muutoksenhakuoikeutta hänen tekemiinsä ratkaisuihinkaan ei tarvita.

Euroopan oikeusasiamiehen vahingonkorvausvastuu oli esillä asiassa T-209/00 *Frank Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies* [2002]. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että oikeusasiamiehellä on hyvin suuri harkintavalta sen suhteen, ovatko kantelut perusteltuja sekä mihin toimiin ne johtavat, eikä hänellä ole tältä osin minkäänlaisia velvollisuuksia tietyn tuloksen saavuttamiseen.⁶⁵⁰ Vaikka yhteisöjen tuomioistuinten valvonnan on tämän vuoksi oltava rajoitettua, ei tuomioistuin kuitenkaan katsonut voivansa sulkea pois kokonaan sitä mahdollisuutta, että täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa kansalainen voisi osoittaa, että oikeusasiamies on tehtäviään suorittaessaan syyllistynyt sellaiseen ilmeiseen virheeseen, joka aiheuttaa vahinkoa asianomaiselle kansalaiselle. Euroopan oikeusasiamiehen virka on avattu unionin kansalaisille ja erityisesti yhteisön virkamiehille ja muille toimihenkilöille oikeuksiensa puolustamiseksi vaihtoehtona kanteen nostamiselle yhteisöjen tuomioistuimissa. Tähän tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliseen oikeussuojakeinoon sovelletaan kuitenkin erilaisia kriteerejä, eivätkä sen tavoitteet ole välttämättä samat kuin tuomioistuimessa nostettavalla kanteella. Keinoja ei voida käyttää samanaikaisesti. Tuomioistuin toteasi, että vaikka oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut eivät keskeytä kanteen nostamiselle yhteisöjen tuomioistuimessa asetetun määräajan kulumista, oikeusasiamiehen on kuitenkin päätettävä tutkimuksensa ja ilmoitettava, ettei hän voi tutkia kantelua, jos kysymyksessä oleva kansalainen on samanaikaisesti nostanut samoja tosiseikkoja koskevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimissa. Kansalaisen on harkittava, kumpi käytettävissä oleva keino palvelee hänen etujaan paremmin. Oikeusasiamies ”voi” neuvoa kyseistä kansalaista kääntymään toisen viranomaisen puoleen ja tarvittaessa nostamaan kumoamiskanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

”Saattaa olla oikeusasiamiehelle perustamissopimuksessa uskotun tehtävän moitteettoman suorittamisen kannalta asianmukaista, että hän il-

⁶⁵⁰ Sen sijaan tapauksessa T-103/99, *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan parlamentti*, 22.5.2000 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta, koska oikeusasiamies ei ollut perustamissopimuksen 175 artiklassa tarkoitettu yhteisön toimielin. Kantaja katsoi oikeusasiamiehen viivytelleen ratkaisun antamisessa kanteluasiassa, jossa komissio ei ollut antanut kantajalle oikeutta tutustua tiettyihin asiakirjoihin.

moittaa systemaattisesti asianomaiselle kansalaiselle niistä toimenpiteistä, joihin ryhtyä etujensa nimissä ja ilmoittaa hänelle myös kansalaisen käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja siitä, että asian saattaminen oikeusasiamiehen käsiteltäväksi ei keskeytä näihin muihin oikeussuojakeinoihin liittyvää riitauttamiselle asetetun määräajan kulumista. Ei ole kuitenkaan mitään nimenomaista säännöstä, jonka perusteella oikeusasiamiehen olisi näin tehtävä. Tästä seuraa, että oikeusasiamiestä ei voi arvostella siitä, että hän ei kiinnittänyt kantajan huomiota siihen, että tämän kantelulla ei ole määräaikojen kulumista keskeyttävää vaikutusta, eikä siitä, että hän ei neuvonut kantajaa nostamaan kannetta yhteisöjen tuomioistuimissa. Oikeusasiamies ei näin ollen ole tässä yhteydessä syyllistynyt sellaiseen virkavirheeseen, joka synnyttäisi yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun.”

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi, että jotta oikeusasiamiehen menettely ei olisi hyvän hallinnon periaatteen vastaista, se ei saa kestää pidempää kuin on kohtuullista ja kohtuullinen aika on arvioitava kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan. Tuomioistuin viittasi oikeusasiamiehelle asetettuun velvollisuuteen paitsi etsiä mahdollisuuksien mukaan asianomaisen kansalaisen erityisen edun mukainen ratkaisu myös yksilöidä ja pyrkiä poistamaan hallinnollinen epäkohta yleisen edun nimissä. Vaikka oikeusasiamiehellä on tehtävänä mahdollisuuksien mukaan asianomaisen kansalaisen erityisen edun mukaisen ratkaisun etsiminen, hänellä on kuitenkin hyvin laaja harkintavalta tältä osin. Tästä seuraa, että oikeusasiamiehen sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä vain, kun kysymyksessä on hänelle kuuluvien velvollisuuksien räikeä ja ilmeinen laiminlyönti. Oikeusasiamiehen on toimittava yhteistyössä asianomaisen toimielimen kanssa, eikä hän pääsääntöisesti voi pelkästään lähettää toimielimen lausuntoja asianomaiselle kansalaiselle. ”Hänen on erityisesti harkittava, onko mahdollista etsiä ratkaisu, jolla kansalaisen vaatimukset tyydytetään, ja omaksuttava tähän tavoitteeseen pyrittäessä aktiivinen rooli suhteessa asianomaiseen toimielimeen.” Sen sijaan kriittisen huomautuksen antamista tai suosituksia asianomaiselle sisältävän kertomuksen tekemistä ei ole tarkoitettu asianomaisen kansalaisen yksityisten etujen suojaamiseksi yhteisön toimielimen tai laitoksen toiminnan epäkohdista aiheutuvia mahdollisia vahinkoja vastaan.

Yleisesti todetaankin, että mahdollisuudesta valittaa kantelun käsitelyä tai tulosta koskevasta oikeusasiamiehen päätöksestä tai hakea sii-

hen muutoin oikaisua ei määrätä perustamissopimuksissa eikä ohjesäännössä. Oikeusasiamiehen katsotaan olevan kuitenkin kaikkien muiden yhteisön toimielinten tavoin velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 340 artiklan (aikaisemman EY:n perustamissopimuksen 288 artiklan) nojalla. Oikeusasiamiestä vastaan on periaatteessa mahdollista nostaa vahingonkorvauskanne, jos oikeusasiamiehen katsotaan käsitelleen kantelua epäasiallisesti.⁶⁵¹

⁶⁵¹ Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 39.

11 Näkökohtia kanteluasioiden käsittelyn kehittämismahdollisuuksista

Kansainvälisesti Euroopan unionin oikeusasiamiehen toiminnan yhteydessä on mietitty sitä, millaista oikeusasiamiehen kanslian rekrytointipolitiikan tulisi olla. Tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi oikeusasiamiehen käytettävissä tulisi olla sekä sellaisia henkilöitä, jotka voivat käsitellä useamman tyyppisiä kanteluita että erikoisasiantuntijoita tietyiltä hallinnon aloilta.⁶⁵² Suomessa oikeusasiamiehen käytettävänä on ollut poliisitutkintaan perehtynyt henkilö, minkä lisäksi esittelijät ovat jossain määrin erikoistuneet tietyn tyyppisiin asioihin. Ranskassa puolestaan oikeusasiamiehellä on käytettävänä alueellisia avustajia. Nämä eivät ole varsinaisia erikoisasiantuntijoita, mutta voivat toimia alueellisesti. Suomessa poliisi toimittaa tarpeen vaatiessa asiassa esitutkinnan, mutta hienovaraisempaakin alueellista toimintaa voisi eduskunnan oikeusasiamiehellä olla.

Kanteluasiat ovat erilaisia ensinnäkin sen suhteen, kannellaanko omassa asiassa, toisen asiassa tämän puolesta vai yleisemmässä kansalaisasiassa, vaikka asialla saattaa olla liityntä myös kantelijan omaan elämään.⁶⁵³ Voitaisiinko kanteluasian luonne ottaa huomioon siinä, kuinka käsittely etenee oikeusasiamiehellä? Kantelijat tuntuvat ymmärtävän oikeusasiamiehen tehtävän ja valtaoikeudet laajempana kuin ne todellisuudessa ovat: kantelijat ymmärtävät, että oikeusasiamies puuttuu ja voi puuttua aktiivisemmin viranomaisen toimintaan niin, että kantelijalle asiasta koituu myös tosiasiallista oikeusturvaa. Kantelijoiden joukossa on luonnollisesti myös sellaisia henkilöitä, joille riittää oikeusasiamiehen mahdollisesti esittämä moite, ja he saavat tästä ainakin osittaisen hyvityksen kokemalleen oikeudenloukkaukselle. Voitaisiinko

⁶⁵² *Fabra Vallés* 2005, s. 216.

⁶⁵³ Vielä 1900-luvun alkupuolella oli esillä ajatus, että kantelulla pyrittäisiin muutoksenhakuun, ja puhuttiin muotovapaasta valituksesta. Ks. *Rosas* 1980, s. 65. Toisaalta hallintovalitus oikeussuojatienä ohjautui vielä usein samalle viranomaistaholle kuin kantelukin. Tällaisesta järjestelystä on edelleen olemassa joitakin jäänteitä: aluehallintovirastoon tapahtuu edelleen muutoksenhaku perusopetuslain mukaisesti tietyistä pedagogisista kysymyksistä, samalla kun aluehallintovirastolla on mahdollisuus kuntalain nojalla tutkia kanteluita kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.

oikeusasiamiehelle tehtyyn kanteluun ajatella sisältyvän ikään kuin va-
paamuotoinen oikaisuvaatimus hallintolain mukaisesti asiavirheen kor-
jaamiseksi, vaikka kanteluasia olisikin suunnattu oikeusasiamiehelle
eikä viranomaiselle suoraan? Ymmärtääkö kantelun tehnyt henkilö ti-
lanteen siten, että eduskunnan oikeusasiamiehen arvovallalla vaatimuk-
sella olisi enemmän läpimenemismahdollisuuksia oikeusasiamiehen to-
detessa toiminnan lainvastaiseksi? Kysymys on myös siitä, kuinka oi-
keusasiamiesinstituutio halutaan sijoittaa ja kuinka sitä halutaan kehiti-
tää osana suomalaista oikeusturvajärjestelmää.⁶⁵⁴

Oikeusasiamiehen toimintatavoista saatetaan oikeuskirjallisuudessa-
kin kertoa, että yksittäistapauksessa viranomaistoimintaa korjaavien
esitysten tekeminen olisi oikeusasiamiehen tavanomaista toimintaa.
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin tekemässä raportissa ns. Pariisin
periaatteiden mukaisen ihmisoikeusinstituution käyttöönotosta Suo-
messä todetaan, että ”EOA ja Oka⁶⁵⁵ vastaanottavat ja käsittelevät kan-
teluita viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta kos-
kien ja tekevät esityksiä tapahtuneiden virheiden oikaisemiseksi ja/tai
epäkohtien korjaamiseksi; EOA:n toimisto tarjoaa lisäksi neuvontapal-
veluita kanteluiden tekemiseen⁶⁵⁶ liittyen (ns. lakimiespäivystys).”⁶⁵⁷ Oi-
keusasiamiehen toiminnalle on kuitenkin luonteenomaista virheellisen

⁶⁵⁴ Varsinaisten muutoksenhakukeinojen ohella esitetään Suomessa tavallisesti myös kantelu yhtenä oikeusturvakeinona hallinnon alalla. Tällainen näkökohta on tuotu esiin myös vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa. Esim. jo *Tapio Tarjanne* totesi kantelua oikeusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa käsitellessä artikkelissaan: ”Laajimmassa merkityksessä kantelu on viranomaisen esimiehelle taikka muulle vi-
ranomaisen toimintaa valvovalle viranomaiselle tehty ilmoitus, että ensiksi mainittu viranomainen on menetellyt virheellisesti, virkamies siis virkavelvollisuutensa vastai-
sesti, sekä – ainakin säännönmukaisesti – tähän liittyvä vaatimus tai pyyntö toimen-
piteisiin ryhtymisestä tuon virheellisyyden johdosta.” Ulkonaisesti kantelun katso-
taan eroavan valituksesta ennen kaikkea siinä, ettei se ole sidottu mihinkään määrä-
aikoihin tai määrämuotoihin. Kantelua ei pidetä muutoksenhakukeinona, koska tar-
koituksena ei olisi yksittäisen hallintotoimen kumoaminen tai muuttaminen, vaikka
se onkin oikeusturvakeino sanan laajemmassa merkityksessä. Tarjanne totesi kirjoit-
uksessaan myös, että kanteluasian ratkaiseminen ei ole hallintoprosessia vaan hallin-
tomenettelyä. Lisäksi hän totesi, että hallinnolliseksi kanteluksi nimitettävää kantelua
voidaan eroavan valituksesta perustettavissa olevaan hallintotoimeen kohdistuvana si-
sältyy vaatimus tuon toimen muuttamisesta tai kumoamisesta, pitää ylimääräisenä
muutoksenhakukeinona hallinto-oikeudessa. *Tarjanne* 1943, s. 67–69, 71. Tarjanne
käsittelee artikkelissaan tältä osin myös ylimpien laillisuusvalvojen kanteluinstituutio-
ta eikä vain ylimmille viranomaisille suunnattua hallintokantelua.

⁶⁵⁵ Kirjoitettu raportissa k-kirjain pienenä.

⁶⁵⁶ Kirjoitusvirhe korjattu lainauksessa.

⁶⁵⁷ *Lempinen – Pohjolainen – Scheinin* 2002, s. 56.

menettelyn toteaminen. Oikeusasiamies ei aktiivisesti etsi ja tarjoa viranomaiselle jotain vaihtoehtoisia toimintatapoja tai ratkaisua asiaan. Oikeusasiamies toteaa käsityksensä toiminnan virheellisyydestä, mikä saattaa olla esimerkiksi vain käsitys siitä vaihtoehtoisesta tavasta, joka olisi paremmin ottanut huomioon perusoikeuksien toteutumisen. Viranomaisen asiana on harkita, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy yksittäisasiassa tai yleensä toimintansa muuttamisessa. Täten voidaan ajatella, että oikeusasiamiehen ilmaisemat käsitykset eivät myöskään ole vastoin kunnallista itsehallintoa. Kunnilla on edelleen periaatteellinen oikeus harkita erilaisia toimintavaihtoehtoja.

Oikeusasiamiehen kannanotto voi olla luonteeltaan mielipide, kritiikki tai suositus. Oikeusasiamies osoittaa virheet, mutta ehdottaako hän virheiden korjaamista tai antaako erilaisia omia suosituksiaan virheiden korjaamiseksi? Vaikka oikeusasiamies ei teekään sitovia ratkaisuja, tosiasiallinen vaikutus voi olla erilainen riippuen siitä, annetaanko korjausehdotuksia vai ei. Suomessa lähtökohta on se, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu on lähinnä perusteltu mielipide tai korkeintaan kriittinen huomautus. Tässäkään jälkimmäisessä tapauksessa viranomaiselle ei välttämättä osoiteta erilaisia vaihtoehtoja virheen korjaamiseen.

Koska monet kantelut kohdistuvat kunnan viranomaisten toimintaan, on käyty keskustelua oikeusasiamiehen toiminnan yhteensopivuudesta kunnallisen itsehallinnon kanssa. Hallinto-oikeudetkaan valtion viranomaisina eivät osoita kunnille ratkaisuja ainakaan itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Toisaalta hallinto-oikeudet antavat tällöin sitovia ratkaisuja. Jos oikeusasiamies antaisi suosituksia erilaisiksi korjaaviksi toimenpiteiksi, olisivat ne edelleen vain suosituksia, eivät sitovia ratkaisuja. Tällainen menettely ei olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Kansainvälisestikin annetaan suhteellisen varovaisesti toimenpidesuosituksia tilanteissa, joissa viranomaisella on ollut laajasti harkintavaltaa. Suomessahan oikeusasiamies ilmaisee tällöin yleensä käsityksensä. Mutta entä tilanteet, joissa harkintavaltaa ei ole katsottava olevan niin paljon ja kysymykseen voisi tulla kriittinen huomautus? Eikö tällöin myös Suomen oikeusasiamies voisi pyrkiä antamaan enemmän suosituksia toimenpiteen aiheuttaman virheellisyyden korjaamiseksi tai sen aiheuttaman haitan hyvittämiseksi?

Kansainvälisesti oikeusasiamiehen tehtäväksi on nähty nimenomaan jatkuvan dialogin harjoittaminen viranomaisten kanssa, ja tähän dialogiin kuuluu olennaisena osana suositusluonnosten tekeminen. Tähän oikeusasiamiehen välitystehtävään kuuluu se, että viranomaiselta saadaan myös yksityiskohtaisia kannanottoja tehtyihin suosituksesityksiin ja etsitään yhteistoiminnassa viranomaisen kanssa tyydyttävää ratkaisua kanteluun. Euroopan oikeusasiamies esimerkiksi hallinnollisen epäkohdan todettuaan pyrkii sovintoratkaisuun ja jos se ei ole mahdollista, vasta tämän jälkeen antaa kriittisen huomautuksen.⁶⁵⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta eroaakin täten sovittelusta, koska sovittelija on periaatteessa valmis antamaan asiassa myös sovintoesityksen tai ainakin keskustelemaan vaihtoehtoista. Tämän on taas katsottu sopivan huonosti suomalaiseen legalistiseen oikeuskulttuuriin. Julkisen vallan käytöstä ei voida sopia. Mutta nykyisin, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan yhä enemmän myös yksityisten hoidettaviksi ja yksityisoikeudellisempia toimintatapoja on tuotu osaksi viranomaistoimintaa, ajatusta asioiden sopimisesta myös yksityisen ja viranomaisen välillä pidetään yhä suuremmassa määrin mahdollisena. Kysymys on ollut osittain ns. hallintosopimuksia koskevan oikeudellisen kentän muutoksesta. Lisäksi julkisen vallan käyttöön ja julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien säännösten avoimuus on tehnyt mahdolliseksi valita erilaisten laillisten ratkaisujen väliltä. Asioita voidaan oikaista viranomaisten itsensä toimesta, joten oikaisemisesta voitaisiin myös sopia. Samoin oikeusharkintaa ohjaavat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet mahdollistavat tosiasiallisesti erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja avoimien oikeusnormien tulkinnassa.

Oikeusasiamiehen tai jonkin muun välittäjäorganisaation mukaantulo merkitsisi sitä, että yksittäistä henkilöä – asiakasta – ei jätetä yksin ison organisaation ”armoille”. Koska viranomaisella on julkisen vallan käyttämisen monopoli, tällainen tilanne voi muodostua yksittäisen henkilön kannalta ongelmalliseksi. Osittain liikutaan samanlaisissa ajatustenkuluissa kuin sosiaalisen sopimusoikeuden taustalla on ollut, kun on pyritty parantamaan heikommassa asemassa olevan kuluttajan oikeusuojaa mm. kuluttajaneuvojien ja kuluttajariitalautakunnan avulla.

Nykyinenkin sääntely antaisi eduskunnan oikeusasiamiehelle enemmän mahdollisuuksia tehdä esityksiä, joissa konkreettisemmin ehdotettaisiin lainsäädännön mahdollistamia korjaavia toimenpiteitä. Esityk-

⁶⁵⁸ *Baviera* 2005, s. 138.

sen sisältöä ei ole laissa tarkemmin säännelty. Lisäksi alueellisen oikeusasiamiesorganisaation käyttöönottoaminen mahdollistaisi aluetasolla aktiivisemmän pyrkimisen sovitteluratkaisuihin. Alueelliset oikeusasiamiehet voisivat käyttää myös omaa muuta henkilökuntaansa tai sitten heillä voisi olla Ranskan ja nykyisin myös Englannin tavoin mahdollisuus käyttää ulkopuolisia avustajia sovittelutehtävissä.

Joissakin aikaisemmissa keskusteluissa Suomen oikeusasiamiesjärjestelmän kehittämistä on kiinnitetty huomiota siihen, että koska Suomessa kantelu-oikeus on yleisempi kuin monissa muissa maissa ja tutkimuskynnystä ei ole juuri olemassa, oikeusasiamiehelle tulevat kantelumäärät vaikeuttavat esimerkiksi aktiivisemmän sovittelijanroolin ottamista. Toisaalta yleensäkin sovittelevampi rooli on ollut vaikea sovittaa yhteen Suomen legalistisen, lainalaisuutta korostavan, hallintokulttuurin kanssa. Kantelumäärät vaihtelevat paljon maittain. Pelkästään Suomen kantelumäärät eivät voi olla este sovittelevamman keinovalikoiman kehittämiseen. Vertailevassa kansainvälisessä selvityksessä todetaan, että Suomen oikeusasiamiehen käsittelemät ratkaisumäärät eivät ole erityisen suuria suhteessa oikeusasiamiehen kanslian käytettävissä olevaan henkilökuntaan.

Oikeusasiamiesten tekemien kannanottojen ja niiden vaikutusten jälkikäteisseurannassa olisi korjattavaa. Kysymys ei ole niinkään ministeriöiden ja valtakunnallisten virastojen toiminnasta. Käsitellessään näihin kohdistuneita tai näiden valvontavastuulla olevia asioita eduskunnan oikeusasiamies lähettää ratkaisunsa ja pyytää tietoja siitä, mihin toimenpiteisiin on asiassa ryhdytty. Ongelmana on paikallisen hallinnon taso ja sen jälkikäteisseuranta.

Jälkikäteisseurannan näkökulmasta tulisi ottaa huomioon myös asioiden inhimillinen ulottuvuus. Kuinka kantelun tehneeseen henkilöön ylipäänsä tulevaisuudessa suhtaudutaan hänen ottaessa seuraavan kerran yhteyttä kyseiseen viranomaiseen? Kanteluiden kohteena olevat asiat saattavat olla toistuvia ja henkilö paikallisyhteisönsä jäsenenä joutuu toistuviin henkilökohtaisiin kontakteihin myös niiden yksittäisten virkailijoiden kanssa, joihin hän on kohdistanut kantelussa moitteita. Erityisesti tämä ongelma koskee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Voisiko olla mahdollista, että eduskunnan oikeusasiamies, kantelijan näin halutessa, suorittaisi enemmän aktiivista jälkiseurantaa? Viranomaisen antaisi esimerkiksi vuoden kuluttua kanteluasian ratkaisemisesta selvityksensä, kuinka kantelijan asioita on käsitelty. Tällöin koros-

tuisi alueellisen järjestelmän merkitys samoin kuin mahdollisesti erikseen palkattavan avustavan henkilökunnan rooli.

Mietittäessä mahdollisuutta kehittää oikeusasiamiehen alueellista toimintaa lääninhallitukset eivät enää voi tulla kysymykseen. Oikeusaputoimistojen voidaan tietenkin ajatella tekevän alueellisesti jo samantyyppistä toimintaa. Oikeusaputoimistojen ongelma on kuitenkin niiden tehtäväkentän keskittyminen rikos- ja siviilioikeudenkäynteihin. Kysymys voisikin olla oikeusaputoimistojen ja kuluttajaneuvonnan yhdistämisestä alueellisesti jonkinlaiseksi verkostoksi. Vaikka kysymyksessä ei olisikaan sama viranomaisorganisaatio eri toimielimiseen, voitaisiin yhteistoimintaa jollain tavoin institutionalisoida. Siirtomahdollisuuden säätäminen oikeusasiamieslakiin oli yksi yritys tähän suuntaan, mutta säännöksenä se ei nykyhetkiselältä muotoilultaan ei ole mitenkään ongelmaton.

Oikeusasiamiehen toiminnan kehittäminen yksinomaan perusoikeuksia valvovaan suuntaan on sikäli ongelmallista, että vaikka kaikkea viranomaistoimintaa voidaan tarkastella perusoikeusmyönteisestä näkökulmasta, kaikki viranomaistoiminnan virheet ja laiminlyönnit eivät ole välttämättä perusoikeuksien loukkauksia kuin korkeintaan oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon kautta nähtynä. Erityisen ongelmallista tämä voisi olla sellaisilla – tosin perusoikeusherkillä – hallintotoiminnan alueilla, kuten poliisi ja terveydenhuolto, joilla kanteluinstituutio on näiden tosiasiallisen toiminnan luonteen vuoksi lähes ainoita oikeusturvaiteita. Pelkkä perusoikeuksien toteutumisen arviointi ei yksittäistapauksiin ulottuvassa valvonnassa ole kuitenkaan riittävää, vaan henkilön tulisi päästä aidosti oikeuksiinsa.

12 Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta ja sen sääntely Euroopan neuvoston suositusten perusteella

Euroopan neuvoston vuoden 2003 suosituksessa oikeusasiamiesinstituutiosta⁶⁵⁹ listataan viisitoista kohtaa, joiden katsotaan olevan tyypillisiä tehokkaasti toimivalle instituutiolle:⁶⁶⁰

- (i) oikeusasiamiehen toiminnan perustan tulee olla säädetty perustuslain tasolla, jota tarkennetaan instituution omalla lainsäädännöllä,
- (ii) oikeusasiamiehen toiminnan tulee olla itsenäistä hänen harkitessaan kantelujen ottamista tutkittavakseen ja niiden selvittämisessä sekä oma-aloitteisissa tutkimuksissa, mitä tulee sekä menettelyyn, todisteiden harkintaan, johtopäätösten tekemiseen, perusteluihin ja ratkaisujen julkistamiseen,
- (iii) kansanedustuslaitoksen suorittaman valinnan ja myös mahdollisen erottamisen tulee tapahtua määränemmistöllä siten, että valinnan voidaan katsoa saaneen tukea puolueilta yli hallitusrajojen; lisäksi oikeusasiamieheksi valitun tulee olla soveliaan pätevä ja kokenut henkilö, jolla on korkea moraalinen ja poliittinen itsenäisyys toimen kestäen vähintään vaalikauden,
- (iv) oikeusasiamiehen ei tule harjoittaa poliittista toimintaa eikä muutakaan tuloa tuottavaa toimintaa,
- (v) oikeusasiamiehellä tulee olla immuniteetti kaikista kurinpidollisista, hallinnollisista tai rikosoikeudellisista seuraamuksista, ja vain kansanedustuslaitoksella tulee olla oikeus erottamiseen kykenemättömyyden tai vakavan eettisen virheen vuoksi,
- (vi) apulaisoikeusasiamiehen valinta tapahtuu oikeusasiamiehen suosituksesta ja kansanedustuslaitoksen hyväksynnällä, ja va-

⁶⁵⁹ Recommendation No.1615 (2003) on the Institution of the Ombudsman, paragraph 7.

⁶⁶⁰ Listauksen käännöksessä on jonkin verran lyhennetty ja pelkistetty suosituksen eri kohtia, joten tältä osin ei ole kysymyksessä suora käännös.

- litulla tulee olla mahdollisuus toimia oikeusasiamiehen valtuuksin, kun se on tarpeellista,
- (vii) riittävien resurssien takaaminen kaikkien instituution velvollisuuksien täyttämiseksi ja itsenäisyys taloudellisissa ja henkilöstöhallinnollisissa kysymyksissä,
 - (viii) nopea, tarkka ja rajoittamaton pääsy kaikkeen tutkimusten kannalta tarvittavaan informaatioon,
 - (ix) oikeusasiamiehen omassa toiminnassa tulee olla korkeat hallinnolliset standardit, mitä tulee erityisesti oikeudenmukaisuuteen, tehokkuuteen, avoimuuteen ja kohteliaisuuteen,
 - (x) tiedon helppo saatavuus oikeusasiamiesinstituutiosta (sekä tavoitettavuus että ymmärrettävyys), kuten sen olemassaolosta, henkilöllisyydestä, tarkoituksesta, menettelyistä ja toimivaltuuksista mukaan lukien tehokas tiedottaminen instituution toiminnoista, havainnoista, mielipiteistä, ehdotuksista, suosituksista ja raporteista,
 - (xi) sellaisten hakemusmenettelyjen käyttäminen, jotka ovat helposti ja kenen hyvänsä lähestyttäviä, menettelyjen tulee olla yksinkertaisia ja ilmaisia; menettelyjen luottamuksellisuus taataan kaikissa tapauksissa,
 - (xii) käsittelyn taattu luottamuksellisuus ja julkistettaessa nimettömyys selvityksissä,
 - (xiii) toimivaltuus tehdä ehdotuksia lainsäädännön parantamiseksi, hallinnollisten standardien kehittämiseksi ottaen huomioon myös ihmisoikeudet oikeusasiamiehelle kuuluvan toimivaltuuden mukaisesti,
 - (xiv) edellytetään, että hallinto antaa kohtuullisessa ajassa täydelliset vastaukset selostaen niissä toimenpiteitä, joihin oikeusasiamiehen havaintojen, mielipiteiden, ehdotusten ja suositusten perusteella on ryhdytty ja, jos toimenpiteisiin ei ole voitu ryhtyä, antaen perustelut tälle,
 - (xv) oikeusasiamies antaa vuotuisen kertomuksen parlamentille ja hänellä on mahdollisuus antaa myös erityiskertomuksia erityisenä huolenaiheena olevista seikoista sekä tilanteissa, joissa hallinto ei ole toteuttanut oikeusasiamiehen suosituksia.

Suomen eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio täyttää pääpiirteis-
sään suosituksen 15 kohdan mukaiset oikeusasiamiesinstituution pe-

ruskriteerit. Joitakin vivahde-eroja voidaan kuitenkin havaita. Luottamuksellisuutta korostetaan erityisen voimakkaasti kansainvälisissä suosituksissa. Suomessa asiaa lähestytään suoremmin salassapitokysymyksenä. Eduskunnan oikeusasiamiehen valinta voidaan tehdä laaja-alaisen enemmistöhallitusten aikana Suomessa pelkästään hallituspuolueiden kansanedustajien äänin. Apulaisoikeusasiamiehen valinta ei Suomessa ole periaatteessa samanlainen kuin suosituksissa, joissa kysymyksessä on enemmän nimenomaisesti varamies, eikä oikeusasiamiehelle ole säädetty erityistä roolia apulaisoikeusasiamiesten valinnassa. Suomessa oikeusasiamiesinstituution toimintaan ei ole myöskään kuulunut erityiskertomusten antaminen siitä, että julkinen hallinto ei olisi mukautunut eduskunnan oikeusasiamiehen suosituksien. Suomessa voisi olla kehittämistä myös oikeusasiamiehen kannanottojen vaikutusten seurannassa ja viranomaisilta vaadittavassa jälkikäteisessä informaatiossa.

Oikeusasiamiesinstituution peruskriteerien sijaan Suomen kannalta ongelmallinen on tuomioistuimiin kohdistuva toimivallan rajoitus, johon suosituksen peruskriteereissä ei oteta kantaa, vaan se otetaan esiin suositusten aluksi sekä varsinaisessa suositusosassa. Suosituksen eräänlaisessa johdanto-osiossa todetaan, että oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistuvan valvontavallan, milloin instituutiolla tällainen on, tulisi olla rajoitettu. Sen tulisi ulottua vain tuomioistuinten menettelyn tehokkuuteen ja hallinnolliseen asianmukaisuuteen.

Paragraph 6

”Assembly believes that ombudsmen should have at most strictly limited powers of supervision over courts. If circumstances require any such role, it should be confined to ensuring the procedural efficiency and administrative propriety of the judicial system; in consequence, the ability to represent individuals (unless there is no individual right of access to a particular court), initiate or intervene in proceedings, or reopen cases, should be excluded.”

Periaatteessa tuomioistuinvalvonta sellaisena kuin se eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä pääpiirteissään ilmenee, ei vaikuta olevan ristiriidassa Euroopan neuvoston suosituksen kanssa. Ongelmana onkin sen perustuslakiin perustuva säädöstasolta lähtevä laaja-alaisuus. Kysymyksessä on kuitenkin vain suositus oikeusasia-

miesinstituutiosta.⁶⁶¹ Ainakaan tällä hetkellä ei vaikuta siltä, että esim. Ruotsissa suunniteltaisiin muutoksia oikeusasiamiehen toimivaltuuksiin: ei syyttämistoimivaltuuksiin eikä muihinkaan toimenpiteisiin, joita suositusten mukaan⁶⁶² ei oikeusasiamiehellä saisi olla oikeudenkäynnin aloittamisessa.

Koska oikeusasiamies tyypillisimmällään on ns. tanskalaisen mallin mukainen, jonka toimivaltuuksiin ei kuulu tuomioistuinten valvonta, ovat suositukset lähtökohtaisesti tämän mallin mukaiset. Kun espanjalais-portugalilainen ja itäeurooppalainen oikeusasiamiesinstituution malli korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa, on tämä merkinnyt sitä, että tuomioistuinta ei voida kokonaan rajata oikeusasiamiehen toimivaltuuksien ulkopuolelle. Erityisesti tämä näkyy perustuslakituomioistuinmallin huomioon ottamisena, mutta myös menettelyllisen tehokkuuden valvontamahdollisuudessa.

Suosituksen oikeusasiamiesinstituutio on ennen kaikkea sovitteleva. Tällöin riippumattomuus ja puolueettomuus ovat neutraalisuutta, mutta jos aiheetta on, oikeusasiamies asettuu tukemaan henkilöä tätä kohdanneessa virheellisyydessä ja sen korjaamisessa. Tältä osin suositus noudattaa raportoinnin ottamaa kantaa oikeusasiamiesinstituution perusideasta ja sen kehittämissuunnasta. Tämän raportoinnin tekijä tietoisena eri maissa vallitsevasta erilaisesta traditiosta, erityisesti niissä maissa, joissa instituutio on ollut olemassa kaikista pisimmän aikaa kuten Suomi.

Kohta 34

“The Rapporteur considers that to engage in litigation, whether before criminal or constitutional courts, places the Ombudsman in an invidious situation. The Ombudsman’s most effective role – not as representative of the individual, but as mediator between the citizen and the administration – is best achieved from a position of respected neutrality. To appear in court as the opposing party to the administration or as the prosecutor of

⁶⁶¹ Venetsian komission Suomen perustuslain arvioinnissa kysymys oikeuskanslerin ja myös oikeusasiamiehen valtaoikeuksista suhteessa tuomioistuinten otettiin esiin. Säännösten todettiin sinänsä sanamuotonsa mukaisina olevan vastoin tuomioistuinten riippumattomuutta. Hallituksen esityksen perustelujen ja vallitsevan käytännön mukaan erityistä ongelmaa ei kuitenkaan havaittu. Tosin käytännön tulkittiin olevan tiukemman kuin se on todellisuudessa. Ks. CDL-AD(2008)010, s. 206.

⁶⁶² Paragraph 10 iv.: ”exclude from the mandate of this institution the power to enter into litigation against either the administration or individual official, whether before criminal or administrative courts, but to consider allowing the ombudsman to apply to the constitutional court for interpretative judgments.”

individual officials jeopardises the Ombudsman's relationship with them. If the Ombudsman is genuinely to be seen as an alternative dispute resolution mechanism, it is preferable that court litigation is avoided altogether, unless the individual has no other means of access to, for example, the Constitutional Court (although it would be preferable that individuals could approach the Court directly). One exception – in countries with well-developed administrative and constitutional court systems – could perhaps lie in cases where the Ombudsman seeks interpretative judgments or rulings on the legality or constitutionality of laws and regulations, for the purpose of assisting his investigation and determination of particular issues. Such proceedings would be less likely to amount to a confrontation between the Ombudsman and the administrative authorities, and indeed could even help resolve disputes between them.”

Kohta 35” Furthermore the Rapporteur considers that such activities raise potential complications as regards the constitutional separation of powers, even where the Ombudsman has no power to question the correctness of judgments. For instance, where an Ombudsman with responsibility for oversight of the judiciary is also able to initiate or intervene in litigation, this could create a potential or at least apparent conflict of interest with repercussions for the perceived independence of the judiciary. It is even possible, when taking into account the jurisprudence of the Strasbourg Court, to envisage issues arising under Article 6 of the European Convention on Human Rights. The Rapporteur concludes that the judiciary should be autonomous of such outside control: at most, any supervisory role for Ombudsmen should be limited to issues of legal procedure and judicial conduct, and even then only with the most stringent safeguards to prevent any suspicion of abuse or of conflict of interests. In this case, however, the Ombudsman's own access to the courts should be excluded or, in appropriate circumstances, limited to applications for interpretative judgments.”⁶⁶³

Selvityksessä ongelmia aiheutti oikeusasiamiesinstitution paikka vallan kolmijako-opissa.⁶⁶⁴ Voidaanko oikeusasiamiehen toimivallan

⁶⁶³ Raporttoija oli sveitsiläinen ja hän käytti asiantuntijana Itävallan oikeusasiamiehen (Dr. Schwärzler) selvitystä. Näin kannanotto oikeusasiamiehen ja tuomioistuinten suhteesta saattaa heijastella asiasta käytyä itävaltalaisista keskustelua. Ks. Doc.9878, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mrs Nabholz-Haidegger.

⁶⁶⁴ CM/A S(2004)Rec1615 final 21 June 2004. Ks. myös Opinion of the Commissioner for Human Rights on Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly on the Institution of Ombudsman: “The Commissioner supports the Recommendation of the Assembly to exclude from the mandate of the Ombudsmen the power to institute legal proceedings, and to consider rather authorizing the right to appeal before Constitutional Courts. To this effect, the Commissioner recalls the final document of the 8th Roundtable with the European Ombudsmen (CommDH-

rajoittamiskysymyksiä perustella suoraan vallan kolmijako-opilla, koska oikeusasiamiesinstituutiosta ei ole suoraan kysymys lainsäädäntövallasta, tuomiovallasta tai toimeenpanovallasta? Oikeusasiamies on lainsäätäjäläimän valitsema, mutta se ei ole osa tämän vallan käyttöä, vaan myös suhteessa siihen itsenäinen.

Miksi sitten suositukset edellyttäisivät oikeusasiamieheltä jopa purkuesitysoikeuksien rajaamista?⁶⁶⁵ Tätä on perusteltu sillä, että ei olisi suositeltavaa, että instituutio, joka valvoo myös tuomioistuinten hallinnollista toimintaa, hakisi purkua. Tällöin oikeusasiamiehen oman tutkimustoiminnan laajuus ja valtaoikeudet voisivat muodostaa epäoikeudenmukaisen tilanteen.⁶⁶⁶ Tämentyypisessä ajattelutavassa ei oteta huomioon riittävästi hallintolainkäytön perusideoita yksilön oikeusturvasta ja yleisestä edusta. Yksilön oikeusturva ja yleinen etu eivät ole aina vastakkaisia. Lisäksi suomalaisen hallintotuomioistuinten perustoimintaan on kuulunut nimenomainen pyrkimys aineelliseen totuu-

OMB(2003)24) which reads as follows: "Whereas ombudsmen can in some countries bring cases before the courts, they cannot do so in most countries. Where ombudsmen can become parties to court cases, the wide investigative powers that they should enjoy for the sake of their function as mediators – indeed their primary role, which requires impartiality and neutrality – may collide with the principle of equality of arms. Also, if an ombudsman is called upon to supervise the good functioning of the courts seen as administrations, then it is difficult to reconcile this with the possibility that the same ombudsman may have to bring cases before those whom he supervises." Tosin oli myös näkemyksiä, joissa otettiin esiin oikeusasiamiesten riippumattomuus näiden tuomioistuinten valvonnassa. CM/A S(2004)Rec1615 final 21 June 2004. Opinion of the Bureau of the European Committee on Legal Cooperation (CDCJ) on Recommendation 1615 (2003) of the Parliamentary Assembly on the institution of ombudsman. "The CDCJ Bureau notes that different member states have given various competences and powers to their ombudsmen with respect to the courts of law. The Bureau notes that the ombudsmen in the exercise of these functions, as well as in their other functions, act independently."

⁶⁶⁵ Kehitys ei vaikuta olevan välttämättä suositusten suuntaista oikeusasiamiesten ja tuomioistuinten välisessä suhteessa. Latvian oikeusasiamies voi edustaa yksityistä henkilöä hallintotuomioistuimissa. Oikeusasiamiehen toimintaa sääntelevä lainsäädäntö on uudistettu kokonaisuudessaan ja tullut voimaan vuoden 2007 alusta. Ks. Ombudsman of the Republic of Latvia. Virossa vuonna 2002 on annettu oikeuskanslerille toimivalta tehdä aloite tuomarin kurinpitomenettelyn käynnistämiseksi. Tämän valtaoikeuden katsotaan tuoneen Viron instituutiota lähemmäs perinteistä ruotsalaista oikeusasiamiesinstituutiota. Virossa on todettu tällaisen valtaoikeuden sopivan paremmin oikeuskanslerille, joka on eri tavoin riippumaton kuin esimerkiksi poliittisesti sidonnainen ministeri. *Jõks, Allar, The Role of the Chancellor of Justice in Supervising Legality of Courts.*

⁶⁶⁶ CM/AS(2004)Rec1615 final 21 June 2004.

teen.⁶⁶⁷ Osittain suositukset on tehty tulevaisuuteen tähtäävästi ja myös mahdollisia uusia oikeusasiamiesinstituutiota varten. Monissa maissa saattaa olla puutteita peruskriteerienkin täyttymisen suhteen, esimerkiksi oikeusasiamiehen olemassaoloa instituutiona ei ole taattu perustuslain tasolla tai oikeusasiamiehen informaation saatavuudessa on lainsäädännöllisiä rajoituksia.

Suosituksissa otetaan huomioon myös perus- ja ihmisoikeusolottuvuus. Jo Euroopan neuvoston vuodelta 1985 olevissa suosituksissa oikeusasiamiesinstituutiosta⁶⁶⁸ yksilöiden suojelun, parlamentin kontrollin korostamisen ja yleisten periaatteiden ja käytänteiden kehittämisen ohella korostettiin oikeusasiamiesinstituution merkitystä ihmisoikeuksien toteutumisessa. Oikeusasiamiehellä tulisi olla toimivaltuudet omiin tutkimuksiin ja mielipiteiden ilmaisemiseen ihmisoikeuskysymyksistä. Uudessa vuoden 2003 suosituksessa⁶⁶⁹ ihmisoikeudet on liitetty voimakkaammin osaksi hyvää hallintoa, ja valtioita rohkaistaan kehittämään hyvän hallintotavan säännöstöään. Valtioille esitetään suositeltavana inkorporoida Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukainen hyvän hallinnon artikla myös kansalliseen lainsäädäntöön sekä käytännön syistä vahvistaa ja julkistaa listat keskeisistä oikeuksista. Tältä osin, koska hyvän hallinnon 41 artiklan tausta on pitkälti Suomen perustuslain 21

⁶⁶⁷ Lähtökohtaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuus on liitetty nimenomaan niihin tilanteisiin, jolloin yleinen etukin puoltaa ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttöä, kun otetaan huomioon hallintolainkäytön järjestelmä. Toisaalta tämä ei rajaa käyttövaltuutta kovinkaan paljoa, koska näiden oikeusturvakeinojen käyttö liitetään säännöstasollakin nimenomaan yleiseen etuun. Toisaalta suositusten mukainen ei olisi edes se tilanne, että henkilö antaisi nimenomaisen valtuutuksen oikeusasiamiehelle. Useimmiten tilanne on kuitenkin se, että henkilön itse odotetaan hakevan asiaan muutosta ylimääräisin muutoksenhakekeinoin. Jos oikeusasiamiehellä poistettaisiin tämä mahdollisuus, olisikin mietittävä, millä taholla mahdollisesti siten olisi tällaiset valtaoikeudet, myös rikostuomioiden osalta? Suomalaisen järjestelmän näkökulmasta suositukset eivät tältä osin vaikuta onnistuneilta, kun otetaan huomioon myös se, että Suomi ei kuulu perustuslakituomioistuimaihin. Tällaiset toimivaltuudet eivät voine olla kuitenkaan erityisen ongelmallisia vallan kolmijako-opinkaan kannalta, koska lopullinen päätösvalta on tuomioistuimen purkukysymysten kohdalla.

⁶⁶⁸ Recommendation No. R (85) 13 on the Institution of Ombudsman.

⁶⁶⁹ Recommendation 1615 (2003) on the Institution of Ombudsman. "The Assembly notes that the European Ombudsman benefits from the inclusion in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union of a right to good administration. The Assembly believes that incorporation of such a right into national legislation could also be of great value, for similar reasons to those for the adoption of a code of good administrative behavior."

§:ssä ja koska Suomessa on voimassa vasta uudistettu hallintolaki, suositusten mukainen tilanne on voimassa. Suosituksissa ei oteta suoraa kantaa siihen, millä tavoin oikeusasiamiehen tulisi osallistua ihmisoikeuksien valvontaan kansallisesti. Suosituksen valmisteluaineistossa todetaan, että oikeusasiamiesinstituutio, jonka tehtäviin kuuluu ihmisoikeuksien valvonta, täyttää Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution vaatimukset.⁶⁷⁰

Oikeusasiamiesinstituution mahdollisen jatkossa tapahtuvan kehittämisen kannalta on monia ongelmakokonaisuuksia, jotka taustaltaan liittyvät toisaalta siihen suomalaiseen lähtökohtaan, että valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies on haluttu pitää toimivaltuuksiltaan ja toiminnaltaan mahdollisimman samankaltaisina. Toisaalta oikeusasiamiehen valtaoikeuksien laajentaminen julkishallinnon ulkopuolelle koetaan ongelmallisena. Tämä liittyy osaltaan myös niihin näkökantoihin, joita Suomessa on esitetty perusoikeuksien horisontaalivaikutuksista. Kansainvälisestikin horisontaalivaikutukseen on suhtauduttu kriittisesti. Tätä ei ole kuitenkaan aina katsottu välttämättömäksi torjua kokonaan, erityisesti silloin, kun kyseessä on sellainen lainsäädäntö, joka konkretisoi perusoikeuksien vaikutusta myös yksityis- ja julkisoikeuden rajan rikkoen. Kansainvälisessä keskustelussa on tullut tällöin kyseeseen erityyppinen syrjinnän kieltävä ja tasa-arvoa edistävä lainsäädäntö. Välillisen julkisen hallinnon osaltahan rajan rikoutumista on jo tapahtunut. Välillisen julkisen hallinnon kohdalla oikeusasiamiehen ja myös oikeuskanslerin valtaoikeudet ulottuvat näihin perusluonteeltaan yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Toimivaltuus liittyy julkisiin hallintotehtäviin, mutta voitaisiinko se ulottaa myös tietyn erityislainsäädännön soveltamiseen ja laajentaa myös muihin yksityisoikeudellisiin henkilötahoihin? Suomessa Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen on eräänlainen avaus tähän suuntaan. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen ja oikeusasiamiehen käsittelykynnyssäntely vahvistavat nimenomaan oikeusasiamiesinstituution perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävää. Sen sijaan kysymys suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehittymisestä sovittelevammaksi on jätetty edelleen avoimeksi.

⁶⁷⁰ CM/AS(2004)Rec1615 final 21 June 2004.

OSA IV

OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUJEN MONINAISUUS TYYPPI-TAPAUKSINEEN JA ERIKOISUUKSINEEN

.....

Oikeusasiamiehen käsiteltävistä kanteluasioista voidaan erottaa tiettyjä vakiintuneita ryhmiä. Oikeusasiamies luokittelee vuosikertomuksessaan laillisuusvalvonta-asiat 23 ryhmään lähinnä hallinnonaloitain.

- 1) Tuomioistuimet ja oikeushallinto
- 2) Syyttäjälaitos
- 3) Poliisi
- 4) Vankeinhoito
- 5) Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt
- 6) Sotilasasiat ja puolustushallinto
- 7) Tulli
- 8) Ulkomaalaisasiat
- 9) Sosiaalihuolto
- 10) Terveystieteidenhuolto
- 11) Lapsen oikeudet
- 12) Edunvalvonta
- 13) Sosiaalivakuutus
- 14) Työvoima ja työttömyysturva
- 15) Yleiset kunnalliset asiat
- 16) Opetus ja kulttuuri
- 17) Kieliasiat
- 18) Verotus
- 19) Ympäristöasiat
- 20) Maa- ja metsätalous
- 21) Liikenne ja viestintä
- 22) Kirkolliset asiat
- 23) Muut asiat.

Tämän oikeusasiamiehen vuosikertomukseen perustuvan jaottelun sijaan¹ voidaan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnasta etsiä erityyppisiä teemallisia kokonaisuuksia ja tietyn tyyppisiä tilanteita, jotka eivät ole sidottuja vain tietylle hallinnonalalle.² Tarkastelun kohteeksi voidaan ottaa esimerkiksi passiivisuuskantelut, vahinkokantelut ja yhdenvertaisuuskantelut. Eräitä teemallisia kokonaisuuksia ovat perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän ohella eurooppaoikeuden soveltaminen, tuomioistuinten päätösten ja oikeusasiamiehen ratkaisujen välinen suhde sekä oikeusasiamiehen ratkaisun saama kriittinen vastaanotto.

Oikeusasiamiehen toiminnan ulospäin näkyvänä viestimenä on vuosikertomus. Kertomuksen rakennetta on pyritty viime vuosina kehittämään ja kertomuksen yleiskatsauksellisuutta on lisätty ja yksittäisiä tapauselostuksia tiivistetty. Laillisuusvalvontaa käsitellään sekä yleisesti että erikseen eri asiaryhmien ja hallinnonalojen osalta.³ Kertomuksen kehittämisessä oikeusasiamiehen ratkaisujen yleisemmän käytettävyyden kannalta on eräitä merkittäviä vaiheita. 1970-luvulla oikeusasiamiehen vuosikertomusten käyttökelpoisuutta alettiin kehittää sisällyttämällä niihin asiasanahakemisto. Samalla alettiin muuttaa vuosikertomuksen laatimista sektorihallinnon huomioon ottavaan suuntaan. Oikeusasiamiehet ja apulaisoikeusasiamiehet alkoivat liittää vuosikertomuksen alkuun myös artikkelit keskeisenä pitämästään teemasta. 2000-luvulla kertomuksen katsottiin tulleen liian laajaksi, ja siihen sisällytetyjä tapauselostuksia supistettiin samanaikaisesti, kun keskeisiä ratkaisuja alettiin julkaista oikeusasiamiehen internetsivulla. Yhteiskunnan julkaisukanavien tekninen laajeneminen on otettu huomioon tapausten suu- relle yleisölle tietoon saattamisessa.

Erityisen merkittävä muutos oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa oli erillisen perus- ja ihmisoikeusosan liittäminen vuosikertomuksen al-

¹ Jaottelu on ollut viime vuodet suhteellisen vakiintunut, mutta joitakin pieniä muutoksia siihen on välillä tehty. Esimerkiksi verrattuna vuoteen 2008, vuoden 2009 kertomukseen on otettu omaksi ryhmäkseen kirkollisasiat, eli aikaisemmin ryhmiä oli 22. Lasten oikeudet on vaihdettu muotoon lapsen oikeudet. Vuonna 2010 opetus muutettiin opetuksiksi ja kulttuuriksi.

² Lapsen oikeudet muodostavat tavallaan eräänlaisen jo hallinnonaloista poikkeavan ryhmittelyn, mutta tässä henkilöiden kohde eikä toiminnan yleinen luonne on ollut luokittelua määrävänä tekijänä. Lapsen oikeuksia koskeva laillisuusvalvonta muodostaa eduskunnan toivomuksen mukaisesti yhden asiaryhmän. Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 173.

³ Yleisluonnehdinta vuosikertomuksesta. PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp.

kuun. Perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeusuudistuksen hengen mukaiseksi, että eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittaiseen kertomukseen sisällytetään oma jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.⁴ Oikeusasiamiehen toteuttaessa tämän ensimmäistä kertaa valiokunnan käsityksen mukaan oli tarpeellista vastaisuudessakin sisällyttää oikeusasiamiehen kertomukseen erillinen perus- ja ihmisoikeusjakso, jossa selostetaan oikeusasiamiehen asianomaisia ratkaisuja. Valiokunta puolsi perusoikeus- tai ihmisoikeuskytkennän omaavien asioiden keskittämistä kattavasti omaan jaksoonsa.⁵

⁴ PeVM 25/1994 vp.

⁵ PeVM 3/1997 vp – K 9/1996 vp. Jakso oli ollut perustuslakivaliokunnan mielestä varsin tiivis, ja siinä mainittuja ratkaisuja oli saatettu selostaa laveammin kertomuksen muissa osissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että koska ihmisoikeusvalvonnan osuutta laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa oli korostettu nimenomaisin perustuslain säännöksin, kertomuksen varsinainen perus- ja ihmisoikeusjakso voisi olla jatkossa ainakin keskeisten tulkintaratkaisujen osalta hiukan laajempi kuin kannanottojen otsikkotyypinen tiivistelmä. Perustuslakivaliokunta toivoi, että oikeusasiamies esittäisi yleisarvionsa kertomusvuoden aikana esillä olleista perusoikeusongelmista.

1 Huomioita kanteluasioiden jakautumisesta

Vuoden 2001 alussa toteutettiin uudistus, jonka mukaan varsinaisiksi kanteluasioiksi ei enää kirjata ns. sekalaisia kirjoituksia, kuten tiedusteluluonteisia kantelukirjeitä, eikä myöskään selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään puutteellisia kanteluita. Nämä ohjataan kanslian neuvontalakimiehille. Heidän tehtävänä on antaa niihin välittömästi ns. pikavastaus.⁶ Tämä vaikeuttaa kanteluasioiden määrän vertailua tätä edeltävään ajankohtaan.⁷

Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkittävänä kanteluita aiheuttavana tekijänä perusoikeuksien suojaan liittyneitä omakohtaisesti koettuja oikeusongelmia.⁸ Kansainvälisesti on todettu oikeusasiamiehen omien tutkimusten suuntaamisen vaikuttavan tietyn alueen ja tietynlaisien kantelujen lisääntymiseen.⁹ Vuonna 2009 kanteluasioita ratkaistiin 4 458 (vireille tulleita kanteluasioita oli lähes 5 000, kun muutamaa vuotta aikaisemmin jäätiin vielä alle 3 000:n) ja nämä jakautuivat siten, että sosiaaliturva-asioita oli 800 (sosiaalihuollosta 469 ja sosiaalivakuutuksesta 331),¹⁰ terveydenhuoltoviranomaisista 775, poliisiviranomais-

⁶ PeVM 15/2002 vp – K 14/2001 vp, K 14/2002 vp.

⁷ Asioiden tilastointimerkinnoista päätetään vasta ratkaisun tekemisen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 31.

⁸ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

⁹ *Magnette* 2005, s. 111.

¹⁰ Sosiaaliturvaan liittyvät kantelut muodostavat suurimman yksittäisen kanteluryhmän. Näihin asioihin kohdistuvien kantelujen määrä on nykyisin yli kolminkertainen verrattuna 1990-luvun alun kantelumääriin. Nykyään myös noin joka kymmenes oikeusasiamiehelle tehty kantelu koskee terveydenhuoltoa. Näissä kanteluissa keskeisiä kysymyksiä ovat yleensä terveydenhuollon järjestämiseen ja saatavuuteen sekä potilaan oikeuksiin liittyvät asiat. *Lasola* 2009, s. 112–113. Sosiaalihuollon asiaryhmässä eniten kanteluita oikeusasiamiehelle on perinteisesti tullut toimeentulotukiasioista. Vaikka toimeentulotukikantelujen osuus on ollut suuri, suhteellisesti kanteluita toimeentulotukiasioista tehdään kuitenkin vähän, kun otetaan huomioon toimeentulotukiasiakkaiden ja -päästösten määrä. *Linnakangas* 2010, s. 235–236. Oikeusasiamiehen puoleen julkisen terveydenhuollon järjestämiseen liittyvissä asioissa käännetään yhä useammin, koska hoitopäätökset eivät ole muutoksenhakuelpöisiä päätöksiä. *Tanttinen-Laakkonen* 2010, s. 271.

ta 712, vankeinhoitoviranomaisista 391, tuomioistuimista 253, työvoimaviranomaisista 221, kunnallisista viranomaisista 175, opetusviranomaisista 147, ympäristöviranomaisista 126, liikenne- ja viestintäalan viranomaisista 94, ulosottoviranomaisista 92, veroviranomaisista 90 ja ulkomaalaisviranomaisista 71. Muut ryhmät ovat pienempiä. Omia aloitteita oli 80. Toimenpideratkaisuina kanteluasioissa oli 33 huomautusta, 647 käsitystä, 20 esitystä ja 55 käsittelyaikana tapahtunutta korjausta eli yhteensä 733 toimenpiteeseen johtanutta ratkaisua (noin 16 prosentissa kanteluasioista).¹¹ Eniten korjaavia toimenpiteitä suhteellisesti on kohdistunut tulli-, sotilas- ja vankeinhoitoviranomaisiin (vuonna 2008 jopa 30–40 % asioista), eli varsin perinteisiin oikeusasiamiehen valvonnan kohteena oleviin organisaatioihin. Näissä on kuitenkin jonkin verran vuosittain vaihtelua, ja esim. vuonna 2009 työvoimaviranomaisien korjaavien toimenpiteiden osuus oli yli 30 %. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisiin kohdistuu suhteellisen paljon toimenpideratkaisuja (lähes 20 %).¹² Syytteitä vuonna 2009 ei nostettu ollenkaan, kuten ei edellisenä vuonnakaan. Yleensä syytteet ovat kohdistuneet tuomareihin liittyen myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tosiasialliseen syytemonopoliin. Muita henkilötahoja ovat olleet lähinnä syyttäjät ja poliisit.¹³ Huomautusten kohteena ovat myös samat viranomaiset kuitenkin siten, että tuomioistuihin näitä kohdistetaan harvemmin (toimenpideratkaisujenkin osuus alle 10 %), ja sen sijaan huomautusten kohteena ovat poliisin ja vankeinhoidon ohella sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset.

Eri asiaryhmien tosiasiallinen ali- ja yliedustus voi kertoa jotain instituutiosta. Tällaista on kuitenkin vaikea arvioida. Suhteellisen vähän vaikuttaa olevan sellaisia kanteluita, joissa on kysymys viranomaisesta

¹¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 35, 302–306. Oikeusasiamies tilastoi toimenpideratkaisujen osuudeksi 17 % laskien mukaan myös toimenpiteet omista aloitteista, joita oli kertomusvuonna 2 huomautusta, 33 käsitystä, 17 esitystä ja 6 käsittelyaikana tapahtunutta korjausta.

¹² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, s. 29–31, 259. Saapuneiden kantelujen asiaryhmistä ei ole tilastotietoja, koska tilastokirjauksista päätetään vasta ratkaisujen yhteydessä. Kantelu sijoitetaan yleensä siihen asiaryhmään, mihin se sisällöllisesti painottuu. *Lasola* 2009, s. 112–113.

¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, s. 35. Viimeisin syyte on vuodelta 2007 (poliisi). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 29. Tuomareiden syyteasioita. Ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009, s. 128–132; KKO 2009:62. Ohjautumisesta oikeuskanslerille. Ks. OKA 22.01.2009 dnro 15/31/2008.

työntajana.¹⁴ Ainakin virkasuhteisten osalta asiat kuuluvat selkeästi oikeusasiamiehen toimivaltaan. Vaikuttaakin siltä, että työntekijät eivät ehkä uskalla tai sitten eivät osaa kannella oikeusasiamiehelle. On todennäköistä, että nämä asiat ohjautuvat työsuojeluorganisaatioon, mikä saattaakin olla niille luontevampi väylä. Osa tasa-arvoasioista ohjautuu taas tasa-arvovaltuutetulle.

Poliisin toimintaa koskevissa asioissa erityinen ryhmänsä ovat kysymykset menettelystä esitutkinnassa ja pakkokeinojen käytössä. Esimerkiksi kotietsinnöissä ihmiset kokevat helposti vahvan yksityisyydensuojan loukkauksen, ja heidän on joskus vaikea ymmärtää, että laki voi sallia tämäntyyppisen keinon rikosten selvittämiseksi. Kriminaalihuollosta ei taas jostain syystä esiinny juuri ollenkaan kanteluita,¹⁵ vaikka vankeinhoito muuten on oikeusasiamiehen keskeinen toiminta-alue.

Suomessa on haluttu pitää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisemien kanteluasioiden asiaryhmittäinen jako joustavana työjärjestyksellä säänneltävänä asiana. Perusteena tälle on käytetty työtilanteen muutoksia ja myös sitä, että täten voidaan ottaa paremmin huomioon oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten oma asiantuntemus. Lisäksi oikeusasiamiehellä on asian merkittävyyden perusteella myös henkilökohtaista ratkaisovaltaa.

Yleensä vankeinhoitoon ja asevelvollisiin liittyvät kysymykset on keskitetty apulaisoikeusasiamiehelle. Samoin jaetaan toisaalta poliisia ja syyttäjälaitosta ja toisaalta tuomioistuinlaitosta ja vankeinhoitoa koskevat asiat eri oikeusasiamiehille. Yleensäkin Suomen joustavassa järjestelmässä on korostettu oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten erikoisasiantuntemuksen huomioon ottamista työnjaosta päätettäessä¹⁶ muilta osin kuin mitä perustuslaki ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettu laki määrää nimenomaan oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

¹⁴ Britanniassa oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti tutki kanteluita, jotka koskevat viranomaisen roolia työnantajana. Myös yksityistetyin toiminnan tutkimisvaltuuksien osalta on ollut ongelmia. *Kirkham* 2007, s. 11. Euroopan oikeusasiamiehellä useat kantelut liittyvät virkamiesasioihin, kuten rekrytointeihin ja uralla etenemiseen. Lisäksi monet kanteluista liittyvät avoimuusasioiden ohella avustuksiin, joista kannellaan myös Suomessa suhteellisen vähän. Euroopan oikeusasiamiehen kanteluasioista. Esim. *Söderman* 2005, s. 84.

¹⁵ Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio haastattelu. Ilkka Rautio: Laillisuusvalvonnalle tarvetta kriminaalipolitiikan alalla. Haaste 4/2002.

¹⁶ Esimerkiksi vaikka aikaisemmin sosiaali- ja terveydenhuolto olivat usein apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavia asioita, Riitta-Leena Paunioin aikana ne kuuluivat hänelle myös hänen toimiessaan oikeusasiamiehenä.

2 Kanteluasioiden määrät ja käsittelynopeudet

Kanteluiden käsittelyaikaan vaikuttaa tulevien kanteluiden määrä suhteessa käytettävissä olevaan työvoimaan ja työmenetelmiin. Kanteluasioiden määrien lisääntymisestä kertoo jo omalta osaltaan apulaisoikeusasiamiesten virkojen perustaminen oikeusasiamiehen rinnalle. Työmenetelmien osalta kanteluasioiden käsittelyä on pyritty nopeuttamaan lyhyemmällä kirjoittamisella ja päätösmallien rakennetta muuttamalla. Laadullisista tavoitteista ei ole kuitenkaan haluttu tinkiä.¹⁷ Käsittelyaikojen lyhentämiseen on pyritty viime vuosina joustavoittamalla menettelyjä, esim. jakamalla asioita eritavoin selvitettäviin asioihin ja käsittelemällä asioita ns. nopeutetussa menettelyssä. Myös vuoden 2011 oikeusasiamieslain muutoksella pyrittiin tähän päämäärään. Ks. Liite 1.

Suomen oikeusasiamiesinstituutiosta käydyssä keskustelussa esimerkiksi liittyen sen keinovalikoiman kehittämiseen on viitattu muun muassa Suomen oikeusasiamiehelle tuleviin suuriin kantelumääriin. Vertailuna Itävallassa tehdään vuosittain noin 16 000 kantelua, joista tutkitaan varsinaisesti noin 6 500. Tutkimuksia omasta aloitteesta tehdään vuosittain noin 70. Lukuun sisältyvät sekä liittovaltion että aluehallinnon viranomaisiin kohdistuvat kantelut.¹⁸ Esimerkiksi Sloveniassa kantelumäärät ovat vuositasona noin 2 500 ja Alankomaissa 14 000 asiaa. Vuonna 2005 tehdyssä kansainvälisessä tutkimuksessa verrattiin eri maiden oikeusasiamiesten käytettävissä olevaa henkilökunnan määrää niille tulleiden ja käsiteltyjen kanteluiden määriin. Itävallan *Volksanwaltschaftin* henkilökuntamäärä on 57 henkilöä, jotka käsittelevät yli 15 000 kantelua, kun taas Suomen oikeusasiamiehen kanslian 55 henkilökunnan jäsentä käsittelevät noin 2 500 kantelua vuodessa. Yleensä oikeusasiamiehen yhtä henkilökuntajäsentä kohden tulee vähän yli 100 kanteluasiaa vuodessa, mutta oikeusasiamiesten välinen vaihtelu on

¹⁷ Työmenetelmistä. PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamies Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (lausunto) 10.4.1996

¹⁸ Tilastotietoja. Esim. Volksanwaltschaft. Bericht über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft im Jahr 2006 an den Nationalrat und den Bundesrat. März 2007, s.19.

suurta. Suomen lisäksi Virossa, Liettuassa ja Portugalissa yhtä henkilökuntajäsentä kohti tulee noin 40 asiaa. Itävallassa asioita tulee yli 200, ja saman verran tulee Puolassa ja Saksassa parlamentin vetoamusvaliokunnalle. Itävallan ja Suomen luvut eivät ole tältä osin aivan vertailukelpoisia keskenään, sillä Itävallassa on tiukempi tutkimiskynnys ja tutkimuksen kohteeksi valikoituu lopulta vain noin 6 500 tapausta. Määrä on kuitenkin edelleen yli kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Tutkimuksessa kuitenkin todetaan, että työmäärä ei välttämättä ole suoraan verrannollinen tapausten lukumäärään, vaan kantelutapausten luonne ja monimutkaisuuden aste voivat myös vaihdella maittain.¹⁹

¹⁹ *Lawson* 2006, s. 76. Maiden suuruus vaikuttaa myös luonnollisesti siihen, kuinka paljon kanteluita tulee. Kun Luxemburgissa kanteluita tulee vuositasolla noin 1 200, Puolassa tehdään yli 55 000 kantelua. Myös suhteessa väestömäärään tehtävien kanteluiden määrä vaihtelee eri maissa suuresti: Luxemburgissa kantelun tekee yksi 416 asukkaasta, Belgiassa yksi 1 809 asukkaasta, Saksassa yksi 2 995 asukkaasta ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yksi 30 504 asukkaasta. Keskimääräinen luku on yksi 1 995 asukkaasta, ja näistä lopulta oikeusasiamies tutkii yhden kantelun 6 335 asukasta kohden. Eri maiden huomattavat erot kanteluiden tekemisessä voivat aiheutua monesta syystä: ne eivät välttämättä kerro vain hallinnon huonosta toimivuudesta vaan toisten maiden kansalaisten valmiudesta tehdä kanteluja helpommin ja yleensä oikeusasiamiesjärjestelmän paremmasta tunnettavuudesta. *Lawson* 2006, s. 76. Suomessa tehdään hieman keskimäärin enemmän kanteluja pelkästään oikeusasiamiehelle, eli noin yksi 1 430 asukasta kohti.

3 Oikeusasiamiehen ratkaisujen rakenne ja kieli

Perustuslakivaliokunnan ottaman kannan mukaan, koska kantelun useimmin tekee yksilö ilman oikeudellista asiantuntemusta, tulisi kantelun johdosta annettavan päätöksen ymmärrettävyyteen ja selkeyteen kiinnittää erityistä huomiota. ”Valiokunnan käsityksen mukaan päätöksissä tulisi välttää esimerkiksi tuomioistuinkäsittelystä peräisin olevia mutkikkaita rakenteita ja sanontoja.”²⁰ *Kalle Määtän* ja *Anssi Keinänen* tutkimuksessa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuudesta vastaajat esittivät kritiikkiä päätösten teoreettisuutta kohtaan.²¹ Toisaalta on kuitenkin esitetty näkemyksiä siitä, että valvonnan pehmentyessä myös käytettävä argumentaatio on avautunut ja siirtynyt kohti yleistä kielenkäyttöä.²² Kansainvälisestäikin on pohdittu kysymystä kanteluasian ratkaisemisen kielestä.²³ Pohdinnan kohteena on ollut se, kuinka tapauksen moninaiset yksityiskohdat esitettäisiin, jotta ne eivät tekisi ratkaisusta raskaita luettavia. Yleensäkin on mietitty sitä, kuinka ratkaisusta saataisiin mahdollisimman selkeitä.

Terminologisesti pelkästään se peruslähtökohta, miksi oikeusasiamiehen kannanottoa kanteluasiaan nimitetään, ratkaisuksi vai päätökseksi, on vaihdellut. Kielenkäyttö ei ole tämän suhteen vakiintunutta edes tuomioistuinratkaisujen osalta. Ne ovat ratkaisuja, mutta tuomioistuin antaa päätöksiä ja erityisesti yleiset tuomioistuimet myös tuomioita. Kysymys on myös laajemmin siitä, voitaisiinko oikeusasiamiehen ratkaisujen terminologiaa kehittää siten, että niissä näkyisi selkeästi ratkaisun lopputulos. Kanteluinstituution toimintaperiaatteenkin ilmaiseminen joukkotiedotusvälineissä vaihtelee: usein lehdissä kirjoitetaan jonkun valittaneen oikeusasiamiehelle kantelemisen sijaan, vaikka lähtökohtai-

²⁰ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp.

²¹ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 90.

²² Esim. *Nieminen* 2008, s. 389.

²³ Oikeusasiamiehen ratkaisuille on olemassa kolme kohdetta: yksilö, julkinen sana ja virkamiehet. *Gammeltoft-Hansen* 1995b, s. 105–115. Tämä vaikuttaa myös käytettävään argumentaatioon.

sesti valitus tehdään tuomioistuimeen ja kantelu ylemmille viranomaisille tai yleisille laillisuusvalvojille, kuten oikeusasiamiehelle.

Nykyisin toimenpideratkaisuissa viitataan suoraan oikeusasiamieslain toimivaltuuksiin, kuten esimerkiksi todeten, että ”eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan viranomaiselle X huomautuksen vastaisen varalle kohdassa 3.2.2. selostetun asian laiminlyönnistä”. Tämän lisäksi saatetaan todeta, että vielä X viranomaiselle saatetaan tietoon vastaisen varalle (kohdassa 3.2.1.) esitetyt näkökohdat. Lopuksi kerrotaan, mille tahoille ratkaisu on annettu tiedoksi. Nimenomaan huomautuksen antamisvaltuus liitetään oikeusasiamieslain säännökseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen rakenne on muuttunut vuosien varrella. Vaarana on ollut, että ne pitkän rakenteensa vuoksi muuttuvat vaikeaselkoisiksi. Oikeusasiamiehen ratkaisujen oikeussäännösten viittaustekniikka, kuten myös kieli asteikolla kirjakieli–juridinen kieli, vaihtelee jonkin verran ratkaisuittain.²⁴ Lyhemmissä ratkaisuissa säännökset selostetaan osana ratkaisua. Laajemmissa asioissa säännöksiä selostetaan ratkaisuosassa tarpeellisessa laajuudessa, minkä lisäksi sovellettavat säännökset on saatettu liittää omaksi luvukseen sellaiseen. Näiden säädöshierarkkinen taso vaihtelee. Perustuslain, lakien ja asetusten ohella mukana on unionioikeudellisia säädöksiä ja *soft law*’n tyyppisiä sekä kansallisia että kansainvälisiä suosituksia. Viimeaikaisena tendenssinä on ollut entistä voimakkaammin se, että oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat profiloituneet tietyille alueille. Kysymys ei ole vain toimivallan jaosta asiaryhmittäin, vaan eroja on jopa argumentoinnin tavoissa. Osa eroista aiheutuu myös esittelijöiden erikoistumisesta.

²⁴ Vrt. terveyskantelun ratkaisujen kieleen. Alustavat huomiot. *Ellillä* 2007, s. 41–42.

4 Eräitä kanteluasioita tyyppitapauksineen ja erikoisuuksineen

Kanteluasiat ryhmitellään oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa hallinnonaloittain. Tämä hallinnonalajaottelu on haluttu tässä rikkoa, ja asioita tarkastellaan eräine tyyppitapausrhymineen. Mukaan on otettu joitakin viime vuosina yleisesti huomiota herättäneitä oikeusasiamiehen kannanottoja. Kansainvälisesti puhutaan ns. oikeusasiamiesten ennakkopäätöksistä. Oikeusasiamiehen katsotaan luovan ainakin tapaoikeutta.²⁵

4.1 VIRANOMAISEN PASSIIVISUUS JA VIIVYTTELYTILANTEET

Viranomaisen passiivisuus ja viivyttelytilanteet ovat olleet yleisiä kantelun kohteita oikeusasiamiehelle jo vuosikymmenien ajan.²⁶ Eduskunnan oikeusasiamies julkaisee vuosittain lukuisia tapauksia, joissa kiinnitetään huomiota asian käsittelyn viipymiseen viranomaisissa.²⁷

²⁵ Näkökohdista. Esim. *Brennikmeijer – Hoogstraten* 2008, s. 2–3.

²⁶ Esim. EOA 4.9.1963/1605 (kirje) (Verovalitusasioiden viivästyminen); EOA 30.12.1967/2949 (Kirje valtioneuvostolle oikeuslääketieteellisten mielentilatutkimusten hitaudesta); EOA 29.10.1971/1461 dnro 509/71 (Kaupunginviskaalia huomautettu viivyttelystä syyteoikeuden vireillepanossa); EOA 18.1.1971/68 dnro 108/70 (Valituksen käsittelyn viivästyminen lääninhallituksessa); EOA 3.12.1971/1640 dnro 546/70 (Läänin maanmittauskonttorille ja toimitusinsinöörille huomautettu maanmittauksen perusteellisesta viivästyisestä); EOA 28.12.1973/2176 dnro 905/72; AOA 20.11.1974/1520 dnro 473/73. Ei ollut toimittu riittävän joutuisuudella; AOA 14.8.1981/2536 dnro 685/81. Ei oltu kohtuullisessa ajassa ja riittävää joutuisuutta noudattaen ratkaistu virka-avun pyytämistä koskeva asia; EOA 13.12.1983/2904 dnro 1743/81 (Vesioikeudellisen hakemusasian viipyminen); EOA 9.1.1990/75 dnro 905/4/89 (Viivästyminen turistiviisumihakemusten käsittelyssä); AOA kirje 27.8.1992 dnro 1664/4/91 (Viivästys Kansaneläkelaitoksessa); EOA 1.12.1992 dnro 103/4/92 (Viivästys valtiovarainministeriössä); EOA 12.12.1994 dnro 1307/4/93 (Viivästys veronokaisun käsittelyssä); AOA 8.1.1992 dnro 1485/4/91 (Viivästys lääninoikeudessa); AOA 25.9.1995 dnrot 966/4/94 ja 1484/4/95 (Työttömyyskassan pitkät käsittelyajat); AOA 24.10.1997 dnro 628/4/96 (Korvausasian käsittelyaika potilasvahinkolautakunnassa); AOA 26.1.2000 dnro 1365/2/99 (Kantelujen käsittelyn viivästys lääninhallituksessa).

²⁷ Hallintolain toimivuudesta tehdyn selvityksen mukaan eduskunnan oikeusasiasia-

Usein nämä ovat samoja viranomaisia, kuten ulkomaalaishallinnosta²⁸ tai sosiaalialasioista vastaavia viranomaisia. Viime vuosina ovat olleet esillä kuntien eri toimialojen viranomaiset ja välillisestä julkisesta hallinnosta Kela ja työttömyyskassat. Passiivisuudesta on annettu myös huomautuksia eikä vain ilmaistu käsityksiä.²⁹ Samoin on pyritty kiinnittämään ylempien viranomaisen huomiota työtilanteeseen asioiden viipymisen taustalla.³⁰ Oikeusasiamies puuttuu joutuisuuskysy-

mies on viitannut asian viivytyksettömään käsittelyyn ainakin 100 tapauksessa vuonna 2004 ja 2005. Tosiasiassa tapauksia on tätäkin enemmän. Sekä perustuslain 21 §:ään että hallintolain 23 §:ään on kiinnitetty huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei tapauksessa olekaan ollut kysymys. ”Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja usein myös esittänyt parannusehdotuksia tai ainakin kiinnittänyt viranomaisen huomiota esimerkiksi voimavarojen puutteellisuuteen. Käsittelyn vaatima aika on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella.” Oikeusministeriön julkaisuja 2006:10, s. 17. Tilastoidut määrät ovat lisääntyneet 2000-luvulla. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 8–9.

²⁸ Esim. AOA 31.12.2003, dnro 112/4/01 (Turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat ulkomaalaisvirastossa). Apulaisoikeusasiamies Rautio oli eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan ottanut ulkomaalaisviraston tarkastuksen yhteydessä tutkittavaksi ulkomaalaisviraston vanhimpien vireillä olevien turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat. Vanhimmat selvitysajankohtana vireillä olleet turvapaikkahakemukset olivat tulleet vireille tammiukuussa 2001. Vanhimmat vireillä olleet kansalaisuushakemukset oli tehty jo 1980-luvulla.

²⁹ *Jaakko Husa* on käsitellyt artikkelissaan vuonna 2002 oikeusasiamiehen toimenpidevalikoiman käyttöä joutuisuutta koskevan käytännön valossa. *Husa* 2002, s. 365–371. Vanhemmasta käytännöstä. Esim. EOA 22.7.1974/934 dnro 1/73 (Maistraatin jäsenelle annettu huomautus siitä, ettei hän ollut huolehtinut riittävän joutuisasti virka-tehtävistään); EOA 27.12.1982/3283 dnro 845/82 (kirje). Kärjäjätuomarille annettiin huomautus sen johdosta, ettei hän ollut käsitellyt lainhuudatus- ja kiinnitysasioita riittävän joutuisasti. EOA 30.11.1990/4135 dnro 1733/4/89. Lääninhallituksen kansliapäällikköä huomautettu siitä, että hän ei ollut viivytyksettä toimittanut tasa-arvolain 10 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä henkilölle, joka oli katsonut joutuneensa syrjinnän kohteeksi virantäytössä ja pyytänyt lääninhallitukselta selvitystä valinnan perusteista. EOA 20.3.1981/1065 dnro 48/81 (kirje). Nimettiin hovioikeuden neuvos, jolle annettiin vakava huomautus sen johdosta, että hän oli jatkuvasti pitänyt kohtuuttoman kauan hallussaan esittelyn jälkeen hänen tarkastettavakseen toimitettujen juttujen asiakirja- ja päätösluonnoksia. Tässä tapauksessa oli myös jälkikäteis seuranta, koska hovioikeuden presidentille lähetetyssä kirjeessä oikeusasiamies pyysi luettelon jutuista, ja luettelon tutustuessaan kertoi tulevansa erityisesti seuraamaan myös sitä, kuinka rästitilanne kyseisen hovioikeuden neuvoksen kohdalla kehittyi. Muutenkin näihin aikoihin oikeusasiamies seurasi tuomioistuinten työtilannetta.

³⁰ Vanhemmasta käytännöstä. Esim. EOA 9.4.1981/1345 dnro 183/80 (Kirje kouluhallitukselle) Kouluhallituksen huomiota kiinnitettiin Uudenmaan lääninhallituksen kouluosaston vaikeaan työtilanteeseen.

myksiin myös omasta aloitteestaan.³¹ Systemaattisissa viipymistapa-uksissa oikeusasiamies on harjoittanut jälkikäteisseurantaa.³²

Asiakirjojen julkisuusasiat ovat oma erillinen ryhmänsä viranomaisen passiivisuustilanteita. Kansainvälisessä oikeusasiamiesinstituution kehityksessä viranomaistoiminnan julkisuuden toteuttaminen on ollut esillä viime vuosina.³³ Suomalais-ruotsalaisen asiakirjojen julkisuusperinteen vuoksi tähän ei ole eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoiminnassa tarvinnut kiinnittää huomiota samassa määrin, vaikka kanteluasioiden yhteydessä julkisuuskysymykset ovat toistuvasti esillä yksittäistapauksissa. Julkisuuskysymykset ovat Suomessa esiintyneet useimmiten viranomaisen passiivisuuteen liittyvinä kanteluin.

Asiakirjapyyntöjen viipymiset ovat olleet kanteluiden kohteena jo ennen nykyistä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki). Nykyinen laki antaa kuitenkin aikaisempaa lakia paremmat mahdollisuudet puuttua näihin viivästymisiin sen säännellessä suoraan asiakirjan antamisen määräajat.³⁴ Samoin muun muassa toimeentulotuen

³¹ Esim AOA 30.4.2008 dnro 3858/4/06. Kanteluasiakirjoista oli ilmennyt, että käsittelyaika oli ollut runsaat kaksi ja puoli vuotta, joten apulaisoikeusasiamies laajensi tutkinnan koskemaan myös käsittelyajan asianmukaisuutta.

³² Esim. AOA 30.5.2008 dnro 4241/4/06. Patenti- ja rekisterihallitukselle annettiin huomautus. Työvoima- ja elinkeinoministeriötä pyydettiin ilmoittamaan, mihin suuntaan käsittelyajat olivat kehittymässä, ja onko hakemuksen vireilläolon ajalta perittäviä vuosimaksuja koskevassa sääntelyssä arvioinnin tai kehittämisen tarvetta ajatellen erityisesti niitä tilanteita, joissa hakemuksen käsittely viivästyy Patenti- ja rekisterihallituksesta eli käytännössä sen työmäärästä johtuvista syistä. EOA 9.4.2008 dnro 488/2/07 (Valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattaminen työeläkelaitoksessa). Käsitteksen ilmaisevassa ratkaisussaan oikeusasiamies pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan reilun puolen vuoden kuluttua niistä toimenpiteistä, joihin ministeriössä ja sen hallinnonalalla on ryhdytty valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi. Myös esim. AOA 13.10.2009 dnrot 344/4/09, 730/4/09 ja 2036/4/09 (Työttömyyskassojen käsittelyaikoja seurataan).

³³ *Gammeltofti-Hansen* 2005, s. 15.

³⁴ Esim. EOA 14.8.2008 dnro 669/4/07 (Viivästys asiakirjojen toimittamisessa). Asiakirjat oli toimitettu vasta kolme ja puoli kuukautta lain mahdollistamaa pisintä määräaikaan myöhemmin. Ongelma kuitenkin esiintyy toistuvasti edelleen. Esim. AOA 15.10.2010 dnro 3509/4/09.

käsittelyajoista säätäminen on muuttanut tilannetta.³⁵ Toimeentulotukihakemusten käsittelyajoissa on kuitenkin edelleen ongelmia.³⁶

Toimeentulokiasioiden käsittelyssä on ollut ongelmia erityisesti eräissä isoissa kaupungeissa. Ratkaisussaan EOA 18.12.2006 dnro 2688/2006 oikeusasiamies antoi huomautuksen kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle toimeentulotukihakemuksen liian pitkästä käsittelyajasta. Näin tehtiin vielä silloin ilman lainsäädännössä ollutta ehdotonta määräaikaakin.

Oikeusasiamies totesi, että ”vaikka kaikki hakemukset on käsiteltävä viivytyksettä, sosiaaliviranomaisella on nähdäkseni harkintavaltaa toimeentulotuen tarpeen kiireellisuuden arvioinnissa yksittäisessä tapauksessa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tähän harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamiehen tehtävänä on erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.” Oikeusasiamies piti käsittelyaikaa kuitenkin kohtuuttoman pitkänä. ”Henkilöstön vuosi- tai muut lomat tai muutkaan sosiaali- ja terveystoimen selvityksissä esiintuodut seikat eivät ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viipymiseen. Kunnan on varauduttava henkilöstön vuosilomiin sekä yllättäviinkin tilanteisiin riittäväillä

³⁵ Laki toimeentulotuesta (1412/1997)14 a § (1202/2007). Lain taustalla olivat useat oikeusasiamiehen antamat ratkaisut ja ministeriön antaman ohjauksen toteutusongelmat. HE 119/2007 vp, s. 7; StVM 15/2007 vp – HE 119/2007 vp. Esim. EOA 31.10.2007 dnro 458/4/06 (Viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä sosiaali-toimessa); EOA 15.3.2005 dnro 3358/4/04 (Viivästys toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä); EOA 26.8.2005 dnro 1941/2/05 (viite dnrot 610/4/04, 697/4/04, 1252/4/04, 1266/4/04, 1276/4/04, 1282/4/04, 1287/4/04, 1298/4/04, 1300/4/04, 1303/4/04, 1319/4/04, 1320/4/04, 1328/4/04, 1385/4/04, 1340/0/04, 1353/4/04, 1812/4/04, 1793/4/04, 1818/4/04, 2251/4/04, 2258/4/04) (Toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyminen koskevat kantelut). ”Laissa ei ole aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, mutta kyseisen lainkohdan säätämisen yhteydessä todettiin korkeintaan viikon käsittelyaikaa voitavan pitää ohjeellisena tavoitteena, kuinka nopeasti tuen hakijan tulisi saada asiansa käsiteltäväksi.” Oikeusasiamies liitti toimeentulotuen myöntämisen nopeuden perustulossa säädettyyn oikeuteen välittömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kysymys ei ollut sellaisesta laissa säädetystä määräajasta, jonka ylittyessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti. Olennaisena pidettiin sitä, että kukaan ei jää ilman välttämättä tarvitsemaansa tukea. Ks. myös kanteluista koskien toimeentulotukihakemusten pitkiä käsittelyaikoja ja oikeusasiamiehen huomioiden vaikutuksesta lainsäädäntömuutokseen. *Linnakangas* 2010, s. 248–249.

³⁶ Ks. esim. AOA 11.5.2010 dnro 3884/4/08 (Toimeentulotukihakemukset tulee käsitellä viivytyksettä); EOA 10.6.2008 dnro 1732/2/08 (Toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyminen). Oikeusasiamiehen ratkaistavana olleessa asiassa tilanne ei ollut korjaantunut, vaikka myös lääninhallitus oli kiinnittänyt kaupungin huomiota asiaan. Yleensäkin toimeentuloratkaisujen soveltamiskäytännön yhteneväisyyteen joudutaan kiinnittämään erityistä huomiota myös oikeusasiamiehen ratkaisujen julkistamisen kannalta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009, s. 133, 157.

sijais- ja muilla järjestelyillä. Kantelijan hakemuksen käsittelyn viipymiselle ei ole esitetty hyväksyttävää syytä.” Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että hän oli jo aiemmin eräissä kanteluratkaisuissaan (2.2.2005, dnro 2353/4/04) saattanut käsityksensä toimeentulotukihakemuksen liian pitkistä käsittelyajasta kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon ja samalla kiinnittänyt sosiaali- ja terveystoimen huomiota vastaisen varalle toimeentulotukihakemusten riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Toimenpiteiden osalta oikeusasiamies totesi, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla hän antaa kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä. Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolta saadun tiedon mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainmukaisuus kaupungissa oli erään kantelun johdosta tutkittavana lääninhallituksessa. Tämän vuoksi oikeusasiamies katsoi, että asia ei anna aiheita enempiin toimenpiteisiin.

Tapauksessa oikeusasiamies on jälkikäätiseurannan osalta luottanut lääninhallituksen toimintaan. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuuksia puuttua siihen, että viranomaisen tehokkaammin täyittäisi velvoitteensa jatkossa. Syytteen nostaminen yhtä yksittäistä virkamiestä kohtaan sen vuoksi, että asia on viivästynyt, on vaikeaa, erityisesti tilanteessa, jossa lainsäädännössäkään ei ole ehdottomia käsittelyaikoja. Kysymys on tällöin useimmiten myös viranomaisen rakenteellisesta ja resurssiongelmasta, vaikka viivyttelyn syy voidaan toisinaan löytää yksittäisestä virkamiehestä ilman liityntää resurssikysymykseen. Edellä selostetussa tapauksessa turvaututtiin nimenomaan siihen, että lääninhallituksella asia oli jo alueellaan tiedossa, mutta senkin puuttumismahdollisuudet olivat rajoitetut. Valtion hallinnon viivästymistapauksissa, kuten ulkomaalaishallinnon kohdalla, periaatteelliselta kannalta kyse voisi olla myös ministerin poliittisesta vastuunalaisuudesta hallinnonalan toimivuudesta. Kuntien toiminnan kohdalla poliittisen vastuunalaisuuden toteuttaminen on vieläkin ongelmallisempaa.

Niissä tilanteissa, joissa ei ole säännöksiä ehdottomista määräajoista, käsittelyn joutuisuuden osalta voidaan kuitenkin viitata perusoikeuteen hyvästä hallinnosta ja erityisesti 21 § 1 momentin oikeuteen saada päätös, koska ilman päätöstä ei muutoksenhakukaan voi toteutua. Eduskunnan oikeusasiamies on johtanut erityisen joutisuusvaatimuksen perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimuksista. Yllättäen oikeusasiamies ei kuitenkaan kaikissa viranomaisen viivästymistapauksissa viittaa

tähän perusoikeuslähtökohtaan. Lisäksi viitataan hallintolain 23 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusasiamies käyttää tässä yhteydessä myös joutuisuusperiaatteen käsitettä.

”Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa ei ole ollut kyse varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi katsottavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen.”

”Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Toimeentulotukiasioiden käsittelyssä joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu. Erityisen nopeasti tulee ratkaista myös esimerkiksi perhelämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.”

”Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Pelkkä viittaus ’yleiseen työtilanteeseen’ ei kuitenkaan riitä selvitykseksi ylittää kohtuullisia käsittelyaikoja. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelystä. Tällöin asiassa voi olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.”³⁷

Laillisuusvalvonnassa oikeusasiamies on katsonut, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu hyvä hallinto asian käsittelystä edellyttää. ”Tämä johtuu siitä, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Resursikysymykset voidaan kuitenkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.” ”Asian käsitteleminen ilman aiheetonta viivytystä merkitsee, että käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Asian käsittelyn

³⁷ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 64. Riitta-Leena Paunio. Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeutena. Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon palautepäivä 22.10.2007.

keston asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa asian laatu, laajuus ja sen vaatimat toimenpiteet. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, onko asian käsittelyn vaiheissa osoitettavissa sellaisia viranomaisesta johtuneita passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana asialle ei näytä tapahtuneen mitään.”³⁸

Suomessa on kehittymätön oikeusturva viranomaisen passiivisuutta vastaan, koska sitä, että viranomainen ei tee ratkaisua, ei pidetä tietyn ajan kuluttua kielteisenä hallintopäätöksenä, joten muutoksenhaku-mahdollisuus puuttuu. Nykyisin hallintoviranomaisen viivästymistä tai ns. passiivisuutta vastaan on käytettävissä vain lähinnä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle sekä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.³⁹ Kuten tosiasiallisen toiminnankin kohdalla, kun varsinaista hallintopäätöstä, joka avaa valitustien, ei ole, oikeusturvakeinovalikoimassa tulee kysymykseen vain lähinnä kantelu ja joissakin tilanteissa hallintoriitatie, jos kysymykset virkarikoksesta ja vahingonkorvauksesta sivuutetaan äärimmäisinä tilanteina.⁴⁰

Oikeusministeriön passiivisuustyöryhmä selvitti vuonna 2008 ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kantelujen määriä. Viivästystilanteita koskevien kanteluiden määrän todettiin olevan viime vuosina selvästi kasvussa. Nimenomaan viivästyskanteluiksi rekisteröityjen kanteluasioiden määrä oli vuonna 2007 yhdeksän prosenttia kaikista kanteluista (määrällisesti 308 kanteluasiaa). Vielä vuonna 2000 tällaisiksi oli tilastoitu vain kaksi prosenttia kanteluasioista (määrällisesti 55 kanteluasiaa). Vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemiin viivästyskanteluihin annettiin kymmenen huomautusta,⁴¹ kun niitä oli edel-

³⁸ AOA 30.5.2008 dnro 4241/4/06 (Patenttihakemusten käsittelyn viivästyminen). Markkinaoikeuden toimintaan on suhtauduttu kuitenkin ymmärtäväisemmin. ”Markkinaoikeuden lähes kahden vuoden käsittelyaika julkista hankintaa koskevassa asiassa oli valitettavan pitkä.” Asia ei kuitenkaan markkinaoikeuden työ- ja resurssitilanne huomioon ottaen antanut aihetta AOA:n toimenpiteille (484/4/07). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 93.

³⁹ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, s. 46–47.

⁴⁰ Hallintoriitatie käytömahdollisuus on ollut voimakkaasti esillä viime vuosina oikeuskirjallisuudessa ja oikeusministeriön kehittämishdotuksissa. Korkein hallinto-oikeus ei ole kuitenkaan kaikilta osin ollut valmis hyväksymään tätä oikeuskäytännön kautta. Jos on olemassa toimintaa valvova viranomainen, jolle tämä tehtävä on erityislainsäädännössä annettu, on tämä katsottu riittäväksi takeeksi myös yksilön oikeussuojasta. Ks. KHO 16.4.2007/979 (KHO 2007:22).

⁴¹ Mietinnössä huomautusten lukumäärälle ei esitetty mitään erityistä syytä, mutta on mahdollista, että nämä ovat liittyneet toimeentulotukeen, jossa lainsäädäntömuutoksella tultiin asettamaan nimenomainen määräaika ja viranomaisen harkinnanva-

lisenä vuonna annettu vain kaksi. Pääosa toimenpiteistä on ollut käsityksen ilmaisuja. Viivästyskanteluiden erityispiirteisiin kuuluu se, että viivästyskantelun tutkiminen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa saattaa päättyä ilman varsinaista toimenpideratkaisuakin sen johdosta, että viranomainen on korjannut toimintaansa oma-aloitteisesti kantelumenettelyn aikana. Erityisesti tämä on tyypillistä kuntien sosiaalitoimen viivästykseen kohdistetuissa kanteluissa (vuonna 2007 korjaus tapahtui neljässä ja vuonna 2006 16 kanteluasiassa).⁴²

Viivästyminen ja viranomaisten passiivisuutta on erityyppistä: viranomaisen toiminta kestää yleensä ja erityisesti kyseisessä asiassa liian kauan, viranomainen on ollut kokonaan passiivinen ensivaiheen käsittelyssä ja viranomainen on viivytellyt, ollut passiivinen tai muuten epäasiallisesti pyrkinyt välttämään tai käsitellyt epäasiallisesti sille tuomioistuimesta valituksen johdosta palautettua asiaa. Yleensäkin voi olla kysymys vain viivästyisestä, mutta ääritapauksessa viivyttelystä ja täydellisestä passiivisuudesta.

Asioiden liiallisesta viipymisestä tehdyt kantelut ovat kansainvälisestikin oikeusasiamiesten tyypillisiä tapauksia. Viranomaisen passiivisuustilanteisiin ei ole olemassa yksiselitteistä ratkaisua. Tätä osoittaa jo vuosikymmeniä käyty keskustelu ja lainsäädäntöhankkeet. Oikeusasiamiesinstituutio on toiminut pitkälti tämän ongelmakokonaisuuden ratkaisuna. Useimmissa tapauksissa tämä toimiikin niin, että viranomaisen mahdollisuuksien mukaan kiirehtii asiaa, kun eduskunnan oikeusasiamies puuttuu asiaan. Mutta aina eivät viranomaiset ole tällaiseen mukautuneet, vaan oikeusasiamiehen vuosikertomuksistakin on luettavissa tilanteista, joissa viranomainen on heittäytynyt täysin passiiviseksi myös oikeusasiamiehen kansliaa kohtaan. Edes oikeusasiamiehen kansliasta tullessiin yhteydenottoihin ei ole vastattu. Ääritapauksissa viranomaisen passiivisuus voi ilmetä myös suhteessa oikeusasiamieheen.⁴³

raisuutta kavennettiin.

⁴² Kirjaamiskäytännöt ovat voineet jonkin verran vaihdella. Merkintä tehdään vain kantelun pääasiallisen aiheen mukaan ja käsittelyn viivästyisestä kannellaan usein myös muun pääasiallisen kanteluaiheen ohella. Oikeuskanslerin virastosta eikä lääninhallituksista ollut löydettävissä vastaavanlaista tilastointia kuin oikeusasiamiehen kansliasta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 8–9.

⁴³ Passiivisuus oikeusasiamiehelle vanhemmassa ratkaisukäytännössä. Esim. EOA 11.10.1974/1299 dnro 828/74. Opetusministeriö, jolta oikeusasiamies oli pyytänyt lausuntoa kanteluasiassa, ei oikeusasiamiehen kiirehtimisestä huolimatta ollut vastannut. AOA 19.1.1981/149 dnro 2067/80. Kaupungin lakimiehelle huomautettiin siitä, että hänen viivyttelensä johdosta kaupunginhallitus ei ollut riittävän joutuisasti toi-

Oikeusasiamiehen yhteydenottoihin ei vastata ollenkaan tai oikeusasiamiehelle annetut vastaukset eivät ole riittäviä. Näiden tilanteiden toistuva esiintyminen voi olla ongelmallista oikeusasiamiehen auktoriteetin kannalta.

Kuinka helposti oikeusasiamies luottaa viranomaisen antamiin vaakuutuksiin asian etenemisestä? Tulisiko oikeusasiamiehen kanslian seurata asiaa tarkemmin myös tämän jälkeen, eikä luottaa siihen, että viranomainen toimii laillisesti ja jos ei toimi, kantelija osaa ja tietää tehdä uuden kantelun? Oikeusasiamies on pyrkinyt viemään toimintaansa tähän suuntaan, mitä ilmentää esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen toiminnan seuraaminen. Tämä ei tapahdu kuitenkaan yksilötasolla tai yleensä tiettyä tapausta koskien vaan yleisemmällä tasolla. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on seurannut valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamista Kansaneläkelaitoksessa (EOA 9.4.2008 dnro 489/2/07).⁴⁴ Oikeusasiamies totesi korjausyrityksistä huolimatta määräaikojen ylityksiä edelleen tapahtuneen. Suhtautumisessa määräaikoihin ei ollut kanteluasioista ja tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella tapahtunut sanottavaa muutosta. Eduskunnan oikeusasiamies ottikin oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan tutkittavaksi valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen. Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten oikeusasiamies pyysi, että Kansaneläkelaitos toimittaa yleisellä tasolla selvityksen siitä, miten sen käsityksen mukaan laitoksessa on kyseisiä määräaikoja noudatettu Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöilleen toukokuussa 2005 antaman ohjeen jälkeen. Oikeusasiamies pyysi laitosta tuomaan selvityk-

mittanut oikeusasiamiehelle hänen erään kantelun johdosta pyytämäänsä lausuntoa. EOA 5.10.1981/3162 dnro 1375/81 (Kirje maa- ja metsätalousministeriölle). Maa- ja metsätalousministeriölle sekä sen kalastus- ja metsästysosastolle annettu huomautus siitä, ettei kanteluasiassa niiltä vaadittuja selvityksiä ollut annettu asetetussa määräajassa. Ennen kiirehtimistä osasto ei ilmoittanut estettä, eikä pyytänyt jatkoaikaa, kuten hyvä hallinto ja myös vakiintunut käytäntö olisivat edellyttäneet.

⁴⁴ Ratkaisussaan oikeusasiamies totesi lainsäädännön olevan selkeää. Oikeusasiamies muistutti Kansaneläkelaitosta siitä, että säännökset määräaikoineen ovat laitosta sitovia eivätkä suositusluonteisia, ja että niitä on näin ollen noudatettava. Käsityksenään oikeusasiamies totesi, että Kansaneläkelaitoksen tuli edelleen korostaa valituksia käsitteleville yksiköille ja toimihenkilöille määräaikojen noudattamisen tärkeyttä. Lisäksi sen tuli kehittää laitoksen työmenetelmiä ja myös valitusten käsittelyssä käytössä olevia tietojärjestelmiään siten, että määräaikojen ylityksiä ei pääse tapahtumaan. Oikeusasiamies pyysi Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan tammikuun 2009 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin laitoksessa on ryhdytty valitusten siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattamisen ja sen seurannan tehostamiseksi.

sessään esiin niitä ongelmia, joita määräaikojen noudattamisessa mahdollisesti edelleen esiintyy, syitä mahdollisiin määräaikojen ylityksiin sekä esittämään keinoja, joilla määräaikojen noudattamista voitaisiin tehostaa ja joilla niiden noudattamista voitaisiin seurata. Lisäksi oikeusasiamies pyysi Kansaneläkelaitokselta lausuntoa määräaikoja koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä ja sen mahdollisesta muutostarpeesta. Samanaikaisesti oikeusasiamies totesi ottaneensa tutkittavakseen määräaikojen noudattamisen työeläkelaitoksissa.

Erityinen asiaryhmänsä viranomaisten viivyttelyä ovat ne tilanteet, joissa viranomainen ei halua mukautua hallintotuomioistuimen tulkinnaan asian oikeasta ratkaisemisesta. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin säännöksen kannalta tämä on ongelmallinen tilanne, mikä on otettu huomioon myös pohdittaessa oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan. Yleensä hallintolainkäyttöasiassa huomioon otettava ajanjakso alkaa siitä vaiheesta, kun asian käsittely muuttuu hallintomenettelystä muutoksenhauksi. Jos asiassa edellytetään pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä ennen tuomioistuinvaihetta, tarkasteltava ajanjakso alkaa oikaisuvaatimusvaiheesta. Ajanjakso päättyy yleensä lainvoimaisen ratkaisun antamiseen. Ongelma oikeudenkäynnin kestossa hallintolainkäytön kannalta on siinä, että hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuin ei yleensä tee hallintoviranomaisen puolesta uutta ratkaisua, vaan päätös kumotaan ja asia palautetaan hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Näin hallintolainkäyttöasioissa huomioon otettava asian käsittelyn kokonaisaika voi koskea useita asian käsittelyn peräkkäisiä vaiheita. Tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon tulisi koskea myös väliin jääviä hallintomenettelyvaiheita. Nämä vaiheet luetaan mukaan kokonaiskäsitteleyaikaan riippumatta siitä, päättyykö asian käsittely lopullisesti hallintomenettelyvaiheessa vai hallintolainkäyttövaiheessa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että sellainen kansallinen oikeussuojakeino, joka ei kata mainittuja vaiheita, ei täytä ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksia.⁴⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tullut kanteluja, joissa on vaadittu oikeusasiamiestä puuttumaan tilanteeseen, jossa viranomainen ei

⁴⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, s. 17. Kyse on hallintolainkäyttöjärjestelmän sisään rakentuvasta ongelmasta, mikä tulee havainnollisesti ilmi *Eckholm*-tapauksessa. Ks. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Eckholm v. Suomi*, tuomio 24.7.2007

mukaudu hallintotuomioistuimen ratkaisuun. Oikeusasiamiehellä on joissakin julkistetuissa tapauksissa ollut selkeästi vaikeuksia ottaa kantaa tällaisiin passiivisuustapauksiin. Tästä ongelmakokonaisuudesta antaa hyvän esimerkin vuonna 2007 käsiteltävänä ollut kunnanhallituksen selvittämisvelvollisuuden laiminlyönniksi otsikoitu tapaus (AOA 31.10.2007 Dnro 1936/4/06), jossa kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan menettelyn korkeimman hallinto-oikeuden jo 8.12.2004 antaman päätöksen täytäntöönpanossa.⁴⁶ Kunnan vesihuoltolaitoksen taksa oli vieläkin päätöksessä todetulla tavalla virheellinen ja laitoksen asiakkailta perittiin jatkuvasti liian suuria maksuja. Apulaisoikeusasiamiehellä oli vaikeuksia saada kunnasta selvitystä asiasta. Ensimmäinen selvityspyyntö lähetettiin kesäkuussa 2006. Kun selvitystä ei saapunut, kuntaan otettiin vuoden 2007 kesäkuussa puhelimitse yhteyttä sen selvittämiseksi, mistä syystä selvitystä ei annettu. Kunnan hallintojohtaja pyysi kunnanjohtajan toimeksiannosta heinäkuussa 2007 lähetetyllä sähköpostilla, että kunnanhallitus voisi toimittaa vastineensa elokuun 2007 loppuun mennessä. Kun kunnanhallituksen selvitys ei saapunut elokuun loppuun 2007 annettuun uuteen määräaikaan mennessä, notaari oikeusasiamiehen kansliasta pyysi syyskuussa 2007 lähettämässään faksissa selvityksen lähettämistä. Apulaisoikeusasiamies pyysi tätä uudemman kerran lokakuussa 2007. Kunnanhallitus palautti asiakirjat lokakuussa 2007, johon se oli oheistanut kunnanvaltuuston pöytäkirjanotteen 25.6.2007 pidetystä kokouksesta, jonka mukaan kunnanvaltuusto oli päättänyt äänin 13–6, ettei valtuustoaloite, jossa vaadittiin, että kunta noudattaa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, johda toimenpiteisiin.

Kunnanhallitus ei antanut pyydettyä selvitystä kantelun tutkimiseksi eikä ilmoitusta viivästymisen syistä. Lisäksi kunnanhallitus oli ohjeistanut asiakirjoihin lääninhallituksen 20.7.2007 antaman päätöksen kantelukirjoitukseen. Päätöksen mukaan kantelija oli toimittanut marras-

⁴⁶ Vanhemmasta ratkaisukäytännöstä. Esim. EOA 20.5.1981/1864 dnro 1694/79. Kaupunginhallitus oli ylittänyt toimivaltansa linjaliikenneluvan myöntämisessä. Kaupunginhallituksen menettelyä oli pidetty moitittavana myös siinä suhteessa, että se ei ollut noudattanut muutoksenhakuviranomaisen asiassa omaksumaa, lainvoimaiseksi tullutta kantaa, kuten hyvä hallintokäytäntö olisi edellyttänyt. EOA 31.10.1994 dnro 1868/4/93 (Kunnanhallituksen velvollisuus noudattaa tuomioistuimen päätöstä). Kunnallisten viranomaisten ohella myös valtion viranomaisia. Esim. AOA 17.9.1982/2332 dnro 645/81. Verovähennyskelpoisuutta ei ollut hyväksytty huolimatta lääninoikeuden kannasta. Apulaisoikeusasiamies arvosteli veroviranomaisten toimintaa. Uudemmasta käytännöstä. Esim. AOA 11.5.2010 dnro 2047/4/08.

kuussa 2006 lääninhallitukseen kantelukirjoituksen, jossa hän oli arvo-
tellut korkeimman hallinto-oikeuden joulukuussa 2004 antaman pää-
töksen täytäntöönpanon kohtuutonta viivyttelyä. Lääninhallituksen
ratkaisussa viitattiin kunnan tammikuussa 2007 tekemään päätökseen.
Kunnanvaltuusto oli käsitellyt uudelleen joulukuussa 2001 tekemänsä
päätöksen ja vahvistanut vesihuoltolaitoksen talous- ja jäteveden käyt-
tö-, perus- ja palvelumaksujen perusteet 1.1.2002 alkaen. ”Kantelija oli
tehnyt kunnanvaltuuston päätöksestä valituksen Kuopion hallinto-oi-
keuteen. Lääninhallituksen päätöksessä todettiin, että vesitaksan perus-
teita koskeva asia oli siten muutoksenhaun johdosta vireillä ja ratkaista-
vana Kuopion hallinto-oikeudessa. Kantelukirjoitus ei siten vesimaksu-
taksojen määräämisperusteiden osalta antanut lääninhallituksen tahol-
ta aihetta enempiin toimenpiteisiin.” Lääninhallitus kuitenkin huo-
mautti kuntaa kohtuuttomaksi katsottavasta viivyttelystä korkeimman
hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa.

Tämäntyyppisten tilanteiden ongelmallisuutta ja onneksi harvinais-
suutta⁴⁷ kuvaa apulaisoikeusasiamiehen (Petri Jääskeläinen) ratkaisun
viimeinen kappale. Tämä kertoo myös siitä, kuinka oikeusasiamiehen
toiminnan onnistuneisuus on loppujen lopuksi kiinni siitä, kuinka vi-
ranomaiset suhtautuvat yleisestikin valvontaviranomaisten toimintaan.

”... kunnanhallituksen osoittama piittaamattomuus huolehtia selvittämis-
velvollisuudestaan ja kuntalaisen oikeusturvan asianmukaisesta toteutu-
misesta, on erittäin poikkeuksellista ja harvinaista. Menettely on omiaan
vakavasti vaarantamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle perustuslaissa
asetettua valvontatehtävää. Tässä tapauksessa kantelu ei kuitenkaan ole
edellyttänyt oikeusasiamiehen ratkaisua pääasiassa, koska lääninhallitus
oli jo tutkinut kunnan menettelyn ja huomauttanut siitä. Tämän vuoksi
olen katsonut, että asia voi jäädä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun
lain 10 §:n 1 momentin mukaisen toimenpiteen varaan.”

Jos kysymys on ensivaiheen viranomaismenettelystä, normipohja saa-
daan perustuslain 21 §:n joutuisuusvaatimuksesta. Palautetun asian
kohdalla kyse on jo suoremmin osasta tuomioistuimenmenettelyä, jossa
hallintoasian viranomaiskäsittelyn vaihe saattaa sijaita kahden tuo-

⁴⁷ Vrt. EOA 1.9.1997 dnro 2424/4/95 (Siviilipalvelukeskuksen velvollisuus noudattaa
tuomioistuimen päätöstä). Ratkaisussa viitataan siihen perustuslain lähtökohtaan,
että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ja tällainen menettely
johtaa muuten ristiriitaan tämän kanssa.

mioistuinkäsittelyn välissä. Koska oikeusasiamies valvoo Suomessa myös tuomioistuimia, tuomioistuinten käsittelyn viivästyemisistä kannellaan oikeusasiamiehelle. Viranomaisten passiivisuudet tuomioistuinten ratkaisujen täytäntöönpanossa liitetäänkin sekä perustuslain 21 §:ään että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan.⁴⁸

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kyseenalaisina on pidetty erityisesti sellaisia pitkäkähköjä ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Puutteellisista resursseista tai muista rakenteellisista seikoista aiheutuvat viivästykset eivät ole yleensä poistaneet valtion vastuuta. Jos oikeudenkäynti on jatkunut erittäin pitkään, yli 10 vuotta, oikeudenkäynnin pitkittyminen jää yleensä valtion vastuulle. Kyseeseen voi tulla siis myös oikeudenkäyntien sarja eri tuomioistuinlinjoissa. Ihmisoikeustuomioistuimeen viedyt hallintolainkäyttöä koskeneet viivästyemisvalitukset ovat koskeneet maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisia asioita sekä lastensuojeluasioita.⁴⁹

Puolaa koskeneen ihmisoikeustuomioistuimen *Kudla*-ratkaisun myötä (tuomio 26.10.2000) myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tarjoama oikeussuoja viranomaisen passiivisuustilanteissa ja tuomioistuimen oikeudenkäynnin viivästyistä koskevissa tilanteissa osoittautui riittämättömäksi. Ihmisoikeustuomioistuin alkoi edellyttää tehokkaan kansallisen oikeussuojatien käyttöä myös silloin, kun ihmisoikeussopimuksen vaatimusta oikeudenkäynnistä kohtuullisessa ajassa väitettiin rikotun. Tällaiset valitusasiat olivat lisääntyneet ihmisoikeustuomioistuimessa, joten tuomioistuin joutui ratkaisullaan ottamaan sen kannan, että kansalliset viranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa ja kansainvälinen valvontajärjestelmä on vasta toissijainen. Oikeussuojakeinon viivästyksiä vastaan tulee olla tehokas myös käytännössä. Viranomaisen ei tarvitse olla välttämättä lainkäyttöviranomainen, mutta tällöin viran-

⁴⁸ EOA 30.12.2008 dnro 2576/4/08 (Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon laiminlyönti). ”Oikeusturva ja laillinen oikeusjärjestys edellyttävät, että kunnan viranomainen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä ja että sitä voidaan arvioida uudelleen vain muutoksenhaku- tai purkumenettelyssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mielessä kuuluu olennaisena osana tuomioistuimen antaman päätöksen täytäntöönpano.”

⁴⁹ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, s. 17–20, 40–42. Esim. *Pitkänen*, tuomio 9.3.2004; *Kukkola*, tuomio 9.3.2004. Käsittelyajat voidaan liittää myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimukseen. EOA 31.10.2005 dnro 2893/4/04 (Autoverovalituksen käsittelyaika tullissa).

omaisen toimivalta ja sen tarjoamat oikeussuojatakeet vaikuttavat keinojen tehokkuuden arviointiin.

Tehokkaina oikeussuojakeinoina Suomessa ehdotettiin otettavaksi käyttöön viivästyskantelu ja erillinen hyvitysjärjestelmä oikeudenkäynnin viivästymisestä.⁵⁰ Laillisuusvalvojen rooli on ollut luonnollisesti esillä mietittäessä tehokkaita ratkaisumalleja viranomaisen passiivisuuteen. Varsinaisen kantelumenettelyn ei katsottu täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tehokkaalle oikeussuojakeinolle asetettuja vaatimuksia etenkin siksi, koska hallintokanteluun annettavat ratkaisut eivät ole sitovia, vaikka niitä tosiasiallisesti noudatetaan laajasti. Pohdittavana oli vaihtoehto kehittää sitä tosiasiallisesti tehokkaammaksi siten, että ylimmille laillisuusvalvoille säädettäisiin niiden käytössä ennestään olevien keinojen lisäksi esimerkiksi mahdollisuus määrätä asia käsiteltäväksi kiireellisenä, mahdollisuus asettaa viranomaiselle määräaika, jossa päätös on tehtävä, asettaa uhka, että määräajan ylitys johtaa hakemuksen hylkäävään päätökseen tai oikeus määrätä tai suosittaa hyvityksen maksamista viivästyksen johdosta. Laillisuusvalvonnan, kuten oikeusasiamiehen roolinkin, vahvistamisessa katsottiin olevan myönteistä se, että hallinnon omat korjaavat toimet korostuvat. Oikeusasiamieheltä kuitenkin puuttuu mahdollisuus sitovalla tavalla velvoittaa viranomaisia sen vastaisessa toiminnassa. Menettelyn kehittämällä tehokkaaksi liittämällä siihen esimerkiksi uhka negatiivisen päätöksen syntymisestä, katsottiin luotavan laillisuusvalvontaan piirteen, joka muuttaisi valvontamenettelyä suhteessa sen perinteiseen suositusluonteeseen, ja samalla muut kanteluratkaisut saatettaisiin leimata eräällä tavoin vähemmän merkityksellisiksi. Vakiintuneen oikeusinstituution muuttamista vain yksittäiseen kanteluasiaryhmään (asian käsittelyn viivästyminen) liittyvien paineiden johdosta katsottiin olevan kokonaisuuden kannalta keskimätöntä. Yleiset laillisuusvalvojat saattaisivat muuttua pääasiallisiksi

⁵⁰ Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) ulottuu soveltamisalaltaan vain yleisiin tuomioistuimiin. Hyvityslain mukaan asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä. Oikeudenkäynnin kesto ja viivästymistä arvioidaan samojen perusteiden mukaisesti kuin ihmisoikeustuomioistuimessa. Ks. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, s. 50. Lakia käsitellessään perustuslakivaliokunta toivoi lausunnossaan soveltamisalan pikaista laajentamista yleisiin ja erityisiin hallintotuomioistuimiin. PeVL 2/2009 vp – HE 233/2008 vp. Hallintotuomioistuinten osalta toteutettiin hallintolainkäyttölain muutos (53 a §), jonka mukaan voidaan alentaa hallinnollista taloudellista seuraamusta asian käsittelyn viivästymisen perusteella. Tämä valtuus on kuitenkin nimenoamaan tuomioistuimella. Ks. HE 233/2008 vp, s. 22, 34.

viivästyskanteluviranomaisiksi, mikä saattaisi edelleen lisätä paineita kantelukynnystä kohtaan.⁵¹ Ongelmallisena tämän toteuttamisvaihtoehdon kannalta pidettiin sitä, että kantelumenettelyn tehostaminen muuttaisi merkittävästi laillisuusvalvonnan luonnetta.⁵²

Toteuttamisvaihtoehtoina oikeussuojaksi hallinnon passiivisuutta vastaan oli esillä kolme sääntelyvaihtoehtoa: viivästysvalitus, viivästyshallintoriita ja viivästyskantelu sekä erillisenä neljäntenä vaihtoehtona laillisuusvalvonnan kehittäminen. Hallintomenettelyssä tapahtuvaan viivästymiseen, joka perustuu asiaa käsittelevän viranomaisen passiivisuuteen päätöksenteossa tai muussa asian käsittelyssä, esitettiin ensisijaiseksi oikeussuojakeinoksi viivästymisvalitusta, jota edeltäisi viranomaiselle tehtävä kiirehtimisvaatimus. Toimintavaatimukseen vastaamisen jälkeen tai sen jälkeen, kun määräaika toimintavaatimukseen vastaamiselle on päättynyt, asianosaisella olisi mahdollisuus saattaa asia valituksena hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Valitusviranomaisen voisi viivästysvalituksen johdosta asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Erityisistä syistä ja selvissä asioissa valitusviranomaisen voisi ottaa asian ratkaistavakseen. Jos riita koskisi muuta viranomaisen velvollisuutta kuin päätöksentekovelvollisuutta, asianosaisella voisi olla toimintavaatimuksen esittämisen jälkeen käytettävissään hallintoriitamenettely. Viivästyskantelussa välivaihetta viranomaiselle ei olisi ollut.⁵³ Hallintomenettelystä hallintolainkäyttöön teh-

⁵¹ Hallintolainkäyttötoimikunnan passiivisuustyöryhmän muistio 4.4.2008. Oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästyessä – sääntelyvaihtoehtojen esittely ja arviointi, s. 10–11, 15–16.

⁵² Valmistelun yhteydessä kuultujen asiantuntijoiden mukaan laillisuusvalvonnan tuli vastaisuudessaakin erottautua selvästi lainkäyttötoiminnasta. Lisäksi laillisuusvalvontaa katsottiin parhaimmaksi kehittää ja tehostaa yhtä asiaryhmää koskevan erillisvalmistelun sijasta perusteellisessa laillisuusvalvonnan toimintaa kokonaisuudessaan tarkastelevassa lainvalmistelussa. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 25–26.

⁵³ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 23–26. Sinänsä viivästyskantelu käsitteenä on myös ongelmallinen, koska se vie ajatukset kanteluinstituutioon. Oikeusasiamies onkin oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallinnossa. Prosessityöryhmän mietintö” pitänyt hyvänä myös terminologisesti ehdotusta siitä, että (prosessuaalisesta) kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovutaan ja jäljelle jää vain purku määräajan palauttamisen ohella. Näin nimenomaan selkeytetään hallintokantelun itsenäistä ja erillistä asemaa viranomaistoimintaan kohdistuvana valvontakeinona. EOA 14.4.2011 dnro 549/5/11. Oikeusministeriön työryhmämietinnössä oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluja viivästymistapauksissa kutsuttiin viivästyskanteluiksi ja myös toista ehdotettua tuomioistuimiin suuntautunutta oikeussuojakeinota. Vrt. esim. taulukko viivästyskantelujen

tävää viivästysvalitusta/kantelua ei katsottu mahdolliseksi toteuttaa tuomioistuinkäsittelyn viivästymiskysymyksen ratkaisemisen yhteydessä. Tämän katsottiin aiheutuvan hallintoviranomaisissa käsiteltävien asioiden suuresta määrästä. Jos tällainen järjestelmä toteutettaisiin, pidettiin mahdollisena, että hallinnosta tehtäisiin niin paljon viivästysvalituksia ja erityisesti viivästyskanteluja tuomioistuihin, että niiden käsittelyä ei pystyttäisi järjestämään tai käsittely häiritsisi merkittävästi hallintotuomioistuinten normaaleja lainkäyttötehtäviä.⁵⁴

Vaikka lainmuutoksella olisikin saatu parannettua oikeusturvaa viranomaisen viivyttely- ja passiivisuustilanteissa yksittäistapauksissa, oikeusasiamiehen roolista ei olisi tullut tänäkään jälkeen merkityksentöntä, koska toimivaltuus olisi rajattu vain asianosaisaloitteisiin hake-
musasioihin. Suunnitellun menettelyn odotettiin vähentävän kuitenkin selvästi käsittelyn viivästymistä koskevien kantelujen määrää. Viivästymistä koskevissa kanteluissa on kuitenkin usein samalla kyse muiden menettelyvirheiden arvioinnista, jotka jäisivät edelleen kanteluviranomaisten tutkittaviksi. Lisäksi kansallisten kanteluviranomaisten tehtäväksi jäisi yleinen viranomaisten asettamien ja julkaisemien käsittelyaikojen kohtuullisuuden arviointi.⁵⁵ Osalle henkilöistä uusiin oikeusturva-
muotoihin turvautuminenkin voisi olla liian vaikeaa tai näitä ei jostain muusta syystä haluttaisi käyttää. Edelleen yleinen asioiden käsittelynopeuden seuranta jäisi oikeusasiamiehelle. Perustuslakivaliokunta on ottanut tämän oikeusasiamiehen tehtävän esiin oikeusasiamiehen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä ja edellyttänyt oikeusasiamiehen kiinnittävän tähän erityistä huomiota. Perustuslakivaliokunta liitti tämän nimenomaan kysymykseen perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumuksesta. Se korosti silloisen hallitusmuodon 16 §:ssä (nykyisen perustuslain 21 §:ssä) säännellyn viranomaistoiminnan joutuisuutta koskevan vaatimuksen valvonnassa laillisuusvalvontaviranomaisilla olevan erityisasema, koska päätöksen viivästyminen ei voi yleensä olla normaalin muutoksenhaun kohteena. Tästä syystä perustuslakivaliokunta piti perusteltuna, että eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oi-

määrä oikeusasiamiehen kansliassa, oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 8 ja viivästyskantelu tuomioistuimeen, s. 24.

⁵⁴ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21, s. 46–47. Tarkemmin oikeusministeriön julkaisussa 2006:4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita.

⁵⁵ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 30, 33. Ks. myös *Arjola-Sarja* 2010, s. 100.

keuskansleri pyrkivät seuraamaan myös omasta aloitteestaan asioiden käsittelyaikoja silloisen hallitusmuodon 16 §:n näkökulmasta.⁵⁶

Oikeusasiamiehen asemaa viranomaisen passiivisuustilanteissa voitaisiin vahvistaa velvoittamalla viranomaista antamaan käsittelyaika-arvio myös oikeusasiamiehelle tämän pyynnöstä. Käytännössähän oikeusasiamiehen yhteydenotto toimiikin jonkinlaisena kiirehtimisen ohjauksena. Mutta muodollisesti hallintolain 23 §:n 2 momentin mukainen viranomaisen käsittelyaika-arvion antamisvelvollisuus koskee vain asianosaisen, ei ulkopuolisen henkilön pyyntöä. Toisaalta periaatteellinen mahdollisuus käyttää siirtomenettelyä passiivisuustilanteissa sisältää määräajan asettamismahdollisuuden.

4.2 VAHINKO VIRHEET JA TOSIASIALLINEN TOIMINTA

Viranomaistoiminnassa tapahtuu vahinkovirheitä inhimillisen toiminnan luonteen mukaisesti. Tällaisiin yksittäistapauksiin oikeusasiamies suhtautuu ymmärtävästi. Kanteluasia olisi ehkä saatettu välttää ja oikeusasiamiehen kanslian ruuhkautumista vähennetty, jos viranomainen olisi itse jo suoraan pahoitellut tapahtunutta, pyytänyt anteeksi ja tarjonnut mahdollisesti jopa jonkinlaista hyvitystä haitasta. Tällöin ei tarvitsisi turvautua oikeusasiamiehen symboliseen anteeksi-pyyntöön viranomaisen toimesta.

Vahinkovirheistä voidaan ottaa esimerkkinä esiin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisema tapaus postilähetysten jakelusta (AOA 13.12.2006 dnro 2811/4/2006). Kantelija oli arvostellut Suomen Posti Oyj:n menettelyä postilähetysten jakelua koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan hänen postilaatikkonsa oli toistuvista huomautuksista huolimatta jaettu vierasta postia. Postin kohdalla oikeusasiamies joutui ensin ratkaisemaan toimivaltakysymyksensä. Lähtökohtaisesti perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Suomen Posti Oyj:n kaltaisten yksityisten oikeushenkilöiden kohdalla toimivaltuus perustetaan niiden toimintaa sääntelevään lakiin, ja tätä kautta osa niiden toiminnasta saadaan luo-

⁵⁶ PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp.

kiteltua välillisen julkisen hallinnon alueelle ja toiminta julkiseksi tehtäväksi. Apulaisoikeusasiamies joutuikin toteamaan, että Suomen Posti Oyj, joka harjoittaa postitoimintaa sille myönnetyn toimiluvan nojalla, ei ole viranomainen eikä julkisyhteisö. ”Postipalvelulaissa säädetyn postitoiminnan harjoittamista on kuitenkin oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä pidetty edellä mainitun oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevan perustuslain säännöksen tarkoittamana julkisena tehtävänä.” Lisäksi apulaisoikeusasiamies viittasi siihen, että postipalvelulain mukaisessa postilähetysten toimittamisessa on hallintolain 2 §:n soveltamisala-säännöksen perustelujen mukaan katsottu olevan kyseessä julkisen hallintotehtävän hoitaminen⁵⁷ ja että kaikessa julkisten tehtävien hoitamisessa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvän hallinnon asettamat vaatimukset.

”Saadun selvityksen mukaan myös Suomen Posti Oyj oli saanut kantelijalta kantelussa tarkoitettua ongelmaa koskeneen asiakaspalautteen, johon hänelle oli vastattu 8.9.2006. Tämän jälkeen Posti oli käynnistänyt kantelijan laatikkoon jaettavien lähetysten seurannan, minkä jälkeen kantelija ei selvityksen mukaan enää ollut valittanut jakelutoimipaikkaan lähetyksiensä mahdollisesta katoamisesta tai väärin jaetusta postista. Saamani selvitys tukee mielestäni kantelijan väitettä siitä, että postilähetysten jakamisessa oli ollut virheitä. Minulla ei myöskään ole perusteita kyseenalaistaa kantelijan väitettä siitä, että ongelma olisi jatkunut jo pitempään. Suomen Posti Oyj:n selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, mihin konkreettisiin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty ennen kantelijan viimeisintä asiakaspalautetta. Koska kuitenkin Suomen Posti Oyj oli nyttemmin ryhtynyt asiaankuuluviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi, en katso tässä vaiheessa aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Suomen Posti Oyj:n huomiota huolellisuuteen postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa.”

Vahinkotapauksiksi voidaan kutsua sellaisia viranomaistoiminnan virheitä, jotka ovat aiheutuneet siitä, että kaikessa inhimillisessä toiminnassa tapahtuu aina silloin tällöin virheitä. Rutiinitoiminnassa, massahallinnossa, tapahtuu aina silloin tällöin virheitä. Kyse on sellaisesta toiminnasta, jossa vahinko voidaan helposti korjata, eikä näin ollen kalliita moninkertaisia varmistusjärjestelmiä kannata ylläpitää samalla, kun työntekijöiden suoritustehokkuus pyritään maksimoimaan. Tällaisissa olosuhteissa on ongelmana se, mihin virheen

⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 49.

sanktiot tulisi suunnata. Useimmissa tapauksissa Suomessakin oikeusasiamies toimii tällöin ns. filterinä ärtyneen kansalaisen ja virkamiehen tai vastaavan henkilön välillä. Hallinnon kanssa asioiva saa purettua turhautuneisuutensa ja pettymyksensä, ja kun oikeusasiamies vielä saattaa antaa oman käsityksensä tai huomautuksensa, asiakas saa ”palsamia haavoihinsa”. Useimmissa tapauksissa tämä on riittävää. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös merkitsee anteeksi-psyntöä. Mutta olisiko asiaa edes viety eduskunnan oikeusasiamiehelle, jos viranomaisissa olisi enemmän pyrkimystä pahoitella aiheutuneita vahinkoja? Asiakas saattaisi tyytyä tähän, jolloin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kantelumäärät voisivat vähentyä. Tämän tyyppisten vahinkovirheiden selvittämisen tulisi olla rutiinia jokaisessa virastossa. Vaikka näin olisikin, mikään ei tietenkään estä virheellisen, epäoikeudenmukaisen tai asiattoman kohtelun kohteeksi joutunutta kantelemasta viranomaisen korjaustoimenpiteistä huolimatta. Mutta epäilemättä viranomaisen toiminnan aktivoituminen asiakaspalautteen johdosta voisi vähentää oikeusasiamiehen kanslian ruuhkautumista. Ongelmana näiden asioiden käsittelyssä oikeusasiamiehen kansliassa on, että niissä on sinänsä virhe tapahtunut, eli aihetta tutkimiseen on ja viranomaistakin tulisi kuulla, mutta useimmissa tapauksissa asia ei välttämättä vaadi kovin laajaa selvittämistä.

Usein vahinkovirheet tapahtuvat tosiasiallisessa toiminnassa, mutta kaikki tosiasiallisen toiminnan virheet eivät ole vain vahinkovirheitä, vaan lainvastaisia julkisen tehtävän laiminlyöntejä ja jopa lainvastaista julkisen vallan käyttöä, jolloin oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille tehtävä kantelu on lähes ainoa oikeusturvatie. Osa näistä kanteluista tulee esiin tosiasiallista toimintaa hoitavien henkilöiden yleisinä käyttäytymisvaatimuksina, mutta osa kanteluista liittyy tilanteisiin, joissa julkinen palvelu on tosiasiallisesti jäänyt saamatta tai yksilöä on veloitettu yli tosiasiallisen tarpeen. Tyypillisimmillään nämä kantelut kohdistuvat terveydenhuollon henkilökuntaan ja poliisiin. Ongelmallinen kokonaisuus ovat ne tilanteet, joissa käytännössä hallintopäätöksiksi katsottavista on tehty valituskelvottomia, jolloin kanteluinstituutiosta tulee päätöstenkin osalta ainoa oikeusturvatie. Näin on erityisesti julkisen terveydenhuollon kohdalla,⁵⁸ mutta myös eräissä muissakin tilanteissa, kuten opetustoimen tietyissä kurinpi-

⁵⁸ Valitusoikeuden rajaavaa oikeuskäytäntöä. KHO 18.9.1997/2285 (KHO 1997:92); KHO 08.06.2000/1894.

tilanteissa perusopetuslain (21.8.1998/628) 42 §:n⁵⁹ tai vankeinhoitolain (23.9.2005/707) 20 luvun 4 §:n ja 9 §:n perusteella.⁶⁰ Myös työvoimahallinnossa tehdään ratkaisuja, joihin on liitetty lainsäädännössä valituskielto tai ne katsotaan yleensä tosiasialliseksi toiminnaksi.⁶¹

4.3 SOSIAALISET OIKEUDENMUKAISUUSTAPAUKSET

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityinen merkitys konkretisoituu kantelutapauksissa, joita voidaan kutsua sosiaalisiksi oikeudenmukaisuustapauksiksi. Näissä korostuvat yleiset inhimillisyyšnäkökohdat.⁶² Näiden asioiden esiin nostamiseksi on periaatteessa muitakin väyliä, kuten yleensä kunnallinen demokratia, yleisönosastokirjoittelu tai kansalaisjärjestöjen aktiivinen toiminta. Monet sosiaaliset oikeudenmukaisuustapaukset ovat liittyneet erityisryhmien ongelmiin julkisten palvelujen saamisessa. Tällöin palvelun saatavuus liitetään usein perusoikeutena yhdenvertaisuuteen. Monet näistä kysymyksistä liittyvät sosiaaliin oikeuksiin, jotka ovat painottuneet oikeusasiamiehen työssä perusoikeus uudistuksen jälkeisenä aikana.⁶³ Yleensä oikeusasiamiehen valvontaa on haluttu kansainvälisestäikin kohdistaa sellaisiin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, kuten lapset, vammaiset tai iäkkäät henkilöt.

Esimerkkinä sosiaalisista oikeudenmukaisuustapauksista voidaan ottaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös kanteluun Tampereen rautatieaseman esteettömyydestä (AOA 30.11.2006 dnro 3373/4/2004).⁶⁴

⁵⁹ Kysymys kurinpitöraangaistuksen oikeellisuudesta selvitettiin oikeusasiamiehelle tehtävällä kantelulla. EOA 19.3.2007 dnro 3826/4/05 (Koulun joukkueesta poisjättäminen).

⁶⁰ Valitusoikeuden rajaavaa oikeuskäytäntöä. KHO 31.3.2008/624 (KHO 2008:20).

⁶¹ Ks. perusteista esim. AOA 25.1.2011 dnro 329/4/10 (Omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysturvalla).

⁶² Suomessa tämänkaltaisissa ratkaisuissa ei viitata hyvään hallintoon, vaikka esimerkiksi Tanskassa nämä muodostavat yhden hyvään hallintotapaan viitattavien asioiden ryhmänsä. Ks. *Olsen* 2004.

⁶³ Luonnehdinta. *Puumio* 2005, s. 12. Oikeusasiamiehelle kertyy paljon tietoa sosiaalisten oikeuksien toteutumisen epäkohdista. *Hänninen* 2010, s. 222–224.

⁶⁴ Vastaavatyypinen kantelu liikkumisesteisten huomioon ottamisesta rautatieaseman muutos- ja perusparannushakkeessa Keravalla. AOA 28.11.2003 dnrot 2428 ja 3124/4/01. Myös esim. AOA 30.12.1999 dnro 1971/4/97 (Liikuntaesteisten palveleminen valtion virastotalossa); AOA 9.6.2000 dnro 1647/4/98 (Näkövammaisen kohtelu); AOA 15.12.2008 dnro 1569/4/07 (Asiamiespostin toimitilojen liikkumisesteetö-

Kynnys ry arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Ratahallintokeskusta Tampereen rautatieaseman liikkumisesteettömyyttä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan liikuntaesteisten henkilöiden oli mahdotonta päästä omatoimisesti raiteille 1–3, koska asianomaisille asemalaitureille johtavilla kulkureiteillä on lukittuja ovia ja hissejä, joiden avaamiseksi tarvitaan asemahenkilökunnan apua. Kantelun mukaan tätä apua ei ollut aina kuitenkaan saatavilla.⁶⁵ Tällaisten esteiden katsottiin kantelussa rajoittavan huomattavasti liikuntaesteisten henkilöiden yhdenvertaista mahdollisuutta käyttää junaa kaikkina vuorokauden aikoina.

”Kantelussa katsotaan, että mainittujen säännösten⁶⁶ perusteella hisseille johtavien kulkureittien lukitsemista ei voida pitää hyväksyttävänä. Näitä liikkumista rajoittavia esteitä ei voida poistaa pelkästään asemapalveluja lisäämällä. Asemarakennuksesta tulee päästä omatoimisesti asemalaitureille. Kantelun mukaan vammaisten henkilöiden tosiasiallisen liikkumisvapauden toteuttamiseksi Ratahallintokeskus on rautatieviranomaisena velvollinen ratkaisemaan Tampereen aseman esteettömyysongelman. Kynnys ry toivoo oikeusasiamiehen velvoittavan Ratahallintokeskuksen ryhtymään toimenpiteisiin edellä mainittujen liikkumisesteiden ja lukittujen reittien poistamiseksi.”

Kantelussa ainakin sanallisesti edellytettiin oikeusasiamieheltä aktiivisia toimia. Ratkaisussaan eduskunnan oikeusasiamies joutui toteamaan, että Tampereen rautatieaseman asemarakennus kuuluu VR-Yhtymä Oy:lle, ja vain ratapiha ja laiturialue ovat Ratahallintokeskuksen hallinnassa. Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan vireillä oleva matkakeskushanke tulisi toteutuessaan poistamaan kantelussa tarkoitettua ongelmaa syksyyn 2006 mennessä. Sen vuoksi Ratahallintokeskus

myys); EOA 13.11.1998 dnro 109/4/96 (Liikkumisesteisten tasa-arvoisuus). Vanhemmasta käytännöstä myös esim. EOA 29.12.1998 dnro 866/4/97 (Yleisradiolähetyksen vastaanottomahdollisuus).

⁶⁵ Kantelun liitteenä olevista mielipidekirjoituksista ja sähköpostiviesteistä ilmeni, että mainittua kulkuväylää käytävillä oli käytännössä ollut hankaluuksia saada VR:n henkilökunnalta kyseistä saattamispalvelua, erityisesti matkapalvelutoimiston ja laituritoimiston aukioloaikojen ulkopuolisina aikoina.

⁶⁶ Kantelussa viitattiin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja 9 §:n liikkumisvapautta sekä 22 §:n perusoikeuksien turvaamista koskeviin säännöksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 167 §:n 2 momentin mukaan kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina, ja lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:ssä säädetään hallinto- ja palvelurakennuksen sekä liike- ja palvelutilojen esteettömydestä.

selvitystä antaessaan katsoi, että muihin mittavia investointeja vaativiin toimenpiteisiin ryhtyminen ei ollut tarkoituksenmukaista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi oikeudellisena peruslähtökohtana, kuten kantelussakin oli tuotu esiin, perustuslain 6 §:n vaatimuksen siitä, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. ”Tämän yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen tavoitteena katsotaan oikeudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi olevan myös ihmisten tosiasiasiallinen tasa-arvo. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisilla ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Keskeisiä keinoja ovat esimerkiksi perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.”

Ratkaisussaan oikeusasiamies kiinnitti ensin huomiota Ratahallintokeskuksen tehtäviin Ratahallintokeskuksesta annetun lain (1095/2005) ja Ratahallintokeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (669/2006) mukaan samoin kuin näiden edeltäjiin Ratahallintokeskuksesta annettuun lakiin (199/2003) ja asetukseen (205/2003). Oikeusasiamies totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n säännökset liikkumisesteettömästä rakentamisesta eivät tule tässä tapauksessa sovellettaviksi, koska kyseiset säännökset eivät koske olemassa olevaa rakennusta, jossa ei olla tekemässä rakennusvalvontaviranomaisen lupaa edellyttäviä muutostöitä. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 167 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettöminä ja turvallisina, ei sovellu tähän tapaukseen, koska kantelussa tarkoitettua kulkuyhteyttä ainakaan asemarakennuksen kautta kulkevilta osin ei voitu pitää lainkohdassa tarkoitettuna kevyen liikenteen väylänä eikä sen varrella olevia lukittuja ovia ja hissejä sellaisina esteinä, joihin lainkohtaa tulisi soveltaa.

Oikeusasiamies totesi, että liikuntaesteisten henkilöiden käytettäväksi tarkoitettulla kulkuväylällä olevat hissit sijaitsivat asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan sellaisissa paikoissa, että niitä voitiin käytännössä käyttää vain valvotusti. Asiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan VR-Yhtymä Oy katsoi, ettei valvomatonta kulkua heidän omistamansa rakennuksen kautta voida järjestää. Ratahallintokeskuksen mukaan sillä oli

tässä tilanteessa mahdollisuus lähinnä vain pyrkiä vaikuttamaan siihen, että asemapalvelun tulee toimia entistä paremmin ovien avaamisessa ja hissien käyttämisessä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei Tampereen aseman asemanrakennuksen raiteiden 1–3 laitureille johtavaa liikuntarajoitteisille tarkoitettua silloista kulkuyhteyttä voitu pitää liikuntaesteisten yhdenvertaisen kohtelun ja liikkumisvapauden kannalta epätydyttävänä. Saadun selvityksen mukaan Tampereen aseman yhteyteen tultaisiin rakentamaan suunnitteilla olevaan matkakeskushankkeeseen liittyvä matkakeskustunneli. Hiseillä varustetun matkakeskustunnelin kautta tulee esteetön kulkuyhteys kaikille laitureille. Ratahallintokeskuksesta puhelimitse 24.11.2006 saadun tiedon mukaan hankkeen aloittaminen oli kuitenkin viivästynyt. Rakentaminen oli tarkoitus aloittaa samana vuonna, kun kanteluun annettiin ratkaisu, ja hankkeen odotettiin olevan valmis syksyllä 2007. Tämän perusteella apulaisoikeusasiamies katsoi, että Ratahallintokeskus ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin saattoi edellä esitetyt käsityksenä Ratahallintokeskuksen tietoon. Jäljennös vastauksesta lähetettiin myös liikenne- ja viestintäministeriölle. Selvyyden vuoksi oikeusasiamies totesi vielä lopuksi, että VR-Yhtymä Oy:n menettelyn tutkiminen tässä asiassa ei kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Tampereen rautatieaseman esteettömyydestä tehdyn kantelun tyyppisissä tilanteissa oikeusasiamiehen asian tutkiminen ja tässä havaitut seikat ja tehdyt johtopäätökset pyritään saattamaan rahoituksesta vastaavien viranomaistahojen tietoisuuteen. Oikeusasiamiehen asiassa tekemän oikeudellisten seikkojen erittelyn käytännön merkityksen arvioiminen on vaikeaa. Hanketta puoltavat tahot voivat käyttää tukenaan oikeusasiamiehen lausuntoa, jolloin se voi saada olennaistakin merkittävyyttä. Oikeusasiamiehen kannanottoa voitaisiin luonnehtia tällöin asian oikeudelliseksi asiantuntijalausunnoksi. Monet tällaiset oikeusasiamiehen kannanotot liittyvät tosiasialliseen hallintotoimintaan ja myös julkisiin tehtäviin.

4.4 YHDENVERTAISUUSKANTELUKANTELUIDEN ERITYISRYHMÄNÄ

Perustuslaillista yhdenvertaisuutta⁶⁷ tai yleisempää yhdenvertaisuusperiaatetta koskevat tapaukset syrjinnänkieltoineen muodostavat eri-

⁶⁷ Jo hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöstä pidettiin monessa asiassa tärkeänä.

tyisen kanteluasioiden ryhmänsä.⁶⁸ Näitä ei olisi ehkä sopivaa kutsua edes erityiseksi ryhmäksi, sillä yhdenvertaisuuteen vedotaan useiden kanteluiden yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamies pitää instituutiota yhdenvertaisuuden edistäjänä,⁶⁹ mikä liittyy luontevasti nykyiseen perusoikeuksien turvaamistehtävään. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että etenkin sosiaalisten perusoikeuksien alalla yksittäinen kantelu voi ilmentää eräänlaisen jäävuoren hui-pun tavoin yleisempääkin ongelmakohtaa, minkä vuoksi voi olla perusteltua esimerkiksi yhdenvertaisuussyistä puoltaa kanteluviranomaisten laajempaa oma-aloitteisuutta kuin pelkkää pitäytymistä tuollaisen yksittäisen kantelun ratkaisemiseen.⁷⁰ Yhdenvertaisuusperiaate on noussut tärkeään asemaan lainsäädäntöesitysten motivoijana.⁷¹

Eduskunnan oikeusasiamies kiteyttää yhdenvertaisuusperiaatteen vuosikirjoissaan seuraavalla tavalla:

”Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Yhdenvertaisuus klassisessa merkityksessään tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa asioissa. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Ihmisten yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla olisi oltava samat velvollisuudet ja samat oikeudet. Perusoikeusudistuksen yhteydessä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ns. hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi tällöin oikeuttaa ihmisten erilaisenkin kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän

Koskinen 1998, s. 977.

⁶⁸ Kansainvälisestikin on todettu syrjintäkysymysten olevan oikeusasiamiehen toiminnassa keskeisiä. *Heindl* 2005, s. 4. Toisaalta osa kirjoittajista on taas katsonut, että kansainvälisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymykset eivät olisi erityisen ensisijaisia oikeusasiamiehen työssä. *Kaltenbach* 2006, s. 36. Suomessa on perinteisesti kanneltu oikeusasiamiehelle kielikysymyksistä ja erityisesti ruotsin kielen asemasta. Oikeusasiamiehen kansliassa ei ole kuitenkaan erikseen tilastoitu vähemmistöoikeuskanteluita. Ks. Oikeusasiamiehen lausunto rotusyrjintäkomitealle annettavasta määräaikaisraportista. AOA 21.6.2001 dnro 1164/5/01 (kirje opetusministeriölle).

⁶⁹ Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio. Eduskunnan oikeusasiamies yhdenvertaisuuden edistäjänä. Yhdenvertaisuusseminaari Pikku Parlamentissa 11.2.2008. Ks. *Paunio* 2008b; Seminaarin aiheena oli ”Yhdenvertaisuuden edistäminen viranomaisten toiminnassa.” *Paunio* 2008a, s. 15.

⁷⁰ PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Ks. myös yhdenvertaisuudesta terveydenhuollosta ja eroista kuntien välillä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *Paunio* 2002; STM monisteita 2002:18. Tämän ongelmakokonaisuuden ratkaisuyrityksiä ovat olleet niin hoitotakuu kuin suunniteltu erikoissairaanhoidon kokonaisuudistus.

⁷¹ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 82.

tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmät erilaiseen asemaan. Laillisuusvalvojan on usein vaikeata vetää rajaa toisaalta oikeudellisten ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkökohtien välillä, etenkin silloin, kun puhutaan yhteiskunnallisen tasa-arvon suunnitelmallisesta edistämisestä tietyillä elämänalueilla eikä pelkästään klassisen syrjintäkiellon rikkomisesta. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevilla kanteilla hyvin usein.”⁷²

Oikeusasiamies on ratkaisutoiminnassaan erottanut yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden. Yhdenvertaisuusperiaatetta,⁷³ johon ei liity tasa-arvoisuuden edistämisenäkökohtia, sovelletaan muodollisena yhdenvertaisuusperiaatteena. Oikeusasiamiehen yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisratkaisuissa muodollinen yhdenvertaisuus on ollut korostunutta. Tällöin ei myöskään muille hallinto-oikeudellisille oikeusperiaatteille ole annettu näkyvää merkitystä. Tasa-arvokysymykset ovat olleet irrallaan yhdenvertaisuuden soveltamistilanteista. Näin positiivisen diskriminaation kysymyksetkään eivät ole olleet kärjistyneitä. Miesten ja naisten välisen tasa-arvon ja etnisen syrjinnän kiellon ns. vahvojen syrjinnän kiellon perusteiden ohella ikäsyrjinnän kysymykset ovat tulleet esiin oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa.⁷⁴

⁷² Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 45. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen määrittely esimerkiksi vuoden 1998 kertomuksesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2003 virke ”klassisessa merkityksessään tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa asioissa” on jätetty pois. Lisäksi on tuotu mukaan virke siitä, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 38.

⁷³ Yhdenvertaisuusperiaatteen käyttö näyttää yleistyneen oikeusasiamiehen argumentoinnissa samanaikaisesti esim. hyvän hallinnon käsitteen käytön kanssa. Myös korkeimman hallinto-oikeuden julkaistussa oikeuskäytännössä yhdenvertaisuusargumentointi alkoi lisääntyä 1970-luvun lopulta lähtien. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä. Esim. EOA 6.4.1978 dnro 227/77 (kirje Helsingin raastuvanoikeudelle). Raastuvanoikeuden menettelyä arvosteltiin sen omaksuttua tavan periä osalta asiakasta etumaksua heidän tilaamistaan pöytäkirjanotteista ja muista toimituskirjoista. Kysymys oli yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta.

⁷⁴ Esim. AOA 22.5.1998 dnro 1373/4/96 (Psykoterapeuttien ikäsyrjintä). Kansaneläkelaitoksen ilmoittamia syitä ei voitu pitää hallitusmuodon 5 §:ssä tarkoitettuina hyväksyttävänä perusteina ikärajoitusta koskevalle päätökselle. Kansaneläkelaitos oli tehnyt päätöksen olla ostamatta psykoterapiapalveluja yleisen vanhuuseläkeiän saavuttaneilta, 65 vuotta täyttäneiltä psykoterapeuteilta. Ks. EOA 30.12.2004 dnro 54/4/03; AOA 29.12.2000 dnro 1932/4/98 (Liikennelaitoksen opiskelija-alennuksen ikäraja).

Toisin kuin miesten ja naisten välisessä tasa-arvossa ja etnisissä kysymyksissä⁷⁵ ikäkysymykset eivät samalla tavalla muunnu tasa-arvon edistämiskysymyksiksi kuin lähinnä alaikäisten lasten kohdalla, vaan kysymys on selkeämmin muodollisesta yhdenvertaisuudesta sekä yleensä lainsäätäjän asettamista hyväksyttävistä ikäkriteereistä.

Perinteisiä tasa-arvokysymyksiä ovat olleet ruotsin kielen käyttöön sekä vammaisuuteen⁷⁶ liittyvät kysymykset. Kielikanteluissa on ollut pääsääntöisesti kysymys ruotsin kielen asemasta.⁷⁷ Harvinaisempia ovat olleet kantelut, jotka ovat koskeneet suomen kielen asemaa. Vieläkin harvinaisempia ovat saamen kielen asemaa koskevat kantelut.⁷⁸ Yllättäen muunkielisten saamat puutteelliset kielipalvelut esimerkiksi hallintolain perusteella eivät ole nousseet mitenkään suureksi kanteluryhmäksi vieraskielisen väestöosan kasvamisesta huolimatta. Kaksikielisyyskysymykseen liittyen oikeusasiamiehellä on perustuslaista johdettavissa oleva erityistehtävä.

Julkaistussa oikeuskäytännössä on vain vähän miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon liittyviä kanteluasioita. Tämä on hieman yllättävää, ja ehkä tietoista tai tiedostamatonta rajanvetoa oikeusasiamiehen ja tasa-arvovaltuutetun välillä. Miesten ja naisten välisen tasa-arvokysymyksen osalta perustuslain 6 §:n 4 momentin sanamuoto voi olla omalta osaltaan ongelmallinen. Vaikka perustuslain 6 §:n 2 momentissa sukupuoli onkin syrjintäperusteena, liittyy tähän myös 4 momentin mukainen perustuslaillinen toimeksianto, jota toteutetaan tasa-arvoilla tasa-arvovaltuutettuineen ja -lautakuntineen. Monien muiden maiden oi-

⁷⁵ Oikeusasiamiehen tulisi noudattaa myös yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain todistustaakkasäännöksiä. *Lindstedt* 2010, s. 156.

⁷⁶ AOA 25.5.1994 dnro 1198/4/93 (Sosiaaliviranomaisen velvollisuus avustaa aistivammaista).

⁷⁷ Esim. vanhemmasta ratkaisukäytännöstä. AOA 7.10.1992 dnro 675/4/91 (Asiakaspalvelu ruotsin kielellä); EOA kirje 30.12.1992 dnro 715/4/91 (Kielilain tulkinta); EOA 25.1.1996 dnro 2068/4/94 (Veroviranomaisen ruotsinkielinen palvelu). Uudemasta esim. EOA 11.2.2011 dnro 2762/4/09 (Poliisin tiedottaminen ei ollut kielilain mukaista). Eduskunnan oikeusasiamies *Lauri Lehtimäki* piti kieliasiamiehen viran perustamisen sijaan parempana vaihtoehtona, että kielellisten oikeuksien valvonta säilytetään osana yleistä perusoikeusvalvontaa. Kieliasiat voidaan kuitenkin keskittää omaksi asiaryhmäkseen myös oikeusasiamiehen toiminnassa. Kielikantelut luokiteltiin muiden kanteluiden tavoin lähinnä sen hallinnonalan mukaan, johon kukin kantelu kohdistui. Kieliasioiksi alettiin luokitella hallitusmuodon 14 §:ssä turvatut oikeudet käyttäen omaa kieltään. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 279.

⁷⁸ *Lindstedt* 2007, s. 20.

keusiamiehet ja Euroopan oikeusiamies julkaistussa ratkaisutoiminnassa kiinnittävät hyvin usein huomiota miesten ja naisten välisiin tasa-arvokysymyksiin. Kysymys saattaa olla myös tasa-arvotilanteen toteutumisen eriateisuudesta eri maiden kohdalla. Joissakin maissa oikeusiamiehellä taas ei ole rinnasteista toimivaltaa mahdollisen tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Kysymys yhdenvertaisuudesta kunnanhallinnossa on ollut oikeusiamiehen näkökulmasta ongelmallinen ilmentäen oikeusiamiehen peruslähtökohtaa yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhdenvertaisuusperiaate on merkittävydestään huolimatta kuitenkin vain yksi oikeusperiaate hallinnollisen ratkaisutoiminnan näkökulmasta. Lisäksi kunnan hallinnon kysymykset eivät ratkea vain muodollisen yhdenvertaisuusperiaatteen avulla, vaan keskeistä on myös kunnallisen itsehallinnon, jolla on perustuslaillinen lähtökohta, huomioonottaminen.⁷⁹ Oikeusiamiehen ratkaisutoiminnassa yhdenvertaisuuskysymyksen kohdalla on osoittautunut ongelmalliseksi sen vaikea sovellettavuus kunnan itsehallintoon liittyvissä kysymyksissä.⁸⁰

⁷⁹ Esim. AOA 25.8.2003 dnro 1334/4/02. Nämä tapaukset ovat liittyneet asuinpaikkaan erilaisena valintaperusteena, mutta myös esimerkiksi varallisuusrajoihin yms. kriteereihin kuntien vuokratonttien luovutusten valintaperusteena. Asuinpaikan pitäminen ratkaisuperusteena olisi monessa tapauksessa kunnalle tarkoituksenmukaista, mutta oikeusiamiehen kannan mukaan lainvastaista ottaen huomioon yhdenvertaisuuden vaatimukset. Tontinluovutuspolitiikassa asuinpaikka on jouduttu hyväksymään, koska tässä on korostunut kuntalaisten itsehallinnon periaate kaikkien kuntalaisten huomioimisesta. Sen sijaan virkojen täyttämässä tai asukasvalinnoissa valtion rahoittamiin vuokra-asuntoihin, oikeusiamies on katsonut, ettei kuntalaisuutta saada käyttää ylimääräisenä, lain ulkopuolisena kriteerinä. Vuokratalojen asukasvalinnasta. Ks. *Jääskeläinen* 2005, s. 21. Vanhemmasta oikeuskäytännöstä. Esim. AOA 14.9.1987/2549 dnro 1629/4/85 (Kunnan omistamien rakennuspaikkojen varausmenettelyä arvosteltu). 2000-luvun ratkaisukäytäntöä: EOA 25.4.2001 dnro 1253/4/98 (Kaupungin pientalotonttien myynti); myös AOA 6.9.2007 dnro 1255/4/05; AOA 6.9.2007 dnro 2300/4/05; AOA 6.9.2007 dnro 3205/4/05. Ks. myös AOA 31.12.2001 dnro 1053/4/99 (Lasten kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteet kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta). Apulaisoikeusiamies oli asiassa tasa-arvovaltuutetun kanssa samalla kannalla. AOA 19.4.2001 dnro 2150/4/98 (Hampaiden oikomishoidon järjestäminen ja tähän liittyvät ikäkysymykset). AOA 19.11.2001 dnro 933/4/99 (Yhdenvertaisuus eri kieliryhmiin kuuluvien pienten koululaisten iltapäivähoidossa).

⁸⁰ Kunnallisen päätöksentekovallan lisääminen, delegointi ja tulosohjaus ovat saaneet aikaan myös paikallisia eroja julkisten palvelujen toteuttamisessa, mikä on oikeusiamiehen taholta nähty ongelmallisena yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *Koskinen* 1995, s. 15–16.

Muodollisen yhdenvertaisuuden korostamiseen on voinut vaikuttaa perusoikeusuudistus ja oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä. Samoin tähän lienee vaikuttanut yhdenvertaisuuslain säätäminen,⁸¹ jolla pantiin täytäntöön kaksi yhteisoikeuteen liittyvää syrjinnän kieltoa täsmentävää direktiiviä eli ns. syrjintädirektiivi ja työ-syrjintädirektiivi.⁸² Samanaikaisesti vaikuttaa siltä, että ihmiset vetoavat yhdenvertaisuusperiaatteeseen yhä enemmän kanteissaan, valituksissaan⁸³ ja kanteluissaan. Hallinnon oikeusperiaatteista vain yhdenvertaisuusperiaatteella on perustuslaillinen pohja. Näin sen muodollinen korostaminen ei välttämättä vastaa sen merkitystä modernissa hallinnossa. Hyvän hallinnon ja hallinnon harkintavallan näkökulmasta myös muille oikeusperiaatteille tulee antaa painoarvoa,⁸⁴ vaikka niille ei ole-

⁸¹ Ks. Yhdenvertaisuudesta laillisuusvalvonnassa. *Jääskeläinen* 2005, s. 19–22. Siinä *Petri Jääskeläinen* katsoi, että yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä toteutetut oikeusturvajärjestelyt saattavat ohjata asioita muiden viranomaisten tai keinojen piiriin. Työsuojeleviranomaisten velvollisuus valvoa syrjinnän kiellon noudattamista ulotettiin myös julkisoikeudellisiin palvelusuhteisiin eli valtion virkamieslaisia ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa oleviin syrjinnän kieltoihin. Työsuojeleupiirin tehtävät laajenivat näin oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan. Lisäksi erityisiä etniseen syrjintään liittyviä viranomaisia ovat vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä oikeusasiamies voisi tarvittaessa antaa kantelijalle ohjausta ja siirtää asian toimivaltaiselle erityisvalvontaviranomaiselle. *Jääskeläinen* 2005, s. 19.

⁸² KOM (1999) 565 lopullinen, 1999/0225 (CNS), Bryssel 25.11.1999. Neuvoston direktiivi yhtäläistä kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista; KOM (1999) 566 lopullinen, 1999/0253 (CNS), Bryssel 25.11.1999. Ehdotus neuvoston direktiiviksi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta; KOM (1999) 567 lopullinen, 1999/0251 (CNS), Bryssel 15.11.1999, Ehdotus: Neuvoston päätös syrjinnän torjumista koskevan yhteisön toimintaohjelman perustamisesta vuosiksi 2001–2006; KOM (2000) 328 lopullinen, 1999/0253 (CNS), Bryssel 31.05.2000. Muutettu ehdotus: Neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

⁸³ Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistussa ratkaisutoiminnassa yhdenvertaisuustapausten määrä on lisääntynyt aikaisempiin vuosikymmeniin verrattuna.

⁸⁴ Muiden hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden kuin yhdenvertaisuusperiaatteen, jota ei siis pidetä tällöin välttämättä edes hallinto-oikeudellisena oikeusperiaatteena, esiintuominen oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on harvinaista liittyen ilmeisesti siihen, että niitä ei samassa määrin kuin yhdenvertaisuutta pidetä oikeudellisina – hallintolainkaan säätämisen jälkeen – ja oikeusasiamies ei yleensä puutu ns. viranomaisen harkintavallan käyttämiseen, jos se ei ole selkeästi lain vastaista. Vanhemmasta käytännöstä löydettävissä jotakin esimerkkejä, kuten AOA 11.7.1994 dnro 1321/2/93 (Suhteellisuus- ja hienotunteisuusperiaate poliisitoiminnassa); AOA 30.12.1999 dnro 1040/4/97 (Kohtuus ja luottamuksensuoja työtömyyspäiväraha-asiasa); AOA 14.9.2000 dnro 1611/4/97 (Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen tulli-

kaan löydettävissä samantasoista perustuslaillista sääntelyä kuin yhdenvertaisuusperiaatteelle. Niiden voidaan katsoa kuitenkin sisältyvän perustuslain 21 §:n hallinnon asianmukaisuusvaatimukseen ja hyvän hallinnon perusteisiin. Kansainvälisesti myös muut hallinnon oikeusperiaatteet yhdenvertaisuuden ohella on saatettu mainita perustuslaeissa.

Ehkä suurinta huomiota herättänyt oikeusasiamiehen ratkaisema yhdenvertaisuustapaus oli kysymys tupakoimattomuuden käytöstä nimitysperusteena (AOA 3.12.2004 dnro 890/4/03). Arvioidessaan työnhakijoiden tupakoimattomuutta nimitysperusteena kunnan virkoihin ja toimiin apulaisoikeusasiamies piti työnhakijan tupakoimattomuutta tai tupakointia sellaisena henkilöön liittyvänä syynä, jota voidaan käyttää työhönottoperusteena vain siinä tapauksessa, että erilaisen kohtelun perusteena on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu ”työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus”. ”Muussa tapauksessa erilainen kohtelu on syrjintäkiellon vastainen. Tietoa hakijoiden tupakoinnista tai tupakoimattomuudesta ei siten voida pitää yleisenä nimitysperusteena arvioitaessa hakijoiden kelpoisuutta virkoihin ja toimiin.”⁸⁵

Myös jätemaksukysymyksissä on esiintynyt yhdenvertaisuusperiaatteella argumentointia. Oikeusasiamiehelle kanneltiin siitä, että kunta oli hyväksynyt jätemaksutaksan, jonka mukaan vain ulkopaikkakuntalaiset loma-asunnon omistajat olivat velvollisia suorittamaan loma-asuntonsa osalta jätemaksun (EOA 17.10.2001 dnro 2296/4/00).⁸⁶ Kunnassa vakinaisesti asuvan henkilön oletettiin käyttävän vakinaisen asuntonsa ja loma-asuntonsa osalta yhteistä jäteastiaa, ts. tuovan loma-asuntonsa jätteet vakinaisen asuntonsa jäteastiaan. Vakinaisen asunnon osalta tehdyn jätteenkuljetussopimuksen katsottiin tuolloin kattavan ilman erillistä mainintaa myös loma-asunnon jätteenkuljetuksen. Oikeusasiamies totesi jätelain 28 ja 29 §:n säännökset huomioon ottaen, että loma-asunnon jätemaksun periminen ei voi riippua siitä, onko jätteen haltija ko-

tarkastuksessa).

⁸⁵ Tiivistelmä. *Jääskeläinen* 2005, s. 20. Lehdistötiedote.(Julkinen valta voi puuttua yksilön vapauspiiriin vain lain nojalla). Vastaaventyypinen argumentointi työtehtävien laadusta. AOA 30.8.2010 dnro 2948/3/09 (Koulun kielto käyttää lävistyskoruja osittain yhdenvertaisuuden vastaista).

⁸⁶ Vanhempaa ratkaisukäytäntöä. Esim. EOA 13.11.1998 dnro 534/4/96 (Yhdenvertaisuus jätelain soveltamisessa); EOA 2.2.1999 dnro 2456/4/98 (Kotikunnan vaikutus jätemaksun suuruuteen); EOA 26.3.1999 dnro 362/4/96 kirje (Yhdenvertaisuus jätemaksuja määrättäessä).

toisin samasta kunnasta vai eri kunnasta. Kunnanvaltuuston hyväksymä jätemaksutaksa oli siten oikeusasiamiehen mielestä jätelain ja erityisesti sen 27 §:stä ilmenevän aiheuttamisperiaatteen vastainen. ”Oman kunnan asukkaita perusteettomasti suosieksaan se oli loukannut myös perustuslain 6 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä.” Kunnanvaltuusto oli kantelun käsittelyn aikana muuttanut kunnan jätemaksutaksaa siten, että kaikkien niiden loma-asuntojen osalta, joita ei ollut liitetty sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen, oli omistajansa asuinpaikkakunnasta riippumatta maksettava jätemaksu, joka oli kaikille jätteen haltijoille samansuuruinen. Koska tilanne oli näin korjaantunut, oikeusasiamies tyytyi vain saattamaan käsityksensä tiedoksi kunnanvaltuustolle ja kunnanhallitukselle kunnanvaltuuston aiemmin hyväksymän jätemaksutaksan lainvastaisuudesta.⁸⁷

Oppilasvalintakysymyksiin liittyvät ratkaisut vaikuttavat sen sijaan ongelmallisemmilta. Kysymys on yliopistojen itsehallinnosta ja mahdollisuudesta määrittellä valintakriteerit. Mielenkiintoinen muodollista yhdenvertaisuutta korostava ratkaisu on esimerkiksi opiskelupaikan menettelyvirheen vuoksi menettäneen pojan tapaus (AOA 24.1.2008 dnro 2680/4/07). Kantelija arvosteli Turun yliopistoa siitä, että hänen poikansa oli omasta inhimillisestä erehdyksestä menettänyt opiskelupaikkansa yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa. Henkilö oli ymmärtänyt väärin ilmoittautumistavan yliopistoon, koska hän ei ollut määröpäivään mennessä ilmoittanut ottavansa saamaansa opiskelupaikkaa vastaan. Henkilö oli kuitenkin suorittanut viikkoa ennen kyseistä määräaikaä yliopilaskunnan jäsenmaksun ja hänelle oli myös myönnetty opintotukeyä. ”Silti yliopiston kädet olivat kantelijan mukaan sidotut eikä muutosta sisäänpääsyyn voitu tehdä.” Kantelija pyysi oikeusasiamieheltä oikaisua asiaan ja tietoa siitä, mitä tälle hänen kohtuuttomaksi kokemalleen asialle vielä saattoi tehdä. Lisäkirjeessään ja vastineessaan kantelija lisäsi kertoi, että Turun yliopiston opiskelijoita oli kohdeltu epätasa-arvoisesti. Vastaavassa tilanteessa olleet ainakin kahdeksan opiskelijaa, jotka eivät olleet ottaneet määräajassa vastaan opiskelupaikkaansa, oli

⁸⁷ Samanlaisen linjan jätemaksuasioissa omaksuivat myös hallintotuomioistuimet. Esim. KHO 03.02.2004/187. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että sitä, missä kiinteistönomistajan vakituinen asunto sijaitsee, ei jätelain 29 § huomioon ottaen voitu ottaa vapaa-ajan asunnon jätemaksun määrittämisen perusteeksi. Vaikka maksu oli määrätty taksan mukaisesti, asetti vahvistettu jätemaksu henkilön yhtenä kunnassa sijaitsevan vapaa-ajan asunnon omistajana ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan suhteessa niihin kesäasunnon omistajiin, jotka asuivat vakituisesti kunnassa.

matemaattis-luonnontieteellisessä tiedekunnassa hyväksytty opiskelijoiksi. Kantelija katsoi, että hänen pojalleen tulisi siten antaa opiskelupaikka.

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta totesi selvityksessään, että tiedekunta ei ollut saanut kantelijan pojalta vastaanottoilmoitusta määräpäivään mennessä, joten tiedekunta katsoi opiskelupaikan menetetyksi ja oli ottanut tilalle opiskelijan varasijalta. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta kertoi noudattaneensa kantelijan pojan opiskelupaikkaa koskevassa asiassa yliopistoasetuksen 13 a §:ää, jonka mukaan opiskelijaksi hyväksytyn on hyväksymisilmoituksessa mainittavan määräajan kuluessa ilmoitettava yliopistolle opiskelupaikan vastaanottamisesta. Jollei opiskelijaksi hyväksytty tee ilmoitusta määräajassa, hän menettää opiskelupaikkansa. Vastaanottoilmoituksen palauttamisen pakollisuus oli yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan mielestä selkeästi ilmaistu hyväksytyille opiskelijoille lähetetyssä hyväksymisilmoituksessa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan uusille opiskelijoille lukuvuonna 2007–2008 annetut ilmoittautumishojeet yksiselitteisiksi. Vaikka menettely oli saattanut olla uudelle opiskelijalle monimutkainen, apulaisoikeusasiamies ei pitänyt opiskelupaikan vastaanottamista koskeneita vaatimuksia kohtuuttomina tai perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon vastaisina. Koska henkilö ei ollut näitä selviä ohjeita ja yliopistoasetuksen 13 a §:n mukaista menettelyä noudattanut, oli hän menettänyt opiskeluoikeutensa. Yliopisto oli 20.8.2007 vastannut henkilölle, ettei se voi poiketa vastaanottoilmoituksen puuttumisen perusteella opetushallituksen määräämästä valtakunnallisesta käytännöstä. Apulaisoikeusasiamies piti kantelun kohteena olleen yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan toimintaa asianmukaisena, mutta sen sijaan apulaisoikeusasiamies katsoi, että Turun yliopiston matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan varadekaanin päätös oli ollut lainvastainen, sillä tiedekunta ei ollut voinut päättää yhdeksän opinto-oikeutensa menettäneen henkilön opinto-oikeudesta vastoin yliopistoasetuksen voimassa olevaa 13 a §:n säännöstä. ”Varadekaanin tekemä päätös on lisäksi rikkonut Turun yliopistoon lukuvuodelle 2007–2008 hyväksytyjen uusien opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.” Apulaisoikeusasiamies totesi, että hän ei valitettavasti voi auttaa kantelijaa ja hänen poikaansa tässä asiassa.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu on julkaistaessa otsikoitu nimenomaisesti yhdenvertaisuustapaukseksi: ”Hakijoiden yhdenvertainen

kohtelu opiskelijavalinnassa.” Tapausta ja sen ratkaisua tarkasteltaessa nousee esiin kysymys siitä, keiden yhdenvertaisuudesta on kysymys ja keiden yhdenvertaisuutta loukataan tai on loukattu. Voisiko tapaukseen tulla sovellettavaksi myös muut periaatteet tai Turun yliopiston rehtorin omassa lausunnossaan esittämä kohtuussyyt,⁸⁸ jos hyväksytyksi tulleen hakijan paikan vastaanottamisen laiminlyönti johtuisi edes osittain tiedekunnankin menettelystä? Näin siitäkin huolimatta, että yliopistoasetuksen 13 a §:n yksiselitteisen sanamuodon puitteissa harkintavaltaa ei vaikuttaisi olevan.⁸⁹ Hallintolain 6 §:n mukaan yhdenvertaisuus/tasa-arvoperiaate on vain yksi harkintavaltaa vaikuttava kriteeri muiden joukossa.⁹⁰

Opiskelijavalinnoissa oli monilla aloilla vakiintunut vähitellen käytäntö, jossa uusille ylioppilaille annettiin lisäpisteitä. Tällä pyrittiin tavoittelemaan hallinnolle annettua poliittista päämäärää nopeuttaa uusien ylioppilaiden siirtymistä opintoihin ja valmistumisiän laskua. Oikeusasiamies oli ennen vuotta 2007 ottanut kantaa asiaan (esim. AOA 31.12.2004 dnro 1839/4/03), ja jo tällöin käytäntöä oli pidetty ongelmallisena, mutta kyseisessä tapauksessa yliopiston käyttämää pisteytysrajaa oli pidetty viranomaisen harkintamarginaalin sisälle jäävänä. Lisäpistemäärät olivat olleet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, vaikka tapauksessa olikin liikuttu jo tulkinnallisesti varsin lähellä sitä, että ne olisivat olleet kohtuuttomia.⁹¹

⁸⁸ Matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan opiskelijat olivat vedonneet ilmoittautumisohjeen kohtaan, jonka mukaan ”ilmoittautuminen läsnä olevaksi opiskelijaksi merkitään automaattisesti ylioppilaskunnan jäsenmaksun maksamisen jälkeen”. Erillistä opiskelupaikan vastaanottamisilmoitusta he eivät olleet siis tehneet.

⁸⁹ Opiskelupaikka peruuntui yliopistoasetuksen 13 a §:n mukaan kaikilta sellaisilta, jotka eivät olleet palauttaneet opiskelupaikan vastaanottoilmoitusta määräaikaan mennessä. Lisäksi viitattiin yliopistolain 18 §:n mukaisiin yhdenmukaisiin valintaperusteisiin.

⁹⁰ Vrt. KHO 23.11.2006/3110 (KHO 2006:90).

⁹¹ Apulaisoikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* tarkasteli kysymystä vuonna 2005 julkaisemassaan katsauksessa. Yhdenvertaisuuslakiin hän totesi viitanneensa arvioidessaan yliopiston opiskelijavalinnassa ns. uusille ylioppilaille myönnettäviä lisäpisteitä. ”Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltosäännökset eivät kiellä kaikenlaista erottelua yksilöiden välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun hyväksyttävyyds riippuu mm. tarkoituksiperästä ja asteesta. Uusien ylioppilaiden suosimisen tarkoituksiperät liittyvät yhtäältä heidän saattamiseensa samaan asemaan aiemmin koulunsa päättäneiden kanssa ja toisaalta koulutuspoliittisiin tavoitteisiin.” Tällöin apulaisoikeusasiamies kiinnitti vielä huomiota siihen, onko erotteluaste ollut yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä. *Jääskeläinen* 2005, s. 20.

Vuonna 2007 apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi (AOA 24.10.2007 dnro 1348/4/05, Yliopiston opiskelijavalinnan perusteet), että yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta oli ongelmallista, että yliopistot joutuivat opetusministeriön asettamien tulostavoitteiden saavuttamiseksi noudattamaan sellaisia valintamenettelyjä, jotka loukkaavat opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.⁹² Miksi sitten tulkintalinja muuttui? Yksi mahdollisuus voisi olla se, että oikeusasiamies oli tältä osin pyrkinyt mukautumaan perustuslakivaliokunnan lausumaan.⁹³ Taustalla on saatantunut vaikuttaa näin myös seurakuntalehtien osoitteettomaan jakeluun liittyneen kanteluasian käsittely ja siitä käyty keskustelu eduskunnassa. Opetusministeriö otti sen linjan, että eduskunnan oikeusasiamiehen tekemään ratkaisuun mukaudutaan, ja ilmoitti, että opiskelijavalinnoissa tultaisiin luopumaan uusille ylioppilaille annettavista lisäpisteistä.⁹⁴ Yliopistot eivät olisi välttämättä mukautuneet oikeusasiamiehen ratkaisuun ilman opetusministeriön kantaa,⁹⁵ jota ne olivat periaatteessa vielä silloin valtion viranomaisina⁹⁶ virkamiesoikeudellisen lojaliteettivelvollisuuden perusteella velvollisia tukemaan. Toisaalta yliopistot olivat

⁹² Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 42. Asiasta myös EOA 16.10.2008 dnro 2629/5/08 (Lausunto uudesta yliopistolakiesityksestä). Aikaisempaa ratkaisukäytäntöä esim. EOA 22.2.2001 dnro 501/4/99 (Opiskelijavalinta); EOA 12.12.2001 dnrot 247/4/00 ja 946/4/00 (Oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu).

⁹³ Silloisen yliopistolain 18 §:ää oli muutettu vuoden 2005 elokuusta lukien. Apulaisoikeusasiamies tekeutui perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 19/2004 vp – HE 10/2004 vp), jossa oli viitattu opiskelijavalinnan toteuttamiseen ottaen huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen. Valintaryhmiä voitaisiin muodostaa aiemman koulutuksen perusteella. Koska valintamenettelyssä omaksuttu käytäntö näytti jatkuneen entisenlaisena, apulaisoikeusasiamiehen mielestä tämä kertoi siitä, että sanotun lainmuutoksen ja sen perusteena olleen perustuslakivaliokunnan kannan merkitystä ei ollut yliopistossa ja opetusministeriössä täysin tiedostettu. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että mikäli yliopistolain sääntely ei sovellu koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, mikä liittyy ns. uusien ylioppilaiden määrään, opetusministeriön tulisi valmistella esitys yliopistolain muuttamiseksi ja siten saattaa muutostarpeet ja niiden hyväksyttävyyden eduskunnan arvioitavaksi.

⁹⁴ Julkisuudessa sai tältä osin huomiota Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan ratkaisulinja, jossa lisäpisteet vuoden 2008 valinnassa pidettiin, jota perusteltiin sillä, että valintakooperusteiden julkaiseminen ennen ratkaisulinjan muutosta oli luonnollista luottamuksensuojan.

⁹⁵ Opetusministeriö lähetti 7.11.2007 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille kirjeen kevään 2008 opiskelijavalintojen muuttamiseksi siten, että yliopistot eivät enää anna uusille ylioppilaille lisäpisteitä. Tapahtumista. esim. AOA 16.10.2008 dnro 2629/5/08 (Lausunto uudesta yliopistolakiesityksestä).

⁹⁶ Uusi yliopistolaki (558/2009) on muuttanut tältä osin tilannetta. Periaatteessa Helsingin yliopistolla oli myös aikaisemmin eräänlainen itsehallinnollinen asema.

lähteneet lisäpisteytykseenkin lojaliteettivelvollisuuden ja taloudellisten tulossopimusten reaalisten kannusteiden perusteella. Opetusministeriö toimi kuitenkin tehokkaana väylänä oikeusasiamiehen ratkaisun merkityksen levittäjänä käytännön hallintotoimintaan kyseistä kantelukohteenä ollutta viranomaista laajemmin.

Suomalainen traditio perustuslakivaliokunnasta ennakkollisena perusoikeuksien toteutumisen valvojana korostaa myös oikeusasiamiehen si-donnaisuutta perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoihin. Yleisesti on kuitenkin ongelmallista sen määrittäminen, milloin erilaista kohtelua voidaan pitää oikeutettuna ja milloin ei. Milloin ja miten tulisi käyttää kriteerejä erilaisesta kohtelusta: toiminnan objektiivisesta hyväksytävyydestä, legitimiistä päämäärästä, erilaisen kohtelun suhteellisuudesta ja välttämättömyydestä?⁹⁷ Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjassa yhdenvertaisuuskysymyksissä korostuvat nämä näkökulmat, joita hyödynnetään myös argumentaatioissa. Ihmisoikeustuomioistuin joutuu ottamaan kuitenkin kantaa myös lainsäädännön syrjivyyteen eikä pelkästään hallintoviranomaisten toimintaan ja harkintavallan käyttöön.

Suomalainen näkökulma on korostanut sitä, että erojen tekeminen erityisesti perustuslain 6.2 §:n mukaisissa tilanteissa on lainsäätäjän tehtävä, jolla myös on tähän vain rajoitetut mahdollisuudet. Tämä on nimenomaan valtiosääntöoikeudellinen näkökulma. Se ei vastaa kuitenkaan todellisuutta julkisen hallinnon toiminnan kentällä. Oikeusasiamiehen näkemys edustaa lähinnä tätä valtiosääntöoikeustieteilijöiden tulkintaa siitä, että viranomaisilla ei ole mahdollisuutta tehdä muita eroja ihmisten välille kuin mitä lainsäätäjä on mahdollistanut lainsäädännössä. Yhdenvertaisuuden absoluuttisuutta on korostettu.⁹⁸ Hallintotuomioistuimet ovat puolestaan katsoneet, että yhdenvertaisuusperiaate on yksi hallinnon harkintaa ohjaavista oikeusperiaatteista, mutta ei ainoa.⁹⁹ Ottaen huomioon myös suhteellisuus- ja luottamuksensuojan-

⁹⁷ Oikeusasiamiehen toiminnankin yhteydessä julkilausutuista kriteereistä. *Kaltenbach* 2006, s. 32; *Heindl* 2005, s. 14.

⁹⁸ Esim. *Veli-Pekka Viljanen* on korostanut 6.2 §:n ehdottomuutta. *Viljanen* 2001, s. 135. Vastaväittäjän lausunnossaan *Kaarlo Tuori* puuttui tähän ja otti esiin säännöksen kohdan ”ilman hyväksyttävää perustetta”, mikä tekee yhdenvertaisuudesta suhteellisen myös näiden erikseen lueteltujen syrjintäperusteiden osalta. *Tuori* 2001, s. 916–937.

⁹⁹ Hallinto-oikeuden näkökulmasta hallinto-oikeuden oikeusperiaatteiden painoarvo voi vaihdella tilannekohtaisesti. Myös periaatteiden päällekkäistä soveltamista pidetään mahdollisena. Hallinnon oikeusperiaatteista ja yleensä yhdenvertaisuusperi-

periaatteet¹⁰⁰ eroja henkilöiden välille on voitu tehdä – myös muita kuin niitä, joita lainsäätäjä on nimenomaisesti lainsäätämistilanteessa ajatellut. Kysymys on myös yleistyneiden avoimien/joustavien oikeusnormien tulkinnasta. Hallinto-oikeudessa on ollut perusoikeusuudistusta edeltävänä aikana pitkäaikainen tapa viitata yhdenvertaisuuden vaatimukseen ilman sidonnaisuutta perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon. Saattaakin olla, että tiukempi sidonnaisuus ja tehokkaampi viittaaminen perustuslain nimenomaiseen yhdenvertaisuussäännökseen on ollut omiaan vahvistamaan oikeusasiamiehen yhdenvertaisuusnäkemystä. Hallintotuomioistuimet näkevät perustuslakiin viittaamisesta huolimatta yhdenvertaisuuden edelleen osana hallinnon oikeusperiaatteita. Hallintoviranomaisilla nähdään näin olevan oikeuden tehdä eroja henkilöryhmien välillä sellaisilla perusteilla, joita ei suoraan löydy sovellettavasta laista.¹⁰¹ Yhdenvertaisuuskysymyksissä tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaisesti¹⁰² on ollut näkyvissä yleisemmin osittain käännetyn/jaetun todistustaakan käyttöä.

Yhdenvertaisuusperiaate tarvitsee yleensä yhteiteensä jonkin muun oikeuden tai velvoitteen. Prosessuaaliselta kannalta voidaan käyttää myös yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Kuinka sitten yhdenvertaisuus suhteutuu eri tavalla erityyppisissä ratkaisutilanteissa? *Veli Merikosken* klassisen ajattelun mukaanhan yhdenvertaisuusperiaatteella oli erilainen merkitys sidotussa ja vapaassa harkinnassa. Erityisesti sidotus-

aatteesta. Ks. esim. *Niemivuo – Keravuori – Kuusikko* 2010, s. 125–128; *Mäenpää* 2003, s. 84–85.

¹⁰⁰ Yhdenvertaisuudella on luonnollisesti erittäin läheinen suhde puolueettomuuden vaatimuksen ja objektiviteettiperiaatteen kanssa, mutta sen merkitys on erilainen kuin muilla nimenomaisesti harkintavaltaa ohjaavilla periaatteilla. Puolueettomalla päätöksenteolla pyritään varmistamaan yhdenvertaisuuden toteutuminen, ja objektiviteettiperiaate on muuntunut yleiseksi mielivallan kielloksi. Yhdenvertaisuudesta ja puolueettomuuden vaatimuksesta. Esim. *Kulla* 1986, s. 217, 219–220.

¹⁰¹ Esim. Turun HAO 11.04.2008 08/0218/3; KHO 08.10.2002/2393 (KHO 2002:61); KHO 29.8.2005/2141 (KHO 2005:54); vrt. myös KHO 7.5.2004/1010 (KHO 2004:46).

¹⁰² Tavoitteena on uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. KM 2008:1. Syrjinnän ja yhdenvertaisuuden on todettu olevan kansainvälisesti suhteellisen blankkoja ja tarvitsevan rinnalleen muita oikeuksia, joiden toteutumisen oikeellisuuteen ne vaikuttavat tulkinnan kautta. Kansainvälisesti eri syrjintäperusteet ovat olleet erivahvuisia. Esimerkiksi miesten ja naisten välinen tasa-arvo ja etninen alkuperä ovat muita vahvempia – vaikka tätä ei ole haluttukaan näin nähdä. Vaaditaan erityisen painavia perusteita, että erilainen kohtelu näiden kriteerien suhteen sallitaan. Muut lähtökohtaisesti kielletyt syrjintäperusteet ovat suhteellisempia.

sa harkinnassa lainalainen ratkaisu toteutti myös yhdenvertaisuuden vaatimuksen.¹⁰³ Avoimien/joustavien oikeusnormien aikana viranomaisen harkintavalta on lisääntynyt ja viranomaisille on annettu enemmän harkintavaltaa jo lainsäätäjän taholta. Viranomainen toteuttaa ns. sidotun hallinnon alueella voimakkaammin hallinnon tarkoitusperiä ja esimerkiksi lainvalmisteluaineistossa lausuttuja lainsäädännön tavoitteita. Ns. vapaan harkinnan alue on lainsäädännön myötä kaventunut. Uudemman terminologian mukainen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välinen ero on myös kaventunut.

Yleensä viranomaisen mahdollisuus asettaa henkilöitä eriarvoiseen asemaan edellyttää lainsäätäjän ratkaisua. Tämän tulisi käydä selkeästi ilmi lakitekstistä. Oikeusasiamies on ollut valmis kuitenkin hyväksymään sen mahdollisuuden, että tämä voisi käydä ilmi myös lain perusteista.¹⁰⁴ Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiskäytännön ongelmat liittyvät sen käsitteelliseen monikerroksellisuuteen toisaalta yhtenä oikeusjärjestyksen peruslähtökohtana ja toisaalta yhtenä hallinto-oikeuden oikeusperiaatteista. Viranomaisten harkintavaltaa ohjaavana oikeusperiaatteena yhdenvertaisuusperiaate antaa harkintavaltaa sitä rajoittavassa merkityksessä, mutta tällöin se ei ole ainoa periaate. Kun yhdenvertaisuusperiaate otetaan käyttöön, se ikään kuin ohittaa muut periaatteet, eikä välttämättä käydä avointa punnintaa. Samoin, jos se joudutaan sivuuttamaan, esimerkiksi lapsen edun vuoksi, se ohitetaan argumentoinnissa nopeasti. Suomessa olisikin harkittava Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen tyyppistä argumentointia, tämän puutteista huolimatta. Eduskunnan oikeusasiamies voisi edistää tällaista argumentointia, jossa pyritään analysoimaan eroja, erilaisen tai samanlaisen kohtelun legitimejä päämääriä sekä sitä, kuinka ratkaisu ottaa huomioon suhteellisuuden vaatimukset.

Sosiaalioikeudellisissa kysymyksissä oikeusasiamies ei argumentoi vain muodollisella yhdenvertaisuudella. Ratkaisuissa korostetaan voimakkaammin yksilöllistä harkintaa ja mahdollisuutta positiiviseen erityiskohteluun. Sosiaalioikeuden alueella, jossa on vaikeuksia saada tietoja soveltamiskäytännöstä, oikeusasiamiehen selvitystoiminnalla yh-

¹⁰³ Merikoski 1976, s. 39–40; Merikoski 1968, s. 85.

¹⁰⁴ Esim. AOA 26.8.2003 dnro 2859/4/02 (Yleisen ikärajan asettaminen edunvalvojalte). Myös hallintotuomioistuimet ovat antaneet merkitystä lainsäädännön valmisteluaineiston kannanotoille. Ks. Turun HAO 11.04.2008 08/0218/3 perheellisuuden vaikutuksesta viikonloppumatkojen verovähennyskelpoisuuden kohdalla yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

denvertaisuuden toteutumisesta ja sen perustelemisesta kantelijalle olisi erityistä hallintotoiminnan legitimiisyyttä korostavaa vaikutusta. Oikeusasiamiehen tulisi salassa pidettävien tietojen osalta varmistaa, että henkilöä on kohdeltu yhdenvertaisesti, koska se koetaan keskeiseksi oikeudenmukaisuuden osatekijäksi – ja jopa sen synonyymiksi. Oikeusasiamies toimisi tällöin tasa-arvovaltuutetun roolin mukaisesti ikään kuin palkkaerojen tutkimuksen sijaan muiden etujen tai velvoitteiden vertailijana laajemmalla sektorilla. Aiheettoman kantelun tapauksessa oikeusasiamies selostaisi kantelijalle, miksi syrjintää ei katsota tapahtuneen.

Henkilöt vaikuttavat vetoavan valituksissaan ja kanteluissaan aikaisempaa enemmän yhdenvertaisuuteen. Näin tuomioistuimet ja oikeusasiamiehet joutuvat tähän kysymykseen ottamaan kantaa yhä useammin – eikä vain oma-aloitteisesti. Silloin kun yhdenvertaisuuteen on vedottu, tulisi tämä kysymys purkaa myös auki. Tällöin argumentoinnissa ei saisi enää sivuuttaa vaatimusta asian käsittelemisestä ja perustelemisesta myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Luultavaa on, että yhdenvertaisuuteen vetoaminen ei tule ainakaan tulevaisuudessa väheneämään. Erilaisiin ikärajakysymyksiin liittyvät kantelut tulevat esimerkiksi tulevaisuudessa epäilemättä lisääntymään.¹⁰⁵

Useimmat yhdenvertaisuustapaukset liitetään tapausten oikeutettuihin tai ei-oikeutettuihin eroihin, eli hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tasa-arvoisuusvaatimukseen. Yhdenvertaisuusperiaate johdonmukaisuusperiaatteena tulee esiin yllättävänkin harvoin. Ongelmana on tällöin se, kuka ja mikä taho asian selvittää, koska kyseeseen tulevat usein salassapitokysymykset. Nimenomaan oikeusasiamies voisi olla tällainen taho,¹⁰⁶ sillä tuomioistuinkäytännössä johdonmukaisuusasioita ei vält-

¹⁰⁵ Henkilön ikään liittyvän erilaisen kohtelun arvostelu on ollut kanteluissa tähänkin asti melko tavallista. Kuitenkin usein erilainen kohtelu on perustunut laissa asetettuun ikärajaan, johon oikeusasiamiehen ei ole katsottu voivan puuttua. Lakiin perustuvaa ikärajaa ei kuitenkaan ole ollut aina osoitettavissa. *Jääskeläinen* 2005, s. 21–22.

¹⁰⁶ Esimerkiksi tapaus AOA varamiehen kirje 22.6.1989/1816 dnro 1109/4/88. Poliisilaitos oli hylättyään kantelijan ajo-opetuslupahakemuksen soveltanut lakia hänen kohdallaan tietoisesti toisin kuin kuuden muun samanlaisessa asemassa olleen opetuslupahakemuksen tehneen henkilön kohdalla. Poliisin huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen oikeaan soveltamiseen lupahakemuksista päätettäessä. Apulaisoikeusasiamies päätyi tähän sen selvityksen perusteella, mitä saatiin muun muassa perheen taloudellisesta tilanteesta. Apulaisoikeusasiamies vertaili äyritietojen perusteella muita perheitä, jotka olivat saaneet ko. ajonopetusluvan. Poliisia arvosteltiin, vaikka lääninoikeus oli hylännyt ko. henkilön valituksen.

tämättä selvitetä. Näyttövelvollisuus asetetaan valittajalle, vaikka se on periaatteessa tälle mahdoton salassa pidettävien asioiden vuoksi, vaikka epäilyjä johdonmukaisuusperiaatteen loukkaamisesta olisikin. Yhdenmukaiseen käytäntöön on perinteisesti pyritty soveltamisohjeiden avulla,¹⁰⁷ vaikka soveltamisohjeet itsessään saattavat aiheuttaa yhdenvertaisuuden loukkauksia luodessaan kaavamaisia ratkaisutapoja. Oikeusasiamies on pyrkinyt erityisesti viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään kiinnittämään huomiota hallintotoiminnan yhdenmukaisuuskysymyksiin myös osana yhdenvertaisuusperiaatetta.¹⁰⁸

Asioita voidaan kuitenkin lähestyä eri tavoin argumentoiden, kuten esimerkiksi toimeentulotuen silloisena lisäosana myönnetyn romanihameen hankintakustannuskysymyksessä. Tässä tosin oikeuskanslerille suunnatussa kantelussa vaadittiin laillisuusvalvojaa selvittämään sitä,¹⁰⁹ oliko kysymys valtaväestön syrjinnästä, koska romaninlaiselle oli korvattu toimeentulotukena ylimääräisiä kustannuksia, joita aiheutuu hameen hankinnasta.¹¹⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden käsitellessä samasta ai-

¹⁰⁷ Vanhemmasta käytännöstä esim. verohallitukselle esitettiin, että se antaisi tulo- ja varallisuusverolain 25 §:n tulkintaa täsmentävät ohjeet muusikkojen tulonhankkimiskustannusten yhdenmukaisen verokohtelun aikaansaamiseksi. AOA 6.10.1988/3062 dnro 934/4/88 (kirje verohallitukselle).

¹⁰⁸ Hallintotoiminnan yhdenmukaisuus yhdenvertaisuuskysymyksenä on liitetty PL 6 §:ään, PL 21 §:ään sekä hallintolain 2 luvussa konkretisoituun hyvään hallintoon kuuluvan hallintotoiminnan ennakoitavuuden näkökulmaan. Esim. AOA 22.4.2009 dnro 1901/4/07 (Päätös kanteluun alkoholilain tulkintaa koskevassa asiassa). Tältä osin apulaisoikeusasiamies teki erillisen esityksen sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi alkoholilain täsmentämiseksi. AOA 22.4.2009 dnro 13336/2/09 (Esitys alkoholilain täsmentämiseksi). Ks. myös AOA 22.4.2009 dnro 2844/4/07 (Taksilupien myöntämiskäytännöt eivät kohtele hakijoita yhdenvertaisesti). Nämä esitykset eivät kaikilta osin huomioi sitä harkintamarginaalia, joka viranomaiselle joudutaan joka tapauksessa jättämään, koska tiukka sääntely voi myös johtaa omalta osalta kohtuutomiin tilanteisiin.

¹⁰⁹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 2000, s. 55. Romanivähemmistön kulttuuriperinteeseen nähden lisäosan myöntäminen tarveharkinnan perusteella ei ollut kuntalaisten yhdenvertaisuuden kanssa ristiriidassa.

¹¹⁰ Positiivisen erityiskohtelun näkökulmasta. *Lindstedt* 2010, s. 153. Toimeentulotukilain soveltamisessa yhdenvertaisuuden tulkinta ikään kuin lievenee lain luonteiden vuoksi. Toimeentulotukiasiakkaita sinänsä tulee kohdella yhdenvertaisesti, mutta eduskunnan oikeusasiamiehenkin ratkaisukäytännössä on toistuvasti todettu, että toimeentulotuen hakijoiden tilannetta ei voida verrata kuitenkaan suoraan toisiinsa. Ratkaistavassa asiassa tulee kiinnittää huomiota tapauksessa ilmeneviin erityispiirteisiin. Esim. AOA 31.8.2000 dnro 2139/4/99 (Toimeentulotuki kansalaisuushakemuksen kuluihin); AOA 8.9.2000 dnro 2117/4/98 (Yrittäjän oikeus toimeentulotukeen). Toisaalta olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, tehdäänkö eroa tapauksen yk-

heesta tehtyä valitusta (KHO 07.04.2000/686) ei kuitenkaan korostuneesti argumentoitu yhdenvertaisuusperiaatteen kautta, mutta korkein hallinto-oikeus katsoi asianmukaiseksi korvata toimeentulotukena romaninaisen hameen hankintakustannuksia.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) yhdenvertaisuusvaatimuksella (14 artikla) liittyneenä muihin oikeuksiin on laaja oikeuskäytäntö jo ennen sen itsenäiseksi oikeudeksi saattamista 12. lisäpöytäkirjalla.¹¹¹ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on yhdenvertaisuuden vaatimuksen tulkinnassa keskeisenä kriteerinä ollut suhteellisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaate ikään kuin vaatii rinnalleen suhteellisuusperiaatteen. Yhdysvaltalaisessa ja englantilaisessa oikeudellisessa keskustelussa on mietitty myös mahdollisuutta luopua tai rajoittaa yhdenvertaisuudella argumentoimista yksittäisten oikeusongelmien ratkaisemisessa. Yhdysvalloissa herätettiin 1980-luvulla keskustelua yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä oikeudellisessa argumentaatiossa: voitaisiinko ilman yhdenvertaisuusperiaatetta selvitä? Kysymys on siitä, onko yhdenvertaisuuden käsite käyttökelpoinen erillisenä oikeudellisena sääntönä. Toisaalta on keskusteltu siitä, onko välttämätöntä pitää kiinni itsenäisestä yhdenvertaisuuden periaatteesta vai sisältyykö yhdenvertaisuus sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteeseen ja lainalaisuuteen. Keskeisenä ideana tässä kysymyksenasettelussa on se, tuoko erillinen yhdenvertaisuuden periaate uuden ulottuvuuden, jota ilman oikeudellisessa argumentaatiossa ei selvitä.¹¹²

Millaista on eduskunnan oikeusasiamiehen argumentaatio yhdenvertaisuusperiaatteella verrattuna muiden instituutioiden tapaan argumentoida sillä? Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen traditio yhdenvertaisuusperiaatteella argumentoinnissa on tässä suhteessa mielenkiintoinen. Vaikka 14 artikla on ollut aikaisemmin sekä ns. ei-itsenäinen, eli se on täytynyt liittää toiseen sopimuksen artiklaan, että väistytävä artikla, eli sen loukkausta ei tutkita, jos kysymys on ollut jo toisen artiklan loukkauksesta, liittyneenä muihin artikloihin se on merkinnyt niiden tulkinnallista laajentamista. Yleisesti ihmisoikeussopimuksen syrjintäsäännöksen soveltamiskäytännöllä on merkitystä eräänlaisena

silöllisen arvioinnin ja tapauksen erityispiirteiden välillä.

¹¹¹ Uuden säännöksen käytännön merkitystä on kuitenkin pidetty vähäisenä. *Betten* 2000, s. 84.

¹¹² *Westen* 1982, s. 537–596. Tähän keskusteluun palasi *Lammy Betten* omassa artikkelissaan vuonna 2000.

suunnannäyttäjänä yhdenvertaisuuden yleisille eurooppalaisille tulkinnoille. Yleinen eurooppaoikeudellinen kehitys on korostanut yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä kansallisessa argumentoinnissa.

Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut oikeuskäytännössään toistuvasti sitä, että ihmisoikeussopimus on ajassa elävä sääntelyinstrumentti (*a living instrument*), jota tulee tulkita kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen mukaan (*in the light of present-day conditions*). Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä erilainen kohtelu on syrjivää 14 artiklan perusteella, jos sillä ei ole objektiivista ja kohtuullista perustetta (*has no objective and reasonable justification*). Näin on jos erilaisella kohtelulla ei ole legitimiä päämäärää (*if it does not pursue a legitimate aim*) ja jos ei ole olemassa kohtuullista suhteellista suhdetta käytettyjen keinojen ja tavoiteltujen päämäärien välillä (*reasonable relationship of proportionality between means employed and the aim sought to be realised*). Kanteen menestymiseksi edellytetään yhteyttä oikeuteen (erityisesti ennen lisäpöytäkirjaa), eron olemassaoloa, ryhmän/yksilön analogisuutta, kohtuullisen, perusteltavan ja legitimiin perusteen puuttumista erilaiselle kohtelulle ja suhteellisuuden vaatimuksen täyttymättömyyttä. Myös erilaisessa asemassa olevien henkilöiden samanlainen kohtelu voi loukata 14 artiklaa, mikäli kohtelulle ei ole esitettävissä mainitunlaisia oikeutusperusteita. Ihmisoikeussopimuksella puututaan sinänsä vain osaan syrjintätilanteista, koska ihmisoikeussopimuksen osapuolina olevilla valtioilla on tietynlainen marginaali siitä, sallivatko ne henkilöiden väliset erot ja millaiset erot muuten samanlaisessa tilanteessa olevien kohtelussa. Tässä suhteessa keskeisenä tekijänä on pidetty sitä, löytyykö erilaiselle kohtelulle yhteistä perustetta ihmisoikeussopimukseen osallisten maiden lainsäädännöstä oikeusvertailun keinoin.¹¹³ Näin voidaan kansallisesti asettaa myös jonkin verran erilaisia rajoja yhdenvertaisuuden vaatimukselle.

¹¹³ Esim. *Robertson – Merrills* 1994, s. 179–181; *Pellonpää* 2000, s. 457. Ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan tarkoituksena on suojella henkilöä siltä, ettei häntä analogisessa tilanteessa (*placed in analogous*) kohdeltaisi erilailla syrjivästi (*discriminatory differences of treatment*). Ensin tulee selvittää, ovatko tilanteet erilaisia vai samanlaisia. Jos tilanteet eivät ole erilaisia vaan riittävän samanlaisia ts. analogisia, erilainen kohtelu voi olla edelleen sallittua, jos erilainen kohtelu katsotaan oikeutetuksi (*whether the difference of treatment was justified*). Eli vaikka todettaisiinkin, että ero olisi tehty kahden samassa tilanteessa olevan henkilön välille, ei välttämättä ole vielä otettu kantaa siihen, voivatko nämä seikat, jotka vaikuttivat samankaltaisuuden arviointiin, vaikuttaa siihen, että eron tekeminen oli sittenkin oikeutettua. Tällöin erilailla tapahtuvalle kohtelulle tulee olla objektiivinen ja kohtuullinen peruste (*objective and reason-*

Ennen 2000-luvun taitetta suomalaiset hallintotuomioistuimet viittasivat yhdenvertaisuusperiaatteeseen itsenäisenä oikeusperiaatteena liittäväksi sitä erityisesti hallitusmuodon säännökseen. Yhdenvertaisuusperiaate eli ”omaa elämäänsä” irrallaan erityisesti aikaisemmasta hallitusmuodon säännöksestä. *Jaakko Husa* on korostanut sitä, että hallinto-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaatteeseen on totuttu viittaamaan ilman suoraa sidonnaisuutta perustuslailliseen yhdenvertaisuusperiaatteeseen.¹¹⁴ Yhdenvertaisuusperiaatteella oli tällöinkin käytännöllistä merkitystä hallintotoiminnassa, vaikka sen soveltamistilanteissa ei suoranaisesti vedottukaan hallitusmuodon säännökseen. Ratkaisuissa viittaaminen hallitusmuodon säännökseen saattoi tulla siitä syystä tarpeelliseksi, että myös valittaja oli tähän viitannut.¹¹⁵ *Veli Merikosken* mukaan vanhalla hallitusmuodon 5 §:n säännöksellä ei näyttänyt olevan juuri välitöntä soveltamiskäytäntöä lainkäytössä. Sillä oli käytännön viranomaistoiminnan näkökulmasta vain rajoitettu merkitys. Merikoski liitti yhdenvertaisuusperiaatteen sidotussa hallintotoiminnassa lainalaisuuteen ja vapaassakin hallintotoiminnassa sen merkitys oli vähäinen. Merikoski korostikin objektiviteettiperiaatetta,¹¹⁶ jonka merkitys nykyisin itsenäisenä argumentointiperusteena on rajallinen. Husan mukaan uusi perustuslaki ei muuttanut yhdenvertaisuusperiaatteen ydinsisältöä, vaikka tulkintaympäristö muuttuikin. Hän pitää kuitenkin mahdollisena, että uusi tulkintaympäristö voi vaikuttaa yhdenvertaisuusvelvoitetta edistävasti lähinnä hyvää hallintoa koskevan sääntelykokonaisuuden vahvistumisen myötä.¹¹⁷ Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä yhdenvertaisuusperiaatteeseen viittaaminen perustuslain kautta on lisääntynyt

nable justification), legitiimi päämäärä sekä suhteellisuus päämäärien ja keinojen välillä. Varsinaista kantaa todistustaakan jaosta ei ole otettu, vaan ratkaisu tapahtuu kokonaisuuskäytännössä.

¹¹⁴ *Husa* 2000, s. 47.

¹¹⁵ *Konstari* 1979, s. 49, 55, 58. *Lars D. Eriksson* on todennut tuomioistuimilla olleen pidättyvän linjan viittaamisessa yhdenvertaisuussäännökseen osittain siitä syystä, että tuomioistuimilla ei ole katsottu olevan meillä (erityisesti aikaisemmin) oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämän takia yhdenvertaisuussäännöksen tulkinnallinen kehittäminen lainsoveltamisessa on jäänyt köyhäksi. *Eriksson* 1996, s. 868. Hallitusmuodon vanhan yhdenvertaisuussäännöksen soveltamisesta. *Scheinin* 1999, s. 237. *Pekka Hallberg* on todennut, että päätöksen perusteluihin sisällytetystä viittauksesta hallitusmuodon säännökseen ilmenee nimenomaisesti se yleinen periaate, että poikkeuksia kansalaisille yleisesti kuuluvista oikeuksista on tulkittava suppeasti. *Hallberg* 1996, s. 834–835.

¹¹⁶ *Merikoski* 1968, s. 76–90.

¹¹⁷ *Husa* 2000, s. 47.

myös tuomioistuimissa. Tällöin problemaattisena voidaan nähdä se, että millaista harkintavaltaa se antaa viranomaiselle, ja kuinka tätä harkintavaltaa tulee käyttää avoimuuden ja perusteluargumentaation kannalta ensin viranomaisessa ja sitten mahdollisesti vielä erikseen tehostetuista lähtökohdista hallintolainkäytössä. Valtiosääntöoikeustieteilijöiden eräs peruslähtökohta on ollut jopa se, että yhdenvertaisuus on ehdoton normi, johon ei edes sisälly lainsäädännöllistä lakivarausta. Sen sijaan 6 §:n sanamuodon mukaiseen ilmaukseen ”ilman hyväksyttävää perustetta” voidaan tällaisen kuitenkin katsoa sisältyvän.¹¹⁸ Voidaan myös ajatella, että ilmauksella ”perustetta” pyritään lausumaan jotakin enemmän kuin pelkkä syy: syyn tulee olla perusteltu ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Hallinto-oikeuden yhdenvertaisuusperiaatteen käyttämisen tosiasiallisessa autonomiassa on oikeuskäytännössä kuitenkin nähtävissä muutos tuomioistuinten liittäessä sen uudistettuihin perusoikeussäännöksiin ja uuteen perustuslakiin. Onko yhdenvertaisuus hallinto-oikeudellisenä periaatteena kehitetty valtiosääntöoikeudellisen periaatteen konkreettisenä ilmenemismuotona? Hallinto-oikeudellisen peruskäsitteistön mukaan yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että toimeenpanovalta ei tee ihmisten välille muita eroja kuin mitä säännöksissä on sille sallittu. Jos lähtökohdaksi katsotaan lain taso, todellisuudessa näin rajoitetuksi ei oikeuskäytännössä toimeenpanovallan harkintavaltaa tunneta. Lainsäätäjän ja viranomaisen harkintavallan välinen ero voitaisiinkin kiteyttää siten, että lainsäätäjä voi poiketa yhdenvertaisuudesta hyväksyttävän yhteiskuntaintressin vuoksi perusoikeuksien rajoissa, kun taas viranomaisen on löydettävä harkintavalta olemassa olevan oikeusjärjestyksen

¹¹⁸ Hallituksen esityksen hallintolaiksi mukaan 6 §:n yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. ”Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.” ”Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaisesta muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy.” HE 72/2002 vp.

kokonaisuudesta. Tällainen määrittely poikkeaa hieman perinteisestä, joka liittyy viranomaisen harkintavallan kiinteämmin vain kyseisen sovellettavan säännöksen alaan. Tällainen määrittely vastaa sekä hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöä¹¹⁹ että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä.¹²⁰

Oikeusasiamiehen tavassa argumentoida yhdenvertaisuudella on ollut nähtävissä ihmisoikeustuomioistuimen perustelutavat erityisesti mitä tulee positiiviseen erityiskohteluun. Selvästi tämä näkyi kanteluasiassa, jossa oli kysymys maahanmuuttajanisille varatusta omasta uimahallivuorosta.¹²¹ Apulaisoikeusasiamies totesi, että tiettyjen ihmisryhmien erilainen kohtelu ei kaikissa tilanteissa ole kiellettyä syrjintää, vaan on muistettava, että perusoikeussäännösten tavoitteena on edistää tosiasiallista eikä ainoastaan muodollista tasa-arvoa. ”Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen voi jossain tilanteessa edellyttää esimerkiksi sosiaalisesti, taloudellisesti tai muutoin heikommassa asemassa olevan ryhmän muita parempaa erityiskohtelua. Esimerkiksi maahanmuuttajille voidaan tarjota tiettyjä erityispalveluja, joilla pyritään edistämään tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.” Tällaisella erityiskohtelulla tulee aina olla hyväksyttävä tarkoitusperä, ja muita suopeamman kohtelun on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. ”Muodollista yhdenvertaisuutta rikkova positiivinen erityiskohtelu on lisäksi oikeutettua ainoastaan niin kauan kuin sitä tarvitaan tosiasiallisen syrjinnän poistamiseksi.”

4.5 SUOMEN OIKEUSASIAMIES EU-OIKEUDEN TOTEUTUMISEN VALVOJANA

Euroopan oikeusasiamiesinstituution perustamisen yhteydessä oli esillä kysymys yhteisöoikeuden soveltamisen valvonnasta kansallisella tasolla. Tehtiin jopa ehdotuksia siitä, että Euroopan oikeusasiamies ei

¹¹⁹ Esim. tapausten KHO 8.10.2002/2393 (KHO 2002:61) ja KHO 19.06.2002/1516 (KHO 2002:43) välinen ero.

¹²⁰ Klassinen peruste on ollut esim. ns. lapsen etu. EOA 21.12.2007 dnro 1044/4/06 (Lapsen etu oikeutti käyttämään hakijan ikää yhtenä arviointikriteerinä kansainvälisessä lapseksiottamisessa). Vrt. KHO 29.8.2005/2142 (KHO 2005:54) hyväksyttiin ikäraja, mutta KHO 8.7.2008/1653 (KHO 2008:53) iän ei niissä olosuhteissa katsottu olleen esteen.

¹²¹ AOA 16.6.2009 dnro 208/4/08 (Maahanmuuttajanisille voidaan varata oma uimahallivuoro).

olisikaan valvonut yhteisön toimielimiä vaan valvonta olisi suunnattu kansallisiin viranomaisiin. Toisena vaihtoehtona oli ollut esillä erilliset kuhunkin jäsenmaahan lähetetyt oikeusasiamiehet, jotka olisivat valvoneet yhteisöoikeuden toteutumista kansallisesti. Nykytilanteessa kansalliset oikeusasiamiehet joutuvat ratkomaan ongelmia, jotka liittyvät EU-oikeuden takaamiin oikeuksiin. Euroopan oikeusasiamies onkin ehdottanut, että joissakin tapauksissa Euroopan oikeusasiamies ja kansalliset oikeusasiamiehet voisivat tehdä yhteisiä tutkimuksia. Tämä perustuisi vapaaehtoisuuteen kunkin valtion oikeusasiamiehen omien valtaoikeuksien pohjalta ja ehdoilla.¹²² Euroopan oikeusasiamies on toisinaan siirtänyt toimivaltaansa kuulumattomia asioita kansallisille oikeusasiamiehille.¹²³ Suomen oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa ei ole suoraan viitteitä tällaisesta tavasta kanteluasioiden vireille tulemisessa. Oikeusasiamiehen toiminnassa unionioikeuden toteutumisen valvojana on kysymys sekä laajemmasta yleiseurooppalaisesta intressistä että myös sen huolehtimisesta, että henkilöiden unionioikeuteen perustuvat oikeudet toteutuvat.

Kanteluasioiden määrät ovat suuret erityisesti sellaisissa asiaryhmissä, jotka ovat pitkälti kansallisesti säänneltävissä. Kanteluasiat koskevat myös hyvin usein viranomaisen käytöstä ja yleisempää menettelyä, jotka kuuluvat edelleen kunkin valtion kansallisesti päätettäviin asioihin.¹²⁴ Euroopan laajuisesti tehtyyn kyselyyn EU-oikeuden soveltamisesta Suomen oikeusasiamies ilmoitti kuitenkin joutuvansa ottamaan sen usein huomioon,¹²⁵ kun sen sijaan Suomen oikeuskansleri oli vastannut, ettei sovello unionioikeutta viran puolesta.¹²⁶ Kyselyyn antamassaan

¹²² *Diamandouros* 2005b, s. 221. Yleisemmällä tasolla tätä toteutetaan seminaarein ja tapaamisin sekä sähköisin tiedonvälitysmenetelmin. Komission ja kansallisten oikeusasiamiesten välisen yhteistoiminnan kehittämistä suomalaisessa kirjallisuudessa. Ks. *Länsisyrjä* 2010, s. 115–116.

¹²³ European Ombudsman Speech 08/04/2005. The role of the European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005.

¹²⁴ Ks. ongelmista esim. *Kuusikko* 2008, s. 45–64.

¹²⁵ Kysymys oikeusasiamiesten roolista unionioikeuden soveltajana on yllättäen alkanut kiinnostaa oikeusasiamiehiä laajemminkin. Tähän liittyen pidettiin erityinen seminaari Haagissa vuonna 2005, jota varten tilattiin erillinen Leidenin yliopiston professorin *Rick Lawsonin* laatima tutkimus, joka perustui pitkälti kansallisille oikeusasiamiehille tehtyyn kyselyyn.

¹²⁶ *Lawson* 2006, s. 77. Kanteluissa kuitenkin vain harvoin viitataan suoraan unionioikeuden säännöksiin, ehkä aiheutuen varsin kattavasta inkorporoinnista. *Lawson*

vastauksessa Suomen oikeusasiamies kertoi unionioikeuden soveltamisen olevan yleistä ulkomaalaiskysymyksissä, ja se oli tullut esiin myös ympäristön käyttöön liittyvissä kysymyksissä.¹²⁷ Yleisesti todettiin erityisesti ympäristöoikeudellisten kysymysten olevan sellaisia, joissa unionioikeuden soveltaminen tulee useimmin esiin sekä hallintotuomioistuimissa että oikeusasiamiehillä.¹²⁸ Erityisesti vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien kanteluiden ennakoitaan lisääntyvän.¹²⁹

Professori *Rick Lawsonin* vuonna 2005 tekemässä selvityksessä todetaan oikeusasiamiesten perustehtävänä olevan yksilön oikeuksien suojeleminen, joten on luonnollista, että he huolehtivat myös niiden oikeuksien toteutumisesta, jotka tulevat unionioikeuden soveltamisesta. Ns. valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta vuodelta 2001 myös komissio korosti oikeusasiamiesjärjestelmän merkitystä yhteisöoikeuden toteutumisessa ilman tuomioistuinprosessia. Nimenomaan oikeusasiamiesten ratkaisujen pedagogista merkitystä korostettiin kansallisille viranomaisille vaikeatulkintaisen yhteisöoikeuden soveltamisessa. Unionioikeuden soveltaminen merkitsee usein eräänlaista paradigman muutosta.¹³⁰

Oikeusasiamiehet ovat EU-oikeuden kanssa tekemisissä myös lainvalmistelun yhteydessä. Esimerkiksi syrjintädirektiivien implementoinnin valmisteluun osallistuvat useimpien unionimaiden oikeusasiamiehet.¹³¹ Implementointikysymysten ohella oikeusasiamiehet joutuvat tuomioistuinten tavoin ottamaan kantaa myös unionioikeuden soveltamis- ja tulkintakysymyksiin. Oikeusasiamiehillä ei ole kuitenkaan tuomioistuinten

2006, s. 82.

¹²⁷ *Lawson* 2006, s. 78. Suomalaista ratkaisukäytäntöä. Esim. AOA 31.12.2007 dnro 1046/4/06 (Direktiivien täytäntöönpanoaikataulujen noudattaminen).

¹²⁸ Eurooppalaiset oikeusasiamiehet saavat unionioikeuden toteutumisen näkökulmasta kanteluita erityisesti ulkomaalaiskysymyksissä ja ympäristöoikeuskysymyksissä. *Day* 2006, s. 29; *Lawson* 2006, s. 80. Joidenkin maiden oikeusasiamiehet olivat pitäneet mahdollisena, että niiden puoleen alettaisiin kääntyä kanteluiden muodossa useamminkin tilanteissa, joissa viranomaiset eivät kantelijoiden mukaan olleet osanneet soveltaa yhteisöoikeutta oikein antaen sen takaamia etuja, koska oikeusasiamiehen kautta oikeussuojan olisi otaksuttu saatavan nopeammin ja halvemmin kuin tuomioistuinprosessin kautta. Näin ei ollut kuitenkaan tapahtunut, vaan suurin osa yhteisöoikeuden soveltamiskiistoista käsitellään normaalissa tuomioistuinprosessissa ja erillisissä hallintotuomioistuimissa, jos tällaisia on käytettävissä.

¹²⁹ Eurooppalaisten oikeusasiamiesten kokouksessa esillä olleena teimana. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 108.

¹³⁰ *Lawson* 2006, s. 72.

¹³¹ *Kaltenbach* 2006, s. 32.

tavoin mahdollisuutta pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.¹³²

Kyselyyn antamissaan vastauksissa Euroopan oikeusasiamiehet toteivat informaatiota unionioikeudesta olevan saatavilla, mutta ongelma liittyy sen tulkintaan ja yleensä siihen, että tunnistetaan unionioikeudellinen ulottuvuus tietyssä tilanteessa. Oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa unionioikeuden kysymyksetkin ovat saattaneet liittyä siihen, että kansalliset hallintoviranomaiset ovat antaneet väärää tietoa EU-oikeuden soveltamisesta.¹³³ Oikeusasiamiesten tehtävä viranomaisten EU-oikeuden soveltamisratkaisuissa voi liittyä siihen, että he voivat selvittää ratkaisun lailliset perusteet tarkemmin kantelijalle.

Kansallinen lainsäädäntö voi olla suppeampaa tai laajempaa kuin unionioikeudellinen.¹³⁴ Vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa oikeusasiamiehen rooli on nähty merkittäväksi. Oikeusasiamiesten kautta voidaan jakaa informaatiota ja avustaa ongelmassa hallinnon kanssa. Oikeusasiamiehet voivat tukea eurooppalaisen oikeusalueen luomista.¹³⁵ Oikeusasiamiehen epämuodollinen kantelumenettely tekee sen myös ulkomaalaistaustaiselle henkilölle helpoksi käyttää. Useimmat EU-alueen oikeusasiamiehet ovat laatineet esitteitä toiminnastaan myös muilla kuin kansallisilla kielillä ja lähinnä tällöin englanniksi. Samoin useimmilla oikeusasiamiehillä on saatavissa materiaalia kotisivuillaan myös englanniksi. Ongelmana pidetään sitä, että ulkomaalaisilla saattaa olla heikosti tietoja tällaisen instituution olemassaolosta kohdemaassaan.¹³⁶ Toisaalta myös sellainen tilanne saattaa olla mahdollinen, esimerkiksi sosiaalietuuksiin liittyen, että henkilö tekee yhtäaikaaisesti samasta asiakokonaisuudesta kantelun kahden eri maan oikeusasiamiehelle. Kahden

¹³² Tosin tällaistaikin mahdollisuutta on esitetty tai vaihtoehtoisesti Euroopan oikeusasiamiehelle. *Lawson* 2006, s. 83.

¹³³ *Lawson* 2006, s. 79, 83.

¹³⁴ Luxemburgin oikeusasiamies *Marc Fischbach* esitti vuonna 2005 aiheesta pidetyssä seminaarissa kommenttipuheenvuoron, jossa hän toi esiin mielenkiintoisia esimerkkejä. Vaikka Luxemburg on vanhoja jäsenvaltioita ja maassa on paljon ulkomaalaisia, yhä edelleen kysymykset työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta tuottavat ongelmia. The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague. 2006, s. 36–37. Ongelmien on katsottu liittyvän siihen, että EU:n kansalaisten muuttokysymykset ovat edelleen osa ulkomaalaislainsäädäntöä. Näin ollen heidän oikeutensa yhteisöoikeuden perusteella eivät toteudu osana hallintokäytäntöä. *Guild* 2006, s. 52.

¹³⁵ *Guild* 2006, s. 40.

¹³⁶ *Guild* 2006, s. 52.

eri maan viranomaiset ovat voineet toimia hänen asiassa ristiriitaisesti. Tällaisen tilanteen osalta ei ole olemassa mitään muodollisia säännöksiä, kuinka oikeusasiamiehet voisivat toimia yhteistoiminnassa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lain noudattamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös EU-oikeuden soveltamisen valvominen. Suomen oikeusasiamies voikin myös *ex officio* kiinnittää huomiota unionioikeuden toteutumiseen.¹³⁷ Kaikkien jäsenvaltioiden oikeusasiamiehet eivät välttämättä näin menettele. Ne saattavat katsoa, ettei niiden tehtäviin kuulu huolehtia unionioikeuden toteutumisesta. Oikeusasiamiesten vastauksista ei käynyt kuitenkaan kovin selkeästi ilmi eroa sen välillä, sovelletaanko yhteisöoikeutta yksilön suojaksi vai huolehditaanko yhteisöoikeuden toteutumisesta muuten yleisellä tasolla.¹³⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusta voitaisiin kehittää unionioikeuden toteutumisen näkökulmasta. Oikeusasiamies voisi erillisessä luvussa ottaa esiin niitä ongelmia, joita viranomaisilla on ollut kuluneena vuonna unionioikeuden soveltamisessa. Oikeusasiamies voisi laatia tämän osuuden myös siitä näkökulmasta, millaisia ongelmia viranomaisilla on ollut unionioikeuden yhteensovittamisessa kansallisen oikeuden kanssa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumisen kannalta. Kysymys olisi hieman vastaavantyyppisestä käsittelystä kuin perus- ja ihmisoikeuksien kohdalla.

Oikeusasiamiehen vuonna 2008 ratkaisemassa kanteluasiassa verenvuovutuskieltojen asianmukaisuudesta (EOA 24.6.2008 dnro 152/4/06) oli keskeisenä kysymyksenä se, oliko oikeustila yhteisöoikeuden vaatimusten mukainen. Oikeusasiamies pyysi nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriötä ottamaan kantaa siihen, oliko komission direktiivi

¹³⁷ Yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ei tarvitse soveltaa yhteisöoikeutta, jos riidan osapuolet eivät halua, paitsi jos lopputulos olisi yhteisöoikeudellisten lojaliteettiperiaatteiden vastainen. Periaatteessa olisi tuomioistuimilla muuten velvollisuus soveltaa yhteisöoikeutta *ex officio*. Ks. Asiat C-430 ja 431/93 *Van Schijndel & Van Veen* [1995] ECR I-4705. Oikeusasiamiehet eivät ole tuomioistuimia, mutta toisaalta velvoite unionioikeuden soveltamisesta kuuluu kaikkeen viranomaistoimintaan: lainalaisuusvaatimukseen ja virallisperiaatteeseen.

¹³⁸ *Lawson* 2006, s. 83, 85–86. Kyselyn mukaan erityisesti Tanskan oikeusasiamiehellä oli ongelmia soveltaa suoraan unionioikeutta. Tämän katsottiin liittyvän oikeusasiamiehen suhteeseen kansanedustuslaitokseen. *Lawson* 2006, s. 84.

2004/33/EY, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2004, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/98/EY täytäntöönpanosta veren ja sen komponenttien tiettyjen teknisten vaatimusten osalta pantu asianmukaisesti täytäntöön. Kantelun kohteena olevaa asiaa, miesten väliin seksiin liittyvän verenluovutuskieillon lainmukaisuutta, tarkasteltiin lähtökohtaisesti kantelun mukaisena perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksenä. Tässä tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies otti monia muita yhdenvertaisuuskanteluita selkeämmin esiin sen perustuslain 6 §:n 2 momentin piirteen, ettei se kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuihin syihin. Hallituksen esitykseen (HE 309/1993 vp, s. 44) viitaten todettiin olevan olennaista se, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä hyväksyttävä peruste oli löydettävissä komission direktiivistä, jonka mukaan yksi pysyvän luovutuskieillon perusteista koski henkilöitä, jotka sukupuoliikätytymisensä vuoksi olivat suuressa vaarassa saada vakavia tartuntatauteja, jotka voivat levitä veren välityksellä. Lähtökohtaisesti luovutuskielto ei siis perustunut sukupuoliseen suuntautumiseen vaan riskikäyttäytymiseen, jota oli arvioitava tapauskohtaisesti. Euroopan parlamentin eräiden jäsenien tekemään kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa komissio totesi olevansa tietoinen monissa EU:n jäsenvaltioissa sovellettavista varosäännöistä, joilla luovutus kiellettiin miehiltä, joilla on seksisuhteita miesten kanssa. Tätä perusteltiin kansallisella epidemiologisella tilanteella, joka osoitti HIV-tartuntojen olevan tässä ryhmässä yleisempiä. Komission kannan mukaan miehiltä, joilla on seksisuhteita toisten miesten kanssa, voitiin kieltää verenluovutus ainoastaan asianmukaisesti perusteltujen epidemiologisten tietojen pohjalta, kun tavoitteena on turvata luovutuksen vastaanottajan terveys. Eduskunnan oikeusasiamiehelle Suomen tilanteesta annettujen epidemiologisten tietojen perusteella verenluovutus voitiin kieltää miehiltä, joilla on seksisuhteita toisten miesten kanssa.¹³⁹

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että miesten välisestä seksistä aiheutuvalla luovutuskiehellä on olemassa perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Tämä hyväksyttävä peruste saatiin direktiivin avoi-

¹³⁹ Veripalvelun ohjeistusta tuli kuitenkin tarkistaa, koska siinä puhuttiin homomiesten verenluovutusrajoituksesta. Oikeusasiamies totesi, että verenluovutuskieillon perusteena voi olla sukupuoliikätytyminen, ei sen sijaan sukupuolinen suuntautuminen sinällään.

mesta muotoilusta, komission sille antamasta selityksestä ja Suomen osalta saadusta tosiasianäytöstä, mikä vastasi komission selityksessään antamia olosuhteita. Rajoitusta eduskunnan oikeusasiamies piti hyväksyttävänä, mutta ei komission direktiivin täytäntöönpanoa. Komission direktiivissä mainittuja pahanlaatuisia sairauksia ja seksuaalikäyttäytymistä sääntelevät kohdat pysyvän luovutuskiellon perusteina eivät olleet sellaisenaan sovellettavissa. Tosiasiallisesti lainsäädäntövalta ohjeistuksen antamisineen oli Suomen Punainen Risti -nimisellä julkisoikeudellisella yhteisöllä ja sen veripalveluilla. Perustuslain 80 §:n mukaisesti lainsäädäntövaltaa ei kuitenkaan saanut osoittaa muille kuin viranomaisille.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut kertovat siitä, että kantelutapauksissa pyritään EU-oikeuden mukaiseen ratkaisuun samalla, kun tukea saadaan laajemmasta oikeuskäytännöstä. Joissakin ratkaisuissa näkyy selkeästi eduskunnan oikeusasiamiehen osallistuminen EU-oikeuden toteutumisen valvontaan.¹⁴⁰

4.6 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA-, OHJAUS- JA EDISTÄMISTEHTÄVÄ

Kysymys oikeusasiamiehestä perus- ja ihmisoikeuksien valvonta-, ohjaus- ja edistämistehtävissä liittyy toisaalta perusoikeusuudistukseen ja toisaalta tulevaa kehittämistoimintaa mietittäessä kansallisen ihmisoikeusinstituution toteuttamiseen Ihmisoikeuskeskuksen muodossa. Hallitusmuotoon otettiin vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen

¹⁴⁰ Esim. Ratkaisussa AOA 31.8.2004 dnro 3130/4/02 (Liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu metsänhakkuiden yhteydessä) apulaisoikeusasiamies kiinnitti ympäristökeskuksen huomiota erityisesti luontodirektiivin tulkintavaikutukseen luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin soveltamisessa ja 57 §:n mukaisia hallintopakasioita käsiteltäessä. Lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisu liittyi erityisesti menettelykysymyksiin ottaen huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 25.06.2003/1540, KHO 2003:38), jolla korkein hallinto-oikeus oli hylännyt vaatimuksen hakkuiden kokonaan kieltämisestä. Valtioneuvoston tiedotusyksikön tiedotteen mukaan EU:n komissio oli lopettanut liito-oravien suojelua koskevan valvontamenetelyn. Tekemästään kannepäätöksestä huolimatta komissio ei nostanut kannetta Suomea vastaan. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus ja eduskunnan oikeusasiamies ikään kuin kahta kautta vahvistivat tulkintalinjoja, ja tässä tapauksessa yhteisöoikeuden toteutumisesta.

yhteydessä maininta siitä, että tehtäväänsä hoitaessaan eduskunnan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁴¹ Oikeusasiamies ennakoi vuonna 1995 tehtäväkuvansa muutosta seuraavasti:

”Tähänastisen kokemuksen nojalla on odotettavissa, että yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta sekä välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevat kantelut tulevat muodostamaan varsin suuren asiaryhmän. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä hyvän hallinnon loukkaamisväitteitä voidaan aikaisemman kokemuksen nojalla odottaa. Tämä koskee erityisesti oikeudenkäynnin ja hallintomenettelyn kestoja arvostelevia kanteluita. Samoin henkilökohtainen vapaus ja oikeus yksityiselämään ovat perusoikeuksia, joihin usein vedotaan varsinkin ns. suljettuja laitoksia koskevissa kanteluissa. Mahdolliset perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset voivat tulla oikeusasiamiehen tietoon myös tarkastusten ja mediaseurannan yhteydessä. Nämä kysymykset tulevatkin olemaan vastaisessa tarkastustoiminnassa ja mediaseurannassa entistä tärkeämpi painopistealue.”¹⁴²

Oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja* painotti sitä, että laillisuusvalvonta on uudesta tehtävämääreestä huolimatta edelleen laillisuusvalvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ei ole perusoikeusuudistuksen yhteydessä laajennettu, vaikka perus- ja ihmisoikeusnäkökulman onkin määrä korostua valvonnan kokonaisuudessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan ei ole kuulunut eduskunnan lainsäädäntötyön valvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa lainsäätäjän työtä, mutta oikeusasiamiehen lakisääteisenä velvollisuutena on kiinnittää huomiota myös lainsäädännössä havaitsemiinsa puutteisiin. Lainsäädännön puutteellisuus saattaa ilmetä siten, että sen soveltaminen johtaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisiin lopputuloksiin. ”Ylimmille laillisuusvalvojille asetettu velvollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ei missään tapauksessa oikeuta heitä toimimaan tavalla, joka voitaisiin meidän kulttuurissamme mieltää poliittiseksi vaikuttamiseksi.”¹⁴³

¹⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 77.

¹⁴² Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvoessaan oikeusasiamies joutuu huolehtimaan siitä, ettei hallinnon yksityistämiskehitys johda ihmisten perus- ja ihmisoikeusturvan heikentymiseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995, s. 25–26.

¹⁴³ *Lehtimaja* 1996, s. 14–15.

Perustuslakivaliokunta on todennut oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän toteutumisesta vuoden 1998 vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä ja uuden vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain jälkeen, että se oli jo vakiintunut yhdeksi keskeiseksi tehtävälueeksi:

”Kertomuksessa todetaan perus- ja ihmisoikeuksien läpäisevän nykyisin laillisuusvalvonnan koko kentän. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Oikeusasiamiehen kannanotto saattaa asian oikeudellisen ratkaisun lisäksi sisältää oikeuspoliittisesti painottuneita pohdintoja sekä näkemyksiä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta mahdollisissa muissa samankaltaisissa tapauksissa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on siten vakiintunut oikeusasiamiehen yhdeksi keskeiseksi tehtävälueeksi.”¹⁴⁴

Tämä sama painotus toistuu perustuslakivaliokunnan mietinnöissä oikeusasiamiehen vuosikertomusten käsittelyn yhteydessä.

”Kertomuksessa todetaan perus- ja ihmisoikeuksien läpäisevän laillisuusvalvonnan koko kentän. Laillisuusvalvonnan luonteen johdosta kannanotoissa kiinnitetään useimmiten huomiota viranomaisten menettelytapoihin aineellisten oikeuskysymysten jäädessä yleensä tuomioistuimissa ratkaistaviksi. Oikeudellisen ratkaisun lisäksi oikeusasiamiehen kannanotto sisältää yhä useammin oikeuspoliittisesti painottuneita¹⁴⁵ pohdintoja sekä

¹⁴⁴ PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp. Oikeusasiamiehen kanslian slangissa on puhuttu ns. ”piodynaamisesta laillisuusvalvonnasta” (PIO = perus- ja ihmisoikeudet). Tämän taustalla on ajattelu, että yhden ainoan oikean ratkaisun oppi on hylättävä myös perustelutekniikan tasolla: vaihtoehdot ja valinnat niiden välillä on perusteltava mahdollisimman avoimesti, ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto voittaa. *Lehtimaja* 1999b, s. 897–907. ”Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena on lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Samalla on nähty aiheelliseksi jo perustuslain kirjaimen tasolla korostaa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskeistä asemaa valvottaessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamista viranomaistoiminnassa.” Molempien lainvalvojien tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1998, s. 32.

¹⁴⁵ Lähtökohtaisesti oikeusasiamiehet ovat kuitenkin suhtautuneet varauksellisesti oikeuspoliittiseen keskusteluun ryhtymiseen. Oikeusasiamiehen instrumenttivalikoiman kannalta toimenpidevalikoimaan liittyvä kiinnittäminen huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin on ongelmallinen sikäli, että se voi olla oikeudellisen argumentin osana myös huomautuksessa ja käsityksessä. Jos ajatuksena on, että oikeusasiamiehen kannanotto olisi ensisijaisesti oikeudellinen, olisi tällöin myös ratkaisujen sanallisissa ilmaisuissa saatava selkeästi näkyviin se, milloin kysymys on yleensä perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta oikeudellisena ratkaisuna.

moittivia tai ohjaavia käsityksiä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta mahdollisissa samankaltaisissa tapauksissa.”¹⁴⁶

Ihmisoikeuskysymysten valvonta- ja edistämistehtävän liittyminen oikeusasiamiehen tehtäviin on kansainvälinen tendenssi. Euroopan neuvoston vanhoissakin jäsenmaissa ihmisoikeussopimuksen merkitys on kasvanut oikeusasiamiehen työssä vasta 1990-luvulta lähtien.¹⁴⁷ Eduskunnan oikeusasiamies onkin ottanut tehtäväksi liittää ratkaistavat kanteluasiat perus- ja ihmisoikeuksiin.¹⁴⁸ Paino on ollut nimenomaan perusoikeuksilla. Kysymys ei ole vain oikeusasiamiehen toiminnan muutoksesta vaan yleisemmästä oikeuskulttuurin muutoksesta, jossa on alettu painottaa perus- ja ihmisoikeuksia aikaisempaa enemmän.¹⁴⁹ Omia aloitteita suunnataan perus- ja ihmisoikeusherkkiin kysymyksiin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma ohjaa myös perustelujen kirjoittamista. Oikeusasiamiehen kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksoa on kehitetty erityisen kattavaksi huolimatta sen vaatimasta huomattavasta työpanoksesta.¹⁵⁰ Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulma on katsottu tulleen ajankohdattaiseksi kaikissa asioissa, olivatpa epäilyt vakavia tai vähäisiä.¹⁵¹

¹⁴⁶ PeVM 2/2001 vp – K 12/2000 vp.

¹⁴⁷ Lunn 2005, s. 8. Monissa Länsi-Euroopan maissa on ajateltu, että ihmisoikeudet ovat muita varten, eikä ihmisoikeusterminologiaa ole käytetty kansallisesti. *Hammarberg* 2006a, s. 73.

¹⁴⁸ *Jaakko Husan* mielestä vanha ajatus siitä, että oikeusasiamies valvoo vain oikeudellisesti sitovien normien noudattamista, näyttää menettäneen asemansa ilmeisesti jo vuoden 1995 uudistuksessa, jonka myötä koko ajattelutapa näyttää muuttuneen. *Husa* 2002, s. 364.

¹⁴⁹ Viranomaisilla on velvollisuus tulkita lakeja perustuslainmukaisesti (PeVL 6/1988 vp) ja ihmisoikeusmyönteisesti (PeVL 2/1990 vp). Tämä merkitsee sitä, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita sellainen, joka parhaiten vastaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 1998, s. 31–32.

¹⁵⁰ *Paunio* 2008, s. 15. Vuosikertomuksen alussa olevan perusoikeuskatsauksen ohella on perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnitetty huomiota hallinnonalakohtaisten katsausten aluksi. Esim. vuoden 2003 vuosikertomuksessa (s. 166–167) eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota toimeentuloturvan muutoksenhakupjärjestelmään. Tässä yhteydessä viitattiin myös ihmisoikeustuomioistuimen kertomusvuoden jälkeiseen ratkaisukäytäntöön vuoden 2004 aikana.

¹⁵¹ *Lauri Lehtimaja*, jonka aikana perusoikeus- ja perustuslakiuudistus toteutettiin, on todennut, että jokaisessa kantelussa on oma perusoikeusulottuvuutensa. *Lehtimaja* 1999b, s. 897–907. Oikeuskanslerin toiminnan kohdalla on todettu, että perus- ja ihmisoikeusvalvonta ”on merkinnyt asioiden laajempaa pohdiskelua ja ehkä joissakin tapauksissa vähän keinotekoisista perusoikeussäännösten ulottuvuuden laajentamista”. *Pasanen* 2001, s. 1221.

Riitta-Leena Paunio mukaan perusoikeuksien toteutumisen arviointi on merkinnyt ennen kaikkea eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Tämä painotus on näkynyt myös toiminnan suuntaamisessa. ”Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta on otettu esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien näkökulmasta, myös yksittäisiä tapauksia yleisemmin.” Samalla on korostettu sitä, että oikeusasiamiehelle kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ohella myös näiden oikeuksien edistäminen.¹⁵² Tietyt perusoikeuskysymykset ovat kuuluneet oikeusasiamiehen valvontaan toiminnan alusta lähtien: näitä ovat olleet erityisesti kaksikielisyyuskysymys¹⁵³ ja yhdenvertaisuusperiaatteella argumentointi. Ennen ihmisoikeussopimusta ihmisoikeuskysymykset otettiin esiin Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuksiin ja julkilausumiin sekä Etykin poliittisempiin kannanottoihin liittyen.¹⁵⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuustutkimuksessa vuodelta 2007 todetaan, että kun on ollut kyse perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta, oikeusasiamies on keskittynyt menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin. Tämän taustalla katsottiin olevan ero laillisuusvalvonnan ja lainkäytön välillä, kuten yleisesti oikeusasiamiehen ja esimerkiksi tuomioistuinten välisessä työnjaossa. Samalla kuitenkin tunnustettiin oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuskan-

¹⁵² *Paunio* 2004, s. 11. Tällaisina asioina Paunio luettelee ruotsinkielisten oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rikosprosessissa omalla äidinkielellä, yksin tulneiden pakolaislasten olot, tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden eristämiskäytännöt, asunnottomien alkoholistien ensisuojeiden ala-arvoiset olosuhteet, viranomaisten toiminta lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan estämisessä, selvittämisessä ja hoitamisessa.

¹⁵³ Oikeusasiamies on joutunut todellisuudessa puuttumaan koko ajan esimerkiksi kielikysymyksiin, jotka muodostavat nykyään oman ryhmänsä kanteluasioita. Kielikysymys ei kuitenkaan näy nykyään enää perinteisenä kaksikielisyyuskysymyksenä, vaan myös kysymyksenä muiden vähemmistökielien käyttämisestä (saame ja romani) tai muunkielisten oikeuksien turvaamisesta julkisissa hallintotoitehtävissä. Kielikysymys saattaa tulla esiin myös suomen kielen käyttämiskysymyksenä. Esim. AOA 20.4.2009 dnro 1240/4/07 (Suomen Akatemian hakuohjeiden asianmukaisuus); AOA 20.4.2009 dnro 2847/4/2008 (Kirjaston lainauskuittien kieli). Kysymys on tällöin myös viranomaisen asianmukaisesta kielenkäytöstä ja neuvonnan selkeydestä.

¹⁵⁴ Suomessa viitattiin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin jo 1980-luvulla, mutta erityinen murros koettiin vuonna 1990 Suomen liityttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. *Lehtimaja* 1996, s. 13–14. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä viranomais-toimintaa pyrittiin arvioimaan myös ihmisoikeussopimusten velvoitteiden valossa jo 1980-luvulla, jolloin tämä ei ollut Suomessa tavanomaista. *Paunio* 2008c, s. 13.

nanotoissa olevan usein oikeuspoliittisia vivahteita ja painotuksia.¹⁵⁵ Nykykehityksen perusteella tilanne kuitenkin vaikuttaa olevan muuttumassa. Hyvän hallinnon perusoikeuden korostaminen liittyen vanhaan hyvään hallintotapaan on hyvin voimakkaasti esillä eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa, mikä osittain jättää taustalleen aineellisoikeudellisempien painotusten tosiasiallisen lisääntymisen. Perusoikeusuudistuksen myötä laillisuusvalvonnan kannanotot ovat ulottuneet yhä useammin sosiaaliturvan aineellisiin sisältökysymyksiin eivätkä vain viranomaisten menettelytapoihin,¹⁵⁶ jolloin oikeusasiamies saattaa kannanotoillaan tulla lähemmäksi oikeuspoliittisia kysymyksiä.

Perus- ja ihmisoikeuksien kohdalla korostuu oikeusasiamiehen ohjaus ja ns. pedagoginen tehtävä.¹⁵⁷ Esimerkiksi Irlannissa on korostettu sitä, että viranomaiset tulisi saada toimissaan jo ennakolta harkitsemaan toimenpiteensä merkitystä ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.¹⁵⁸ Toisinaan Suomessa laillisuusvalvojien ratkaisuisa on perusoikeussäännöksiä käytetty ikään kuin muodon vuoksi, eli sellaisina argumentteina, jotka eivät ole olleet ratkaisun perustelun kannalta aivan välttämättömiä.¹⁵⁹

Oikeusasiamiehille tehdyssä eurooppalaisessa kyselyssä ei yllättäen koettu mitenkään ongelmalliseksi perus- ja ihmisoikeuskysymysten yhteensovittamista unionioikeudellisten kysymysten kanssa. Perus- ja ihmisoikeuskysymykset liittyvät unionioikeuteen lähtökohtaisesti vain harvoin. Eri maiden oikeusasiamiehet liittivät perus- ja ihmisoikeuskysymykset oman maansa perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin enemmän kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen tai unionioikeuteen.¹⁶⁰

¹⁵⁵ *Määttä – Keinänen* 2007, s. 128.

¹⁵⁶ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 77. Esim. yksityisen ihmisen subjektiivisten oikeuksien toteutuminen lasten päivähoiton ja perusopetuksen esimerkitapauksissa (opettajien lomautukset). *Paunio* 1999, s. 21–23. Kun kysymys on subjektiivisista oikeuksista, argumentointi on sikäli ongelmatonta, että viranomaisilla ei ole juuri harkintamarginaalia.

¹⁵⁷ *Koskinen* 1998, s. 976–978. Ihmisoikeussopimusten artikkelit mainittiin usein pedagogisista syistä: muistutuksena niiden olemassaolosta ja merkityksestä.

¹⁵⁸ Human Rights and the Ombudsman, 27 April 2007 (27.04.2007) address by Ms Emily O'Reilly, Ombudsman, at the Biennial Conference of the British and Irish Ombudsman Association, Scarman House, University of Warwick, England.

¹⁵⁹ *Pasanen* 2001, s. 1221.

¹⁶⁰ *Lawson* 2006, s. 81.

Kysymys ihmisoikeuksien valvontatehtävästä¹⁶¹ ja sen liittymisestä oikeusasiamiesinstituutioon on herättänyt keskustelua useissa maissa. Merkitystä on myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ja Euroopan unionin perusoikeusviraston kaltaisilla instituutioilla, ja niiden liittymisellä oikeusasiamiesinstituutioon. Kun oikeusasiamiehet läh- tökohtaisesti valvovat viranomaistoiminnan laillisuutta, ne valvovat myös ihmisoikeuksien toteutumista tämän laillisuusvalvonnan osana. Oikeusasiamiesten toimivallan perusta liittyy monissa tanskalaistyyppi- sen oikeusasiamiesinstituution maissa hallinnollisten epäkohtien selvit- tämiseen kokonaisuutena. Sen sijaan erillisten virastojen perustaminen on lähtenyt liikkeelle ihmisoikeuksista ja vielä erityisesti tietyistä ihmis- oikeuskysymyksistä, kuten syrjinnästä ja rasismien torjunnasta. Lisänsä eurooppalaisten järjestelmien moninaisuuteen tuo se, että osassa maita oikeusasiamiesinstituutio on liitetty nimenomaan perus- ja ihmisoikeuk- sien valvontatehtävään.¹⁶² Lisäksi oikeusasiamiehellä on erityinen rooli ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä julkiselle hallinnolle jä- tetyn harkintavallan rajoilla.¹⁶³ Toisaalta lainalaisen luonteen vuoksi po- liittinen harkintamarginaali saatetaan jättää koskemattomaksi.

Oikeusasiamiesinstituution näkökulmasta ihmisoikeuksien valvon- nan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon myös olemassa olevat insti- tuutiot, kuten Suomessa tehtiinkin. Sen sijaan perusoikeusviraston pe- rustamisasiakirjoissa ei viitata oikeusasiamiesinstituutioon. Asiaa selvit- täneen *Rick Lawsonin* mielestä ihmisoikeuskysymysten valvonnan koh- dalla tulisi muodostaa ”*human rights triangle*” eli tuomioistuimet, oi- keusasiamiehet ja ihmisoikeusinstituutiot. Oikeusasiamiesinstituutiot tulisi liittää osaksi ihmisoikeuksien valvonnan kehitystä.¹⁶⁴

¹⁶¹ YK:n puiteissa ihmisoikeuksia valvovalta elimeltä on edellytetty yleisesti demokraattisuutta, itsenäisyyttä, instituution sääntelyä, riittäviä toimivaltuuksia, yksilön pääsyä toimielimeen, taloudellisia ja henkilöstöresursseja, avoimuutta ja saavutetta- vuutta, henkilökohtaista luonnetta ja asiantuntemusta, instituution toiminnan politi- soimattomuutta sekä instituution yleistä luottamusta. Ks. esim. *Reif* 2004, s. 396–397.

¹⁶² Jos vertailukohtia etsitään esimerkiksi Latinalaisen Amerikan oikeusasiamiesten toiminnasta, Suomen ja länsieurooppalaisen yhteiskunnan vakaus on merkinnyt sitä, että täällä oikeusasiamiehet ovat harvoin tai tuskin ollenkaan joutuneet puuttumaan vastaavantyyppisiin ihmisoikeusloukkauksiin.

¹⁶³ *Pellonpää* 2000, s. 75.

¹⁶⁴ *Lawson* 2006, s. 89. Osana ihmisoikeuksien valvontaa Suomen oikeusasiamiehen kertomuksessa on nykyään oma osionsa, jossa käsitellään valituksia Suomea vastaan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen valvontaa oikeusasiamiesten taholta on haluttu lisätä myös sen vuoksi, että näin voitaisiin saada vähennettyä tuomioistuimeen tulevien asioiden määrää. Valitus-ten lisääntyminen on ruuhkauttanut tuomioistuimen toimintaa. Oikeusasiamiesten pitäisi pystyä valvomaan sitä, että ihmisoikeussopimusta sovelletaan ja että se on tullut siirretyksi osaksi kansallista oikeutta ja hallintotoimintaa.¹⁶⁵ Oikeusasiamies on nähty niin vapausoikeuksien kuin sosiaalisten perusoikeuksien suojelijana.¹⁶⁶

Lähtökohtana eduskunnan oikeusasiamiehen työssä on perusoikeusnäkökulman tuominen esiin annettavissa ratkaisuissa. Päätöksenteossa tulee turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toisinaan oikeusasiamiehen kannanotto voidaan perustaa vain lähinnä perus- ja ihmisoikeuksiin.¹⁶⁷ Samalla perus- ja ihmisoikeusulottuvuus on merkinnyt aikaisempaa voimakkaamman aineellisen näkökulman mukaantuloa oikeusasiamiehen toimintaan. Perusoikeudet PL 21 §:ää lukuun ottamatta ovat eri tavoin aineellisia oikeuksia kuin perinteinen näkökohta hyvästä hallintotavasta, mikä sisältyy PL 21 §:ään. Samalla suomalainen oikeusasiamiesinstituutio on lähtenyt kehittymään suuntaan, jossa menettelykysymykset ja viranomaisen käytös eivät ole enää ainoita keskeisiä valvonnan kohteita selkeiden lainvastaisten ratkaisujen lisäksi. Tältä osin suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehitys vaikuttaisi olevan jossain määrin erilainen kuin ruotsalaisen, jossa lähtökohta on ollut voimakkaasti se, että aineelliset kysymykset halutaan ratkaistavaksi hallintotuomioistuimissa. Ruotsissa sekä Tanskassa oikeusasiamies puuttuu harkintavallan käyttöön vain erityisten olosuhteiden perusteella, jos se on ollut säännösten vastaista. Oikeusasiamies ottaa huomioon viranomaisilla olevan harkintamarginaalin.¹⁶⁸ Suomalaisen oikeusasiamiesinstituution kehitystä sen sijaan

¹⁶⁵ *Fischbach* 2006, s. 77–82.

¹⁶⁶ Ks. esim. *Messner* 1994; *Öhlinger* 1994.

¹⁶⁷ Esim. AOA kirje 14.11.2003, dnro 2079/4/02 (Huivin käyttö passikuvassa). Poliisiosaston antamia ohjeita passivalokuvasta tuli tulkita ihmisoikeusmyönteisesti ja uskonnon asettamia velvoitteita kunnioittaen.

¹⁶⁸ Ruotsissa oikeusasiamiehillä ei ole ratkaistavana juuri ollenkaan kanteluita, joissa olisi kysymys harkintavallan käytöstä, koska nämä ohjautuvat tuomioistuihin. Kuitenkin viranomaisten tulisi toiminnassaan ottaa huomioon myös perustuslain vaatimukset. Ruotsissa oikeusasiamiehen kertomukset ovat jo 1970-luvun puolivälistä asti sisältäneet osion perustuslaillisista kysymyksistä. Tanskassa taas oikeusasiamies otti huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen velvoitteet jo ennen sen inkorporointia. *Bonnor* 2003, s. 255–256.

luonnehtii se, että on alettu ottaa kantaa perusoikeusmyönteiseen suuntaan myös aineellisissa kysymyksissä sekä tilanteissa, jotka eivät ole yksiselitteisesti lainsäädännön vastaisia.

Vaikka jo toiminnan ensimmäisistä vuosikymmenistä alkaen oikeusasiamiehet ovat satunnaisesti viitanneet perus- ja ihmisoikeuksiin, on tästä tullut viimeisen vuosikymmenen aikana systemaattista. Kun varhaisimpien vuosien ratkaisut ovat liittyneet lähinnä vapausoikeuksien soveltamiseen, nykyisessä kehityksessä merkitystä annetaan taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille perusoikeuksille. Merkitystä annetaan myös kolmannen polven perusoikeuksille, joista erityistapauksen muodostaa oikeus hyvään hallintoon, jonka edistämiseksi oikeusasiamiehellä on ollut oma erityinen roolinsa. Vaikka itse kehitystä voidaan pitää myönteisenä, voidaan kuitenkin miettiä sitä, onko systemaattinen perus- ja ihmisoikeuksilla argumentointi jokaisessa tapauksessa perusteltua.¹⁶⁹

Oikeusasiamiehenä toimiessaan *Lauri Lehtimaja* totesi perus- ja ihmisoikeusnäkökulman suunnan oikeusasiamiehen toimintaa repressiosta preventioon. Kuitenkin jo ennen perusoikeusuudistusta oli havaittavissa, että oikeusasiamiehen rikosoikeudellisesti painottunut laillisuusvalvonta¹⁷⁰ oli liukunut ohjaavaan, neuvovaan ja suostuttelevaan suuntaan.¹⁷¹ Oikeusasiamies ei profiloitu enää niinkään syyttäjänä kuin suostuttelijana. Tämä on ilmennyt siten, että valtaosa oikeusasiamiehen ns. toimenpideratkaisuista on nykyään ”käsitysten lausumisia” ja ”huomion kiinnittämisiä”. Käsityksetkin on mielletty jonkinlaiseksi moitteeksi, vaikka niitäkin on myös puhtaasti ohjaavia tai peräti keskustelevia, eli virkamies on menetellyt sinänsä lain mukaan, mutta oikeusasiamies pitää hyödyllisenä kiinnittää hänen huomiotaan johonkin perus- ja

¹⁶⁹ Esim. näkökohdista tuomioistuinargumentoinnissa. *Hurskainen* 2005, s. 66. Tuomioistuinnäkökulma ei ole kuitenkaan kaikilta osiltaan sovitettavissa oikeusasiamiehen tehtäväkuvaan, johon tällainen argumentointi luontevasti kuuluu nimenomaan tulevaisuuden hallintotoimintaa ohjaavasta näkökulmasta.

¹⁷⁰ Tähän kehitykseen ei ole vaikuttanut luonnollisestikaan vain oikeusasiamiesinstituution oma kehitys, vaan myös yleinen virkamiesten asemaan liittynyt kehitys ja virkarikosten rangaistavuus- ja syytekyynnyksen nostaminen.

¹⁷¹ Toiminnan vaikutuksia ei voi arvioida vain toimenpideratkaisujen määrän perusteella. ”Vaikka jokin viranomaismenettely perinteisessä mielessä ei antaisikaan laillisuusvalvojalle aihetta puuttua asiaan, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma saattaa paljastaa siinä uusia kysymyksenasetteluja, jotka mahdollisesti vaativat oikeusasiamiehen huomiota.” Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, s. 31.

ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan näkökohtaan tai periaatteeeseen. Lauri Lehtimaja esittikin kysymyksen siitä, missä määrin oikeusasiamiehellä on edes lupa todeta virkamiehen menettely kritiikille alttiiksi, joskaan ei lainvastaiseksi? Hän katsoi, että ohjaavat käsitykset sa-
moin kuin oikeudenmukaiseen lopputulokseen tähtäävät esitykset ja suositukset ovat tärkeä elementti nykyaikaisen *ombudsmanin* työssä, vaikka niitä ei vielä ollut laintasoisesti eikä edes oikeusasiamiehen joh-
tosäännössä nimenomaisesti mainittu. Vaikka *ombudsman*-toiminnalle onkin tyypillistä joustavuus ja uuden kokeilu,¹⁷² voitaisiin selkeyden vuoksi ottaa harkittavaksi mahdollisuus, että oikeusasiamiestä koske-
vassa lainsäädännössä edelleen täsmennettäisiin erityyppisten käsitysten ja esitysten antamista.

Oikeusasiamiehelle uskotun perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan on katsottu korostaneen erityisesti TSS-oikeuksien valvonnan merkitystä. Perinteisesti valtaosa oikeusasiamiehen perus- ja ihmis-
oikeusratkaisuista oli koskenut vapausoikeuksia. Ennen päähuomio oli menettelyoikeudellisissa kysymyksissä, kun sen sijaan sosiaaliturvan laatua ja riittävyyttä ei haluttu nähdä ainakaan samalla tavalla laillisuus-
kysymyksenä.¹⁷³ Oikeusasiamiehen kannanotoissa on ollut myös varovaisuutta, sillä perusoikeuksien valvontatehtävän myötä oikeusasia-
mies tulee poliittisesti herkälle alueelle. Kun yksittäisen viranomaisen toiminnan perusoikeusmyönteisessä tarkastelussa on edelleen kysymys
laillisuusvalvonnasta, perustus- ja ihmisoikeuksia edistävien esitysten te-
keminen systemaattisesti linjan ja lainsäädännön muutoksista vie oi-
keusasiamiehen toimintaa poliittisempaan suuntaan.¹⁷⁴

¹⁷² *Lehtimaja* 1999b, s. 899–900.

¹⁷³ *Koskinen* 1998, s. 977. Oikeusasiamies hyödyntää perinteisessä laillisuusvalvon-
nassa, erityisesti käsityksiä antaessaan, TSS-säännösten tulkintavaikutusta. *Koskinen*
1998, s. 979.

¹⁷⁴ Tämä oli esillä heti vuoden 1995 kertomuksen käsittelyssä. Perustuslakivaliokun-
ta totesi suhtautumisen voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ar-
viointiin olevan perusoikeusvalvonnan erityiskysymys. Oikeusasiamies *Lauri Lehti-
majan* esiin nostaman kysymyksen osalta perustuslakivaliokunnan käsityksen mu-
kaan eri seikat, ennen muuta perusoikeussäännösten suora sovellettavuus tuomiois-
tuimissa, puoltavat laillisuusvalvojien tietynlaista pidättävyyttä. ”Toisaalta saattaa il-
metä tapauksia, joissa perustuslakivaliokunnan omaksuma tulkinta on niin yksiselit-
teinen, että toimii ohjeena yleisemminkin. Tällöin laillisuusvalvojien on valiokunnan
mielestä perusteltua toimia oma-aloitteisestikin, jotta muualla lainsäädännössä ole-
vat samanlaiset sääntelyt saatetaan sopusointuisiksi perusoikeuksien kanssa.” PeVM
3/1997 vp – K 9/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan kannanotto ei kuitenkaan ota huo-
mioon sitä, että hallinnollinen lainsäädäntö ei välttämättä ole aina käynyt perustusla-

Tällä hetkellä oikeusasiamiesinstituution kehittämisen eräitä avainkysymyksiä sekä kansallisesti että kansainvälisesti on sen suhde ihmisoikeusinstituutioihin, eli yleensä perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan. Kysymys kiteytyi Suomessa siihen, kuinka Pariisin periaatteiden mukaiset suositukset kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta toteutetaan: täsmällisesti määritelty ihmisoikeusmandaatti sekä tähän liittyvät riittävät toimivaltuudet, toimielimen pluralistinen kokoonpano, joka heijastaa yhteiskunnan eri ryhmiä ja erityisesti niitä, jotka osallistuvat ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen. Instituutiolta edellytetään myös itsenäistä ja riippumatonta asemaa, joka turvaa sen, että instituutiolla on mahdollisuus hoitaa tehtävänsä tehokkaasti ilman pelkoa ulkopuolisesta painostuksesta tai väliintulosta.¹⁷⁵ Oikeusasiamiehen voidaan katsoa näistä täyttävän erityisesti riippumattomuuden vaatimuksen. Kansallista oikeusasiamiesinstituutiota on kehitetty myös yleensä perus- ja ihmisoikeuksien valvomisen suuntaan.¹⁷⁶ Oikeusasiamiehen valtaoikeuksineen katsotaan yhdessä uuden oikeusasiamiehen kansliaan sijoitetun Ihmisoikeuskeskuksen kanssa täyttävän Pariisin periaatteiden mukaiset vaatimukset.

Perusoikeusnäkökulman korostaminen on ollut osa suomalaisen oikeuskulttuurin muutosta, joka alkoi 1990-luvulla ja on jatkunut vuoden 2000 perustuslain myötä. Oikeusasiamiehen tehtävien kohdalla uudella määrittelyllä haluttiin ensisijaisesti korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä laillisuusvalvonnassa: oikeusasiamies valvoo ihmisoikeuksien toteutumista ”tehtävänsä hoitaessaan”. Sanonnalla on katsottu tarkoitetun perinteistä laillisuusvalvontaa.¹⁷⁷ Koska oikeusasiamiehen

kivaliokunnassa.

¹⁷⁵ Tiivistelmä Pariisin periaatteiden vaatimuksista. *Nieminen* 2008, s. 367. Vuonna 2006 ihmisoikeusasian neuvottelukunta teki aloitteen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi Suomeen. Neuvottelukunta ehdotti, että instituutio olisi perustettu oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen oikeusasiamiehen toimivallan ja tehtävien säilyessä ennallaan. Vaatimuksia kansallisen ihmisoikeusinstituution nimeämiseen katsottiin syntyvän myös EU:n perusoikeusviraston perustamisesta, kun kansalliset ihmisoikeusinstituutiot toimisivat perusoikeusviraston kansallisina yhteistyötöinä. *Nieminen* 2008, s. 369. Ihmisoikeuskeskuksen toteutus vastasi pääpiirteissään tätä aloitetta.

¹⁷⁶ Uudentyyppistä valvonnallista näkökulmaa edustaa esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen toteutumisen seuranta. Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, s. 43–47.

¹⁷⁷ *Pirkko K. Koskinen* on todennut, että jos sanonnalla olisi tarkoitettu muuta kuin perinteistä laillisuusvalvontaa, ja toimivaltaa tai tehtäväpiiriä olisi haluttu laajentaa, olisi todennäköisesti valittu toisenlainen sanonta, ja asiaa olisi käsitelty perusteluissa

ratkaisut eivät ole sitovia, oikeusasiamiehelle on yleensäkin toiminnassaan helpompaa ja luontevampaa hyödyntää perus- ja ihmisoikeusargumentaatiota ja näitä oikeuksia edistävää laintulkintaa.¹⁷⁸

Kriittisiäkin äänenpainoja yleistä perusoikeudellistumista kohtaan on alkanut esiintyä.¹⁷⁹ Vastaavasti voidaan kysyä, tuleeko ja kuinka pitkälle oikeusasiamiesinstituutiosta kehittää kansallinen perus- ja ihmisoikeusinstituutio? Kadotetaanko tällaisella järjestelyllä jotain vai saadaanko sillä lisäarvoa? Kysymys on myös siitä, millainen asema oikeusasiamiesinstituutiolla ylipäänsä on kansallisessa oikeussuojajärjestelmässämme osana julkisen hallinnon oikeussuojajärjestelmää.

Pelkästään se, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustetaan Ihmisoikeuskeskus, vaikuttaa oikeusasiamiesinstituutioon jollakin tavoin. Oikeusasiamies- ja apulaisoikeusasiamiehet ovat itse suhtautuneet varauksellisesti mahdollisiin muutoksiin.¹⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen omassa toiminnassa perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävää korostetaan osana tehtäväkokonaisuutta perustuslain mukaisesti ”tehtävänsä hoitaessaan”. Näin perus- ja ihmisoikeuksia ei ole pidetty erillisinä asioina, jotka voitaisiin uskoa esimerkiksi yhden oikeusasiamiehen ratkaistaviksi. Perus- ja ihmisoikeuksien katsotaan läpäisevän laillisuusvalvonnan koko kentän. Ne ovat mukana lähes joka asiassa monien soveltamistilanteiden ollessa hyvin arkipäiväisiä.¹⁸¹

Suomalainen oikeusasiamies argumentoi avoimesti perus- ja ihmisoikeuksilla, mitä kaikki traditionaaliset oikeusasiamiehet eivät välttämättä tee. Oikeusasiamiesten ihmisoikeuksiin puuttumisesta on haluttu tehos-

enemmän. Varsinainen uutuuksia kuitenkin koski vain toimintakertomuksia. *Koskinen* 1998, s. 974.

¹⁷⁸ Ks. *Husa* 2002, s. 372. *Jaakko Husa* ei liitä tätä varsinaisesti ratkaisujen sitomattomuusaspektiin, vaan oikeusasiamiehen monipuoliseen keinovalikoimaan liittäen sen oikeusasiamiehen ohjaustehtävään yleisemmin. Oikeusasiamies voi tässä ominaisuudessa edistää perusoikeusmyönteisen tulkintamallin yleistymistä viranomaistoinnassa yleensäkin.

¹⁷⁹ *Juha Lavapuro* on esittänyt näkemyksen, että muiden oikeudenalajien näkökulmasta huolena näyttäisikin olevan perusoikeuksien ja valtiosäännön liian pitkälle mennyt rooli suhteessa kansallisessa oikeusjärjestyksessämme vanhastaan ylläpidettyihin oikeudenalakohtaisiin arvoihin. *Lavapuro* 2008, s. 582.

¹⁸⁰ *Liisa Nieminen* on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että apulaisoikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* lausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, AOA 7.11.2007 dnro 3197/5/07, on pitänyt tiukasti kiinni nykymuotoisesta laillisuusvalvontajärjestelmästä. *Nieminen* 2008, s. 372. Sinänsä tämä sama näky lausunnoissa liittyy syyteoikeuteen ja tuomareiden valvontaan.

¹⁸¹ *Koskinen* 1998, s. 979.

taa sen vuoksi, että näin voitaisiin vähentää myös ihmisoikeustuomioistuimen ruuhkautumista. Ihmisoikeusloukkauksiin voitaisiin puuttua yhä enenevässä määrin myös kansallisesti esimerkiksi oikeusasiamiesinstituution avulla.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamistarvetta selvitettyä on ollut tarkoituksena tarkistaa alan erityisviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia kiinnittäen erityistä huomiota niiden mahdollisuuteen hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti. Viranomaisorganisaation uudistuksessa otetaan huomioon tarve kehittää perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa pidemmällä aikavälillä myös kokonaisuutena kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaisesti. Lähtökohta siis on itsenäisyydessä. Yhdistäminen on vasta pitkän aikavälin yleinen kehittämissuunnitelma. Yhdistetyn organisaation perustamista on ehdotettu valtioneuvoston tai eduskunnan yhteyteen. Nykyiset viranomaiset yhdistettäisiin uudeksi yhdenvertaisuusvaltuutetuksi, jonka toimenkuvaan kuuluisi myös kokonaan uusia syrjintäperusteita. Eduskuntavaihtoehdossa valtuutettu tekisi läheistä yhteistyötä erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa ja valtuutetun työ täydentäisi oikeusasiamiehen toimintaa. Yhteydenpidon kanavaksi muihin toimijoihin, kuten ministeriöihin ja järjestöihin, voitaisiin perustaa lautakunta.¹⁸² Tämä ei ole kuitenkaan toteutumassa, vaikka on katsottakin, että EU-oikeus, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä kansainväliset suositukset ja kannanotot mahdollistavat yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisten perustamisen yleisten perus- ja ihmisoikeuselinten yhteyteen. Useissa kansainvälisissä suosituksissa ja kannanotoissa tätä pidetään jopa suositeltavana. Koska yhdenvertaisuus on keskeinen perusoikeus ja vaikuttaa muiden perusoikeuksien toteutumisen arviointiin, sen valvontaa ei pitäisi erottaa kokonaisuudesta. Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonnan kohdalla on otettava huomioon Suomen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan yleiset kehittämistarpeet. Ihmisoikeuskeskus perustettiin ilman suoraa liitántää erityisvaltuutettuihin, joita mahdollisesti kaavailaan ihmisoikeusvaltuuskunnan jäseniksi.

Korostetun perus- ja ihmisoikeusnäkökulman sovittaminen yhteen eduskunnan oikeusasiamiesinstituution kanssa ei ehkä ole sittenkään niin ongelmatonta kuin se on haluttu nähdä. Osa perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä on oikeudellisesta luonteesta huolimatta varsin poliittisia. Perinteisesti oikeusasiamies ei ole puuttunut viranomaisten harkintaval-

¹⁸² KM 2008:1, s. 8.

lan käyttöön, jos se on pysynyt lainsäädännön rajoissa, mutta perusoikeuslottuvuus lisää käsitysten kautta oikeusasiamiehen toimintaa myös poliittisesti herkällä alueella. Toisaalta monissa maissa perinteiset laillisuuskysymykset on rajattu oikeusasiamiehen ulkopuolelle, koska oikeusasiamies ei ylipäättänsä voi tutkia sellaisia kysymyksiä, joista olisi haettavissa muutosta tavanomaisin muutoksenhakutein. Oikeusasiamiehen toiminta jää tällöin oikeudellisen ja poliittisen toiminnan eräänlaiseen välimaastoon.¹⁸³ Joka tapauksessa suosituluonteen ohella toimivallan laaja-alaisuus erottaa oikeusasiamiehen toimivallan tuomarin toimivallasta.

4.7 VIRKAMIEHEN KÄYTTÄYTYMINEN

Monissa kanteluissa käsitellään virkamiehen käyttäytymistä ja pyydetään oikeusasiamiestä tutkimaan sen asianmukaisuutta.¹⁸⁴ Perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon ohella¹⁸⁵ oikeusasiamies liittää käyttäytymisvaatimukset nykyään hallintolain 7 §:n palvelun asianmukaisuuteen, 8 §:n vastaamisvelvollisuuteen¹⁸⁶ ja 9 §:n hyvän kielenkäytön ja viranhaltijalakien vaatimuksiin. Aikaisemmin nämä liitettiin yleisemmin vain virka-aseman vaatimuksiin.¹⁸⁷

¹⁸³ Yleisiä luonnehdintoja oikeusasiamiesinstituutiosta on esimerkiksi se, että oikeusasiamies ei ole vain laillisuuden valvoja vaan myös laillisuuden tason valvoja: kontrollointi, oikeussuoja, pseudo-tuomioistuin, kansaedustuslaitoksen edustaja, selvittää joko lainsäädäntövallan tai tuomiovallan katvealueita. *Addink* 2005, s. 272.

¹⁸⁴ Esim. AOA 7.2.2008 dnro 4135/4/06 (Tullivirkailijan kielenkäyttö asiakaspalvelutilanteessa).

¹⁸⁵ Aikaisemmin nämä liitettiin enemmän ns. hyvän hallintotavan vaatimuksiin.

¹⁸⁶ Vastausvelvollisuus ei säännöksen mukaan ole kuitenkaan yleinen vaan liittyy asiointiin. Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään tehnyt tästä yleisen vaatimuksen ja liittänyt tähän säädännäiseen vaatimukseen aikaisemmin lähinnä hyvänä hallintotapana olleen vastaamisvelvollisuuden. Esim. AOA 26.8.2009 dnro 884/4/08 (Uimahallipalvelut ja viranomaisen velvollisuus vastata tiedusteluihin).

¹⁸⁷ EOA 13.4.1967/862 dnro 263/67. Maankäyttötoimikunnan jäsenelle on huomautettu hänen virka-asemaansa nähden sopimattomana pidetystä käytöksestään. Toinen henkilö oli ensin arvostellut ko. henkilön virkatoimia, ja tästä kiivastuneena hän oli kironnut ja puolestaan arvostellut erään poliittisen suunnan kannattajia. Oikeusasiamies antoi huomautuksen vastaisen varalle. EOA 24.8.1965/1485 dnro 450/65. Tuomiokunnan tuomarille annettiin huomautus sen johdosta, että hän oli samaansa kirjeeseen vastatessaan käyttänyt sopimatonta kirjoitustapaa. AOA 24.2.1981/751 dnro 1885/80. Liikkuvan poliisin konstaapelille annettiin huomautus epäasiallisesta kielenkäytöstä liikennerikkomusta käsiteltäessä.

”Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Virkamieslainsäädännön mukaan valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Eri-tyistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella.”

”Vaatimukset voivat siis vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksina voidaan pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytetyjä hyviä käytöstapoja ja tasapuolista kohtelua. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti virkamiesten käytöstä väitetään myös tönkeyäksi tai ylimieliseksi.”¹⁸⁸

Käyttäytymisvaatimukset voidaan yleisesti liittää hyvän hallinnon asiallisuusvaatimuksiin sekä vielä erityisesti palveluperiaatteeseen hallintolain mukaisesti. Käyttäytymisvaatimukset eivät välttämättä ole samanlaisia kaikille virkamiesryhmille.¹⁸⁹ Usein käytökseen ja kielenkäyttöön liittyvät kantelut kohdistuvat tosiasialliseen hallintotoimintaan, kuten poliisien¹⁹⁰ ja lääkärien¹⁹¹ käyttäytymiseen. Virkamiehiltä edellytetään ns. virka-asemansa ja tehtävänsä mukaista käyttäytymis-

¹⁸⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2007, s. 74–75.

¹⁸⁹ AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07 (Päätös käräjätuomarin henkilökohtaiseen työ sähköpostiosoitteeseen saapuneiden viestien käsittelyä koskevaan kanteluun).

¹⁹⁰ AOA 18.2.1992 dnro 932/4/90 kirje (Poliisin asiaton käyttäytyminen); AOA 4.11.1992 dnro 1837/4/91 (Asiallisuus ja puolueettomuus poliisin virkatoimessa). Lääninylkomisarion ilmoituksen mukaan asiaa käsiteltäisiin keväällä järjestettävällä rikostutkintakurssilla sekä työpaikkakoulutuksessa. AOA 16.5.1994 dnro 1078/4/93 kirje (Hienotunteisuus ja asiallisuus poliisin toiminnassa); AOA 19.11.1999 dnro 1851/4/98 (Poliisin käyttäytyminen virkatehtävissä). Esimerkiksi vuoden 2002 kertomuksessa (s. 105–106) on oma lukunsa ”Poliisimiehen käytös ja kielenkäyttö” ja tähän todettiin otetun kantaa useita kertoja. Niiltä osin kuin aihetta arvosteluun oli ilmennyt, kysymys oli ollut asiallisuuden, hienotunteisuuden ja syyttömyysolettaman asettamista vaatimuksista. Mutta asiattoman käyttäytymisen kanteluja kohdistuu myös muihin virkamiesryhmiin. Esim. vanginvartijat. AOA 10.2.2000 dnro 2581/4/98 (Virkamiehen käytös). Kysymys oli lisänimistä. AOA 20.11.2002 dnro 2190/4/02 (Virkamiehen käyttäytyminen); AOA 15.11.2002 dnro 3153/4/01 (Tuomarin käyttäytymisen).

¹⁹¹ Esim. EOA 30.8.1989/2453 dnro 789/4/89 (kirje). Varuskunnan lääkäri oli puhuttellut vastaanotolla käynyttä varusmiestä loukkaavasti. Lääkäriin huomiota kiinnitettiin vastaisen varalle asialliseen puhetapaan potilaita kohtaan.

tä. Kirjeisiin vastaamiseen liittyvät kantelut ovat yleisiä muidenkin viranomaisten kohdalla¹⁹² myös kansainvälisesti.¹⁹³

Virkamiehen käytöksen selvittäminen jälkikäteen on osoittautunut vaikeaksi. Oikeusasiamies joutuu toteamaan esimerkiksi, että ”kokeemukset kahdenkeskisten keskustelujen luonteesta ovat subjektiivisia, eikä kirjallisessa kantelumenettelyssä ole mahdollista saada luotettavaa kuvaa käydyin keskustelun todellisesta kulusta eikä sävyistä”. Osapuolten näkemykset tapaamisen luonteesta olivat jokseenkin ristiriitaiset, joskin keskustelun asiasisällön suhteen näkemyksissä oli myös yhtäläisyyksiä. Käytettävissä olevan aineiston perusteella apulaisoikeusasiamiehellä ei ollut kuitenkaan edellytyksiä ottaa asiaan enemmän kantaa. Tämän vuoksi ja kun asiaan ei apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ollut saatavissa enemmän selvitystä, kantelu ei tältä osin voinut johtaa enempään toimenpiteisiin.¹⁹⁴

Oikeusasiamies on joutunut ottamaan joitakin kertoja kantaa myös huumorin käyttöön. Huumorin käyttöä sinänsä ei ole pidetty kiellettyinä, mutta ongelmallista on se, että ilmaukset voidaan kokea tai ymmärtää eri tavoin.¹⁹⁵ Ylilyöntejä ja asiattomuuksia huumorin käytössäkin tulee välttää. Eräissä tapauksissa on ollut kysymys rajanvedosta virkamie-

¹⁹² Esim. vanhemmasta käytännöstä, jolloin vastaaminen liitettiin vielä hyvään hallintotapaan. EOA 10.11.1998 dnro 2735/4/97 (Virkamiehen käytös ja kirjeeseen vastaaminen). Oikeusasiamies totesi yleisenä periaatteena, että virkamiesten on vältettävä ylimielistä suhtautumista heitä lähestyviin kansalaisiin silloinkin, kun kansalaisen esiintuoma huoli on virkamiehen oman käsityksen mukaan toisarvoinen. Virkamiehen tulee aina, myös itse joutuessaan arvostelun kohteeksi, ottaa huomioon ne vaatimukset, jotka laki asettaa hänen omalle käyttäytymiselleen. Hyvän hallintotavan mukaista on vastata kirjallisesti asiakkaan riittävän yksilöityyn ja sisällöltään asialliseen kirjalliseen tiedusteluun erityisesti silloin, kun vastausta on nimenomaisesti toivottu. Jos asiaa on jo aikaisemmin selitetty henkilölle, hyvään hallintotapaan kuuluu se, että viranomaisen ainakin ilmoittaa kansalaiselle syyn, miksi pyydyttyä kirjallista vastausta ei katsota voitavan antaa.

¹⁹³ Esim. Euroopan unionin oikeusasiamiehen päätös kanteluun 1565/2002/GG Euroopan parlamenttia vastaan (Kohteliaisuuden unohtaminen); Päätös kanteluun 949/2003/IJH Euroopan komissiota vastaan (Väite, että tarjouserittelyä koskeviin kysymyksiin ei vastattu).

¹⁹⁴ AOA 31.10.2007 dnro 685/4/06 (Oikeus kirjallisen päätöksen saamiseen).

¹⁹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 75. EOA 26.1.2004 dnro 253/4/02 (Toimeentulotukineuvonnan virkailijan käyttäytyminen). Sopivana humoristisena kielenkäyttönä ei pidetty sosiaalitoimen vahtimestarin lausahdusta: ”Syö koirasi, leikkaa ne lihoiksi ja tee ruuaksi.” Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 69.

hen sananvapauden sekä virkamiesaseman edellyttämän asianmukaisen käyttäytymisen välillä.¹⁹⁶

Oikeusasiamiehen virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan käyttäytymisen kommentointi on kansainvälisesti yleistä. Tämäntyyppinen toiminta on oikeusasiamiesten keskeistä toiminta-aluetta. Yleisenä vaatimuksena virkamiehen käyttäytymiselle esitetään se, että sen tulee herättää luottamusta. Nykyaikaiselle hallinnolle tämän ei kuitenkaan välttämättä aina katsottavan riittävän, vaan edellytetään ystävällisyyttä ja avoimuutta.¹⁹⁷ Tällöin liikutaan oikeudellisen arvioinnin ja yleisten käyttäytymisnormien välimaastossa.¹⁹⁸ Asiallisuusvaatimuksen ja hyvän hallinto(tavan) ohella voidaan argumentoida virkamiesmoraalilla.¹⁹⁹

4.8 VIRKAMIESOIKEUDELLISET ASIAT

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan ensimmäisinä vuosina virkamiehet tekivät paljon kanteluja suhteessa eduskunnan oikeusasiamiehelle yleensä tullessiin kanteluihin. Nykyään nämä ovat julkaistussa ratkaisukäytännössä harvinaisia. Oikeusasiamiehen vuosikertomusten mukaan puolustusvoimien henkilökunta kuitenkin kantelee jonkin verran. Heidän tekemänsä kantelut liittyvät usein nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Virka- ja työehtosopimus-kysymyksiin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Edelleen kannellaan jonkin verran virkanimitysasioista, mutta ns. tasa-arvoasiat vaikuttavat olleen oi-

¹⁹⁶ Uudemmasta käytännöstä. Esim. AOA 20.4.2009 dnro 676/4/07 (Riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaaja käytti epäasiallista kieltä). Lehtikirjoitteluunkin vastaa- miselta voidaan katsoa edellytettävän tiettyä asianmukaisuutta, asiallisuutta ja tiettyjen sopivuusvaatimusten täyttymistä. Kysymys oli myös rajanvedosta yksityisen toiminnan ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen välillä.

¹⁹⁷ Tanskan osalta. Esim. *Olsen* 2004.

¹⁹⁸ Tärkeä on rajanveto yhtäältä laillisuus-kysymyksen ja toisaalta tarkoituksenmu- kaisuusarvion tai poliittisen kannanoton välillä. Toisinaan joudutaan pohtimaan sitä, kuuluisiko arviointi ennemmin moraalien tai yleisen käyttäytymisnormiston alueelle kuin laillisuusvalvontaan. Viranomaistoiminnan painopistealueiden taikka resurssien suuntaamisen arvioinnissa voidaan liikkua perusoikeuskannanoton ja poliittisen kannanoton rajamailla. Virkamiehen käytöksen arvioinnissa ollaan laillisuuden ja yleisen kohteliaisuusnormiston raja-alueella. *Jonkka* 2001, s. 31

¹⁹⁹ AOA 22.2.1991/652 dnro 1321/2/89 (Kaupungin suunnitteluviraston lakimiehen virkamiesmoraali).

keusiamiehen ratkaisutoiminnassa enemmän esillä 1980- ja 1990-luvuilla²⁰⁰ kuin nykyään.

Mahdollista on,²⁰¹ että virkamiesten omaa turvautumista kanteluinstituution käyttöön ei pidetä suotavana. Tätä ilmentää oikeusasiamiehen ratkaistavana ollut tuomioistuinelaitoksen notaareiden asemaan liittyneen kantelun käsittely (AOA 18.3.2009 dnro 3115/4/08).²⁰² Laamanni oli pitänyt selvityksessään huonona lähtökohtana sitä, että notaari oli tehnyt kantelun keskustelematta epäkohdiksi kokemistaan asioista etukäteen hänen kanssaan. Hovioikeus katsoi lausunnossaan, että kantelijan tapa hoitaa asia voidaan hyvin perusteiden kyseenalaistaa, ja että hänen alustamissaan voidaan nähdä puutteita. Oikeusministeriö piti lausunnossaan asianmukaisena menettelynä sitä, että kantelija olisi keskustellut asiasta laamannin kanssa ennen kantelun tekemistä.

Oikeudellista tietämystä omaavien tuomioistuin- ja viranomaistahojen yllättävän kielteinen suhtautuminen kanteluinstituution käyttöön oli

²⁰⁰ Virantäyttökysymyksistä kannellaan julkaistun oikeuskäytännön mukaan jonkin verran: sekä kunnallishallinnosta, jossa on muutoksenhakuoikeus, että valtionhallinnosta, jossa ei ole muutoksenhakuoikeutta valtion virkamieslain valituskiellon vuoksi. AOA (varamies) 25.22.1991/4121 dnro 1598/4/90 (Virheitä virkojen täytössä); EOA (kirje) 10.6.1992 dnro 670/4/91 (Nimitysasian valmistelu); EOA 31.8.1992 dnro 495/4/91 (Viran täyttäminen); EOA 18.8.1993 dnro 1495/4/92 (Nimityksen valmistelu); EOA 15.3.1994 dnro 458/4/93 (Viran väliaikaisen hoitajan kelpoisuus). Sellaisen henkilön ottamiseen, joka ei täytä muodollisia kelpoisuusehtoja, tulee kuitenkin olla perusteltu syy, joka on objektiivisesti hyväksyttävissä; EOA 17.5.1994 dnro 1258/4/93 (Pitkäaikaisen viransijaisuuden täyttäminen); EOA 21.6.1994 dnro 1650/4/93 (Viranhakuilmoituksen merkitys); AOA 10.5.2000 dnro 7/4/98 (Yliopistollisen virkaehdotuksen perustelu); AOA 16.8.2000 dnro 1216/4/98 (Viran täyttäminen); EOA 18.9.2000 dnro 819/4/98 (Viranhakijoiden yhdenvertainen kohtelu).

²⁰¹ Aikaisemmin julkaistiin enemmän ratkaisuja, jotka koskivat kanteluja liittyen virkamiehen asemaan työntekijänä. Esim. AOA 1.3.1991/758 dnro 1126/4/89 (Työntekijöiden henkilötunnukset työvuorotaulukoissa); EOA 23.3.1992 dnro 99/4/90 (Opettajan lääkärintodistus). Ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen opettaja kanteli oikeusasiamiehelle kohtelustaan opettajana; AOA 4.1.1994 dnro 1823/4/92 (Neuvottelu- ja tiedottamisvelvoite virka-ajan muuttamisesta); AOA 26.1.1994 dnro 2/4/93 (Terveystietojen salassapitäminen). Opettajan virkavapaushakemuksen lääkärintodistus esityslistassa; EOA 19.10.1994 dnro 1934/4/93 (Kuuleminen ennen huomautuksen antamista posti- ja telelaitoksen virkamiehelle); AOA 30.9.1999 dnro 385/4/98 (Työpaikkakiusaaminen). Julkaistuun ratkaisukäytäntöön – mutta mahdollisesti myös tämän tyyppisten kantelujen määrään – on todennäköisesti vaikuttanut työoikeuteen erikoistuneen *Pirkko K. Koskisen* toimiminen apulaisoikeusasiamiehenä 1988–1995. Ks. myös *Koskinen* 2007, s. 51–67.

²⁰² AOA Petri Jääskeläinen 18.3.2009 dnro 3115/4/08 (Notaareiden asema ja kanteluinstituution merkitys).

apulaisoikeusasiamiehellekin eräänlainen yllätys, mikä näkyi kanteluun annetun ratkaisun sanavalinnoissa.

”Totean, että kantelija olisi luonnollisesti voinut menetellä selvityksen- ja lausunnonantajien esittämällä tavalla. Toisaalta hänellä ei ole ollut sellaiseen mitään velvollisuutta.”

”Eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävä perustuu perustuslakiin. Kantelun tekeminen on keskeisin keino, jolla epäilty viranomaisen lainvastainen menettely tai muu julkishallinnon mahdollinen epäkohta²⁰³ voidaan saattaa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin tutkittavaksi. Kaikenlaiset kantelijalle koituvat vastoinkäymiset ja haitalliset seuraamukset kantelun tekemisestä ylimmälle laillisuusvalvojalle ovat vastoin kanteluinstituution tarkoitusta ja toimintaedellytyksiä demokraattisessa yhteiskunnassa. On selvää, että myös virkamiehellä ja muulla julkista tehtävää hoitavalla on oltava mahdollisuus seurauksia pelkäämättä kannella ylimmälle laillisuusvalvojalle (ks. myös apulaisoikeuskanslerin 15.3.2006 antama päätös dnro 710/1/04).²⁰⁴ Näissä suhteissa kyse on myös virkamiehen perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden käytöstä.”

”YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT; päätöslauselma A/RES/57/199) 15 artiklassa on nimenomainen kantelun vastatoimien kieltö. Kantelun vastatoimien kiellosta on säädetty myös yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä.”

”Käsillä olevassa asiassa kyse on mielestäni ollut selvästi perustellusta, yleistä merkitystä omaavasta kanteluasiasta. Kantelun tekemistä ei voida pitää asiallisessa suhteessa perusteettomana eikä missään nimessä paheksuttavana. Pidänkin jossain määrin hämmästyttävänä ja huolestuttavana sitä, että lausunnoissaan oikeusministeriö ja Itä-Suomen hovioikeus arvelivat notaari A:n menettelyä kantelun tekemisessä.”

²⁰³ Apulaisoikeusasiamies erottaa ilmauksellaan viranomaisen lainvastaisesta menettelystä muun julkishallinnon epäkohdan.

²⁰⁴ Apulaisoikeuskansleri oli ratkaisussa katsonut muun muassa, että pääsääntönä voidaan pitää sitä, että jos virkamies haluaa saattaa ylimmän laillisuusvalvojan tietoon häneen esimiestensä taholta kohdistuneeksi epäilemänsä virheellisen menettelyn, tällaisen kantelun tekemistä työaikana ei voitane perustuslain säännökset huomioon ottaen kieltää. ”Kantelun tekemisellä ei kuitenkaan saa laiminlyödä aidosti kiireellisiä tai määräaikaan sidottuja työtehtäviä. Silläkin on punninnassa merkitystä, missä määrin kantelun tekeminen asian laatu ja muut tapaukseen liittyvät seikat huomioon ottaen veisi työaikaa.” Punninnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kanteluoikeus ei tosiasiallisesti vesity.

Ratkaisun voidaan katsoa ilmentävän mahdollista huolestuttavaa kehityspiirrettä oikeusasiamiesinstituution näkökulmasta.

4.9 SAMA ASIA OSITTAIN OIKEUSASIAMIEHELLÄ JA TUOMIOISTUIMESSA

Saman asian oleminen osittain sekä tuomioistuimen että oikeusasiamiehen käsiteltävänä kertoo tapauksen merkittävydestä ja yleensä siitä, että on olemassa oikeussuojaa etsivä taho, joka pyrkii kaikkiin keinoin saamaan haluamaansa oikeusturvaa ja yleensä omaa asiaansa esille. Tällaisia tapauksia ovat olleet esimerkiksi Outokummun eläkesäätiön asia (KKO 1995:184), jossa sosiaali- ja terveysministeriön toiminnasta eläkesäätiölain säännösten soveltamisessa säätiömuutoksessa kanneltiin myös oikeusasiamiehelle. Korkein oikeus totesi oikeusasiamieheen viitaten, että mitään lainvastaisuutta tässä ei ollut havaittu.²⁰⁵

On saattanut käydä niin, että oikeusasiamies on ottanut kantaa jopa samaan menettelyoikeudelliseen kysymykseen, joka on ollut muutoksenhaun kohteena. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleessa moottoritien tienrakennuskysymyksessä (KHO 31.12.2003/3382, KHO 2003:99), jotkut muutoksenhakijat olivat katsoneet, että hankkeen valmistelussa oli laiminlyöty virkavelvollisuuksien sekä virkatehtävien noudattaminen sekä toimittu puolueellisesti. Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelukirjoituksessa oli arvosteltu tiehallinnon tiepiirin suunnittelupäällikön menettelyä. Eduskunnan oikeusasiamies 16.11.2001 päivätysssä vastauksessaan oli todennut tiesuunnitelman käsittelyn olevan vielä kesken. Oikeusasiamies ei katsonut voivansa ainaakaan siinä vaiheessa puuttua tiesuunnitelmaa koskevaan asiaan. Alueella jo suoritettujen rakentamistoimenpiteiden osalta oikeusasiamies katsoi, että hänen käytettäväänään olevan selvityksen perusteella ei ollut il-

²⁰⁵ Tuomioistuimet saattavat ikään kuin eräänä muina seikkoina kiinnittää huomiota myös oikeusasiamiehen samaan asiaan aikaisemmin ottamaan kantaan. Esim. KHO 11.04.2002/823 (KHO 2002:30) liittyen juomapakkausjärjestelmän verotuksen mahdolliseen syrjivyyteen; vesiylioikeus 15.11.1990 191/1990 oikeusasiamiehen ottamaan kantaan haasteen muodosta, sisällöstä ja osin tiedoksiantoa koskevien prosessinedellytysten ehdottomuuteen tietoisopin ja oikeuskäytännön mukaan.

mennyt aihetta epäillä asiassa sellaista lainvastaista menettelyä, joka edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

Korkein hallinto-oikeus käytti oikeusasiamiehen huomioita toiminnan asianmukaisuudesta ikään kuin lisänäyttönä siitä, että erityisiä virheellisyyskiä ei ollut havaittu oikeusasiamiehenkään tekemässä tutkinnassa. Tämänäyttöpistä suhtautumista oikeusasiamiehen toimintaan tuomioistuinten näkökulmasta esiintyy joissakin ratkaisuissa.²⁰⁶ Suomessa tuomioistuimet ottavat tällöin ikään kuin lisähuomiona esiin mahdollisen oikeusasiamiehen ratkaisun.²⁰⁷ Muuten korkein hallinto-oikeus on pyrkinyt arvioimaan hallinnollisia kysymyksiä korostuneen itsenäisesti suhteessa oikeusasiamieheen. Sen sijaan yleiset tuomioistuimet ovat pyrkineet käyttämään argumentoinnissaan hyödykseen oikeusasiamiehen kantaa viranomaistoiminnan oikeellisuuksiin, kuten esimerkiksi arvioidessaan virkavelvollisuuden rikkomista (Itä-Suomen hovioikeus 8.12.2005/1428). Toisin kuin asiakirjojen toimittamattomuutta koskevan rikosoikeudenkäynnin yhteydessä, tässä tapauksessa Itä-Suomen hovioikeus nimenomaisesti vetosi siihen, että yleensä tämänäyttöpisistä asioista ei ollut edes nostettu syytteitä: oikeusasiamies antaa korkeintaan huomautuksen vastaisen varalle. Tapauksessa poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin virassa ollut henkilö oli vapaa-aikanaan ottanut varkaudesta epäiltyä kiinni ja käyttänyt tällöin epäasiallista ilmaisua ”turvat maa-han” ja nimitellyt näitä rosvoiksi ja varkaiksi.

²⁰⁶ Suojelupoliisin lausuntojen asianosaisjulkisuuden rajoitusten näkökulmasta nähtiin oikeusasiamiehen mahdollisuudella suorittaa valvontaa olevan merkitystä järjestelmän uskottavuuden kannalta. Ks. KHO 12.7.2007/1831 (KHO 2007:49).

²⁰⁷ Vertailun vuoksi on todettava, että Tanskassa tuomioistuimet eivät kiinnitä periaatteessa huomiota oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. Kysymys on kuitenkin pohjimmiltaan siitä, kuinka avoimesti tuomioistuimet haluavat argumentoida ratkaisuille. Ne saattavat olla tietoisia oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä, mutta korostavat tällä suhtautumisellaan tuomioistuinten erilaista roolia ja riippumattomuutta. Ruotsalaisten tuomarien asennetta taas pidetään praktisempänä kuin tanskalaisten. Oikeusasiamiesten kannanotot pidetään mielessä, mutta ne eivät voi olla yksittäisen oikeusasiamiehen kannanottoina sellaisenaan vertailukelpoisia tuomioistuinten kollegiona antamien ratkaisujen kanssa. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat oikeuslähteinä verrattavissa tieteellisiin julkaisuihin tai keskushallinnon tulkintakannanottoihin, raportit ovat lähinnä rinnasteisia oikeustieteen doktriinin kanssa. Vertaamista akateemisiin kirjoituksiin on pidetty myös turhana yksinkertaistamisena, vaikka oikeusasiamiehen kannanotot eivät sinänsä ole rinnasteisia ennakkopäätöksiin. Yleensä tulkintakannanotot ovat tuomioistuimilla ja oikeusasiamiehillä samassa linjassa. Olisi täysin odottamatonta, että tuomioistuin nostaisi esiin oikeusasiamiehen ratkaisun tilanteessa, jossa tuomioistuimen oma ratkaisu olisi vastoin oikeusasiamiehen tulkintalinjaa. *Bonnor* 2003, s. 258–260.

Vähäisyysarvioinnin osalta käräjäoikeus totesi, että oli otettava huomioon se, että apulaisoikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat tilanteissa, joissa virkamies on käyttänyt epäasianmukaista kieltä, antaneet korkeintaan huomautuksen. Nämäkään laillisuusvalvojat eivät ole katsoneet virkamiehen menettelyn olleen asiattoman kielenkäytön osalta sellaista, että tarvetta syytetoimenpiteisiin olisi ollut. Apulaisoikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat koskeneet tilanteita, joissa virkamiehellä on ollut huomattavasti paremmat mahdollisuudet harkita kielenkäyttönsä asianmukaisuutta kuin mikä oli kyseisessä kiinniottotilanteessa. Edellä esitetyillä perusteilla käräjäoikeus katsoi, että menettelyä tekoon liittyvät seikat huomioon ottaen oli pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.²⁰⁸ Tämän vuoksi syyte virkavelvollisuuden rikkomisesta hylättiin. Enemmistö hovioikeuden jäsenistä ei nähnyt aihetta käräjäoikeuden ratkaisun muuttamiseen.

Kanteen tueksi on saatettu viitata oikeusasiamiehen jossakin muussa asiassa antamaan ratkaisuun tuomioistuimen ennakkoratkaisun luonteisesti (KKO 1999:128). Omassa ratkaisussaan käräjäoikeus totesi, ettei kysymyksessä ollut vastaavantyyppinen tapaus kuin tutkittavana ollut oikeuskysymys. Julkaistusta oikeuskäytännöstä löytyy ehkä yllättäen enemmän yleisistä tuomioistuimista kuin hallintotuomioistuimista sellaisia ratkaisuja, joissa on otettu kantaa oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. Osittain tämä aiheutuu oikeusasiamiehen ratkaisuihin viittaamisesta kanteissa. Voidaan kuitenkin miettiä julkaistun oikeuskäytännön vähäisyydestä huolimatta sitä, ovatko hallintotuomioistuimet korosta-

²⁰⁸ Käräjäoikeus viittasi tunnusmerkistöjen edellyttämien vähäisyysarviointien osalta oikeuskirjallisuuteen (Viljanen, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset s. 45), jossa todettiin, että vähäisyysarvostelu on tehtävä kokonaisarvostelun perusteella, jossa on otettava huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat. Säännösten sisältöä ei ole kuitenkaan valaistu yksityiskohtaisin perusteluin. ”Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on kuitenkin huomautettu, että rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomiseen, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavaa merkitystä, ei ole tarkoituksenmukaista. Apulaisoikeuskansleri on useissa ratkaisuissaan katsonut (17.7.2002 677/1/01; 27.9.2002 1075/1/00; 19.12.2002 17/50/02; 28.8.2003 1422/1/02 ja 3.6.2004 525/1/03), että virkamiehen epäasianmukainen kielenkäyttö ei ole antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen kuin huomautukseen tai asian saattamiseen virkamiehen tiedoksi vastaisuuden varalle. Tämä viittaa siihen, että menettelyä on pidetty sen verran vähäisenä, ettei aihetta syytetoimenpiteisiin ole ollut. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun virkamiehellä ei ole ollut loukkaamistarkoitusta (17/50/02). Samalla tavalla asiaan on suhtautunut eduskunnan oikeusasiamies 16.1.2004 (185/4/03) antamassaan ratkaisussa.” Ks. myös EOA 16.1.2004 dnro 185/4/03 (Hyvän hallinnon mukainen asiallinen kielenkäyttö).

neet itsenäisyyttään suhteessa oikeusasiamiesinstituutioon.²⁰⁹ Yleisten tuomioistuinten osalta kysymys on oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnan hyödyntämisestä ikään kuin julkisoikeudellisena asiantuntijana,²¹⁰ kun taas hallintotuomioistuimet edustavat itse jo tätä tietämystä.²¹¹ Oikeusasiamiehen asian selvittämisen yhteydessä saamia tietoja voidaan hyödyntää myös tulevassa oikeudenkäynnissä,²¹² mikä voi olla myös virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta ongelmallista.

Vaikka lähtökohtaisesti oikeusasiamies pyrkiikin siihen, että hän ei anna samasta asiasta ratkaisua kuin tuomioistuin, tällaisia tai ainakin

²⁰⁹ Virvoitusjuomaveroa ja sen syrjivyyttä yhteisöoikeuden näkökulmasta käsitelleessä tapauksessa KHO 11.04.2002/823 (KHO 2002:30) korkein hallinto-oikeus käsitteli oikeusasiamiehen asiaan liittyntä kanteluasian käsittelyä ns. lisäjärjestelmään liittyvinä muina huomioina. Eduskunnan oikeusasiamies oli päätöksessään 333/4/99 lausunut, että lisäveron kilpailuvaikutuksia tulisi selvittää. Samoin kierrätysjärjestelmän avoimuus ja syrjimättömyys tulisi varmistaa siten, että kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen vältetään. Lisäksi oikeusasiamies kiinnitti huomiota lisäverojärjestelmän puutteellisuuksiin perustuslainsäädännön kannalta. Tämän jälkeen lakia virvoitusjuomaverosta oli muutettu. Korkein hallinto-oikeus katsoikin, että virvoitusjuomaveron lisäveroa koskevia säännöksiä ei pidetty Euroopan yhteisön oikeuden vastaisesti syrjivinä. Hallinto-oikeus on viitannut ratkaisuselosteissaan myös oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

²¹⁰ Esim. Vaasan hovioikeus 12.06.1981 n:o 722; Vaasan hovioikeus 09.04.1997 n:o 508; Vaasan hovioikeus 18.12.1998 n:o 1480–1481.

²¹¹ Vrt. kuitenkin ns. keikkalääkäreihin liittyvä ratkaisukäytäntö, vaikka julkistetussa aineistossa hallintotuomioistuin ei kuitenkaan ole viitannut oikeusasiamiehen aikaisemmin antamaan ratkaisuun. Apulaisoikeusasiamies (sijainen) otti kantaa ns. keikkalääkäreiden asemaan ja tässä yhteydessä julkisen vallankäytön rajoihin. AOA 4.3.2010 dnro 711/2/09 (Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa. Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema ja terveyspalveluiden ulkoistaminen). Esillä oli yhtenä ongelmallisena julkisen vallan käytön muotona nimenomaan mielen-terveyslain mukaiset tehtävät. Tämän jälkeen muun muassa Kuopion hallinto-oikeus 21.12.2010 10/0608/2 totesi, että mielen-terveyslain mukainen tarkkailuun lähettäminen on merkittävää julkisen vallan käyttämistä ja merkittävää julkista valtaa käyttävän tulee olla virkasuhteessa. Koska mielen-terveyslain mukainen lähetteen laatinut lääkäri ei ollut virkasuhteessa, vaan hän oli yksityisen lääkärikeskuksen työntekijä, hänellä ei ollut toimivaltaa lähettää henkilöä mielen-terveyslain mukaiseen tarkkailuun ja näin tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ei ollut tapahtunut lainmukaisesti. Sen vuoksi hallinto-oikeus jätti vahvistamatta hoitoon määräämistä koskevan päätöksen. Vastaavantyyppinen ratkaisu jo keväältä. Kuopion hallinto-oikeus 16.6.2010 10/0358/7.

²¹² Myös esimerkiksi Britanniassa on käytetty perusteena oikeudenkäynnissä oikeusasiamiehen selvitystyön tuloksia. Ks. HC 838. Parliamentary and Health Service Ombudsman. Celebrating 40 years in 2007. Annual Report 2006–07. Session 2006–07. Presented to Parliament pursuant to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967 and Section 14(4) of the Health Service Commissioners Act 1993. Ordered by the House of Commons to be printed 18 July 2007. London: The Stationery Office, s. 25.

samaa asiaa koskevia tapauksia on olemassa,²¹³ vieläpä niin, että oikeusasiamies ja tuomioistuin ovat päätyneet erilaiseen ratkaisuun. Eräs tällainen ratkaisu liittyy yhdenvertaisuuskysymykseen, missä oikeusasiamiehellä on ollut hallintotuomioistuimia muodollisempi ja hallintoviranomaisten harkintavaltaa rajoittavampi linja.²¹⁴ Oikeusasiamies antoi vuonna 2004 ratkaisun (EOA 30.12.2004 dnro 45/4/03)²¹⁵ Espoon kaupungin apuvälineohjeen lainvastaisuudesta. Kantelija ei ollut saanut lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä peruukkia *alopecia universalis* -nimisen sairauden (yleiskaljuisuus) vuoksi, vaikka terveyskeskuslääkäri oli tämän todennut ja suositellut lähetteessään kaupungin lääkinnällisen kuntoutuksen yksikköön peruukin hankkimista. Apuvälineen saaminen oli evätty, koska kantelija ei täyttänyt Espoon kaupungin vuoden 2002 apuvälineohjeessa määriteltyjä, tämän apuvälineen myöntämisen edellytyksiä. Ohjeen mukaan peruukki myönnettiin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä vain alle 18-vuotiaille. Kanteluun liitetyn Iholiitto ry:n kirjeen mukaan Espoo oli sulkenut lääkinnällisen kuntoutuksen palvelujen piiristä 18 vuotta täyttäneiltä muitakin apuvälineitä kuin peruukit. Oikeusasiamies viittasi ratkaisussaan yleisesti yksilöimättä korkeimman hallinto-oikeuden käytäntöön ja *Kaarlo Tuorin* teokseen ”Sosiaalioikeus” terveyspalvelujen jaottelusta subjektiivisiin oikeuksiin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin. Kantelussa oli viitattu ja myös Espoon kaupunki viittasi korkeimman hallinto-oikeuden lokakuussa

²¹³ Laillisuusvalvojat ratkaisevat usein samaan oikeusongelmaan liittyviä tapauksia kuin tuomioistuimet. Esim. AOA 1.6.2010 Dnro 12/4/09 (Espoole huomautus lainvastaisesta virantäytöstä). Kysymys julkisesta hakumenettelystä, eikä sisäisestä. Vastavansisältöinen ratkaisu KHO 20.11.2009/2793 (KHO 2009:93). Yksityisen pysäköinnin valvonnan ongelmakokonaisuuteen liittyen. EOA 17.6.2009 Dnro 3257/4/08 (Oikeutta pysäköinninvalvontaan ei voi antaa yksityiselle henkilölle). Ratkaisu oli samanlinjainen kuin Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007 07/1242/2, johon ratkaisuun myös hovioikeus oli tukeutunut sittemmin korkeimman oikeuden ratkaistavana olleessa tapauksessa KKO 2010:23, jossa sen linja oli ollut poikkeava.

²¹⁴ Toisaalta taas jätemaksujen yhdenvertaisuuskysymyksissä oikeusasiamiehen ja hallintotuomioistuinten ratkaisulinjat vaikuttaa yhtenevältä. (Apulais)oikeusasiamiehen ratkaisussakin nimenomaan viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksessa esiin otettuihin näkökohtiin. AOA 14.6.2002 dnro 206/4/00 (Kaupungin jätemaksutaksa ja ns. EKO-maksujen periminen).

²¹⁵ Vaikka tässä tapauksessa oikeusasiamies onkin ottanut kuntaa laajemmin velvoittavan kannan kuin hallintotuomioistuin kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, on toisenlajisikin tilanteita ollut. Kunta on saattanut esimerkiksi viitata tuomioistuimissa siihen, että oikeusasiamies on katsonut kunnan menetelleen asiamukaisesti. Esim. KHO 26.4.2006/980 (KHO 2006:19) liittyen vammaispalvelulain kuljetuspalveluihin ja niiden vähimmäismäärän toteutumiseen matalalattiabussia käyttäen.

2002 antamaan ratkaisuun. Lisäksi otettiin esille aikaisempi eduskunnan oikeusasiamiehen päätös, jossa oli otettu kantaa toimintakäytäntöjen ja ohjeiden lainvastaisuuksiin yleisellä tasolla (EOA 5.6.2003 dnro 1803/4/00)²¹⁶. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että Espoon kaupunki ei ollut esittänyt apuvälineiden sisältämälle ikäkriteerille perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta. Tämän vuoksi se oli eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan ristiriidassa ikä syrjinnän kieltävän perusoikeussäännöksen kanssa.²¹⁷

Korkein hallinto-oikeus (KHO 08.10.2002/2393, KHO 2002:61) oli päätenyt periaatteessa erilaiseen ratkaisulinjaa vain paria vuotta aikaisemmin. Korkein hallinto-oikeus oli katsonut perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n huomioon ottaen, että kaupunki oli voinut ohjeistonsa ja henkilön yksilöllisen tarpeen nojalla hylätä hänen hakemuksensa. Kaupunki on voinut asettaa apuvälinepalvelut etusijajärjestykseen voidakseen palveluille mitoitettujen määrärahojen puitteissa varmistaa vaikeavammaisten apuvälinepalvelut ja sen, etteivät apuvälineistä aiheutuvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi.²¹⁸

²¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmin ratkaisemassa tapauksessa oli ollut kysymys yleisesti apuvälinepalvelujen järjestämisestä ja olivatko kunnat varanneet riittävästi määrärahoja vammaisten henkilöiden kuntoutukseen ja apuvälineisiin. Tätä tarkasteltiin myös lääninhallituksen valvonnan ja ministeriöiden ohjeistuksen kysymyksinä.

²¹⁷ ”Espoon kaupungin apuvälineohje peruukkien ja tehdasvalmisteisten erikoisjalkineiden osalta merkitsee sitä, että kaupunki sulkee järjestämisvastuunsa ulkopuolelle 18 vuotta täyttäneet potilaat, jotka tarvitsevat peruukkia tai tehdasvalmisteisia erikoisjalkineita lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä. Ohje ei jätä tilaa apuvälineen tarvisijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Potilaalta ei voida evätä kunnan järjestämisvelvollisuuden kuuluvaa, hänen tarvitsemaansa lääkinnällistä kuntoutusta, tässä tapauksessa apuvälinettä, pelkästään sillä perusteella, että hän kuuluu tiettyyn ikäryhmään.” Oikeusasiamies korosti sitä, että terveystalvelujen saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve.

²¹⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa henkilö sairasti *alopecia areata* -nimistä sairautta, joka oli sinänsä sellainen, että siitä aiheutuva peruukin hankinta tai hankinnan korvaaminen kuului kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Kaupungissa noudatetun ko. sairaanhoitoalueen apuväline-toimintaa varten vuosille 1999–2000 annettujen ohjeiden mukaan kosmeettisista proteeseista, kuten peruukeista aiheutuvista kustannuksista, korvattiin 1 900 markkaa vuodessa vain alle 18-vuotiaille. Perusteluna ohjeen ikärajoitukseen oli esitetty, etteivät lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineisiin varatut määrärahat ole mahdollistaneet kaikkien sinänsä tarpeellisten apuvälineiden myöntämistä tai niiden myöntämistä uudelleen esimerkiksi vuosittain. Alle 18-vuotiaille peruukkikuluja on korvattu, koska he eivät yleensä voi omin varoin hankkia peruukkia. Aikuisella on suurempi mahdollisuus priorisoida omien tulojensa käyttöä. Lapsen ja nuoren on myös vaikeampi sopeutua itseensä hiuksettomana. Näitä kaupungin esittämiä perusteluita voitiin pitää hyväksyttävänä syny ohjeistuksessa esiintyvälle ikäkri-

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa oli kysymys toisaalta siitä, että kaupungin käytäntö ikärajoineen oli jatkunut jo pitemmän aikaa. Kuitenkin julkaistussa ratkaisussa ei jostain syystä ollenkaan tuoda esiin sitä, että lopputuloksessa on huomattavia eroja julkaistun korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun kanssa. Oikeusasiamiehen tulisi omassa ratkaisutoiminnassaan pyrkiä siihen, että ristiriitaa tuomioistuinratkaisun kanssa ei syntyisi ja jos lopputulos on erilainen, tulisi oikeusasiamiehen myös tämä perustella. Ero korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun välillä ei ole kuitenkaan aivan niin suuri, koska korkein hallinto-oikeus otti kantaa nimenomaan yksittäistapaukseen ja eduskunnan oikeusasiamies yleiseen ohjeistukseen. Yksittäistapauksessa ja yleisissä ohjeissa PL 6 §:n hyväksyttävät perusteet voivat olla painoarvoltaan erilaisia, eikä korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitettu ohjeista sinänsä, mutta toisaalta argumentoinnillaan se oli hyväksynyt ohjeet ja antanut niille myös yksittäistapauksessa tulkintavaikutusta.²¹⁹

Vaikka ylimmät laillisuusvalvojat eivät pääsääntöisesti puutu vireillä oleviin asioihin, tämän mahdollisuuden sulkemista täysin pois ei ole pidetty aikaisemmin²²⁰ eikä vuoden 2011 uudistuksessaan tarkoituksenmukaisena. Periaatteellisesti on pidetty mahdollisena puuttua tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan erityisesti kiinnittäen huomiota oikeudenkäynnin kestoon. Viipymistilanteessa oikeusasiamies ei puutu itse pääasian ratkaisemiseen tuomioistuimessa.²²¹ Suomessa oikeusasiamiehen ehdottomaan tutkimiskynnykseen ei kuulu se, että oikeusasiamies ei voisi tutkia asiaa, vaikka asiasta voitaisiin tai olisi voitu hakea muutosta myös normaalein muutoksenhakukeinoin, vaikka vuoden 2011 oikeusasiamieslainmuutoksen jälkeen tällä on erityistä merkitystä käsitte-

terille. Henkilölle oli viimeksi vuonna 1997 myönnetty korvaus peruukin hankintaa varten. Jaoston käsitellessä asiaa sillä oli siten ollut riittävästi tietoa hänen yksilöllisestä tarpeesta eikä hän ollut tuonut esiin mitään sellaista, mikä aiheuttaisi syyn arvioida hänen tarpeensa uudelleen.

²¹⁹ Korkein hallinto-oikeus korosti myös sitä, että yksilöllinen tarve tuli ohjeistuksesta (priorisoinnista) huolimatta ottaa huomioon ja ko. henkilö oli saanut apuvälineen joitakin vuosia aikaisemmin.

²²⁰ HE 202/2001 vp. Tämä liittyy ajatteluun, että laillisuusvalvojat ovat muita oikeus- turvaelimiä täydentäviä instituutioita. Esim. *Pölönen* 2005, s. 111–112 viitaten oikeusasiamiehen kannanottoihin.

²²¹ *Pölönen* 2005, s. 112–114. Sen sijaan oikeusasiamies on ottanut kantaa valitus- oikeuden laajuuteen hallinnon sisäisen muutoksenhaun tilanteessa. AOA 22.4.1999 dnro 1204/4/98 (Hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus).

lykynnyksen harkinnassa. Lisäksi koska hallinnolliset ratkaisut eivät useinkaan saa oikeusvoimaa, vaan sama asia voidaan laittaa vireille toistuvasti, on hyvinkin mahdollista, että sekä oikeusasiamies että hallintotuomioistuin tulevat antaneeksi samaan asiakokonaisuuteen omat ratkaisunsa. Siinä tapauksessa, että oikeusasiamies antaa oman ratkaisunsa ensin, ja se on kantelijan näkemysten mukainen, paljon on tieteen kiinni siitä, millaisen ratkaisun viranomaisen tekee.

Suomessa pidettiin erityisesti aikaisemmin tärkeänä sitä, että henkilö voi itse tehdä ratkaisun sen suhteen, kääntyykö hän asiassa tuomioistuimen vai oikeusasiamiehen puoleen. Oikeusasiamiestoiminnan puolelta on kuitenkin nähty myös ne epäkohdat, jotka liittyvät ihmisten käsityksiin oikeusasiamiehen tosiasiallista laajemmista valtuuksista puuttua viranomaisten toimintaan.²²² Sekä oikeusasiamies että tuomioistuimet ratkaisevat varsin samantyyppisiä asioita.²²³ Oikeusasiamies kuitenkin katsoo mahdollisuuden puuttua ratkaisuihin olevan laajempi sellaisilla hallinnonaloilla ja sellaisessa tapauksissa, joissa ei anneta valituskelpoisia hallintopäätöksiä.²²⁴ Oikeusasiamies on itse korostanut asemaansa esimerkiksi myös vammaispalvelulain kaltaisten sosiaalisten etuuksien tulkintalinjojen edistäjänä.²²⁵

Joissakin tilanteissa, kun asian tiedetään olevan myös muutoksenhaun kohteena, oikeusasiamies on tehnyt selkeän rajauksen siinä, miltä osin oikeusasiamies selvittää asiaa ja miltä osin asia jätetään muun oikeusturvatiien – siis lähinnä muodollisen hallintovalitustien – ratkaistavaksi.²²⁶ Asiakirjapyynnön vireillepanotapaa koskeneessa ratkaisussaan

²²² Keskimäärin vähän yli puolet kanteluista on muutoksenhakutyyppisiä, eli niissä on kysymys tyytymättömydestä tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. *Jääskeläinen* 2010a, s. 187.

²²³ Esimerkiksi vammaispalvelulain toteutumisesta on löydettävissä monia sellaisia tapauksia, joissa vastaavissa tilanteissa asiaan on haettu muutosta hallintotuomioistuimelta ja toisissa vastaavissa tilanteissa on kanneltu oikeusasiamiehelle. Vrt. esim. EOA 30.5.2003 dnro 595/4/01 (Oikeus vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin); KHO 15.05.2000/906; KHO 26.4.2006/980 (KHO 2006:19).

²²⁴ *Jääskeläinen* 2010a, s. 190.

²²⁵ Vammaispalvelulain ohella esillä on ollut erityyppiset sosiaali- ja terveydenhuollon hoivapalvelut. Esim. EOA 26.2.2008 dnro 1787/4/06 (Hoito- ja kasvatushenkilökunnan mitoitus päiväkodissa).

²²⁶ Välttämättä kysymys ei ole siitä, kuten *Mikko Sarja* toteaa, etteivät laillisuusvalvojat pääsääntöisesti ota tutkittavakseen kanteluita, joiden tarkoittamissa asioissa on vielä käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie. *Sarja* 2001, s. 23. Suomalaisen muutoksenhakujärjestelmän näkökulmasta tällaisten rajausten tekeminen on vaikeaa. Yleensä muutoksenhakijat ovat lyhyet, ne ovat vain lähinnä asianosaisen ulottuvilla toisin kuin kantelumahdollisuus ja myös valituskelpoisen ratkaisun osalta on

apulaisoikeusasiamies (AOA 24.3.2005 dnro 1459/4/04) teki tulkinnan rajauksen. Oikeusasiamies tutki vain kantelussa tarkoitetun asiakirjapyyntö vireillepanomuotoa koskevaa kysymystä. Apulaisoikeusasiamies ei siten ottanut ratkaisussaan kantaa asiakirjapyyntö johdosta annetun maistraatin päätöksen lainmukaisuuteen (eli lähinnä siihen, ovatko asiakirjapyyntöissä tarkoitetut tiedot salassa pidettäviä tai julkisia). Viimeksi mainitun kysymyksen osalta Helsingin hallinto-oikeus oli antanut päätöksen henkilön valituksen johdosta. Päätös ei ollut oikeusasiamiehen käsitellessä asiaa vielä lainvoimainen. Apulaisoikeusasiamies ilmaisi käsityksensä maistraatin virheellisestä menettelystä sekä suullisen asiakirjapyyntö ratkaistavaksi ottamisesta.²²⁷ Sisältäessään sekä menettelyllisiä että aineellisia osa-alueita ovat julkisuusasiat olleet kuitenkin yleensä sellaisia asioita, joissa oikeusasiamies ottaa selkeästi kantaa myös itse julkisuuskytymykseen: onko tieto tullut antaa vai ei.²²⁸

Vaikka asia on ollut tuomioistuimen ratkaistavana, oikeusasiamies saattaa vielä erikseen liittää oikeuskysymyksen perusoikeuksien soveltamiseen²²⁹ tai sitten oikeusasiamies katsoo asiakseen alkaa selvittää asiaa laajemmin. Tuomioistuimen ratkaisu on voinut tuoda esiin yksittäistapausten, jonka taustatilanteen yleisyyttä halutaan selvittää tai tarkastella kysymystä myös tämän yksittäisen ratkaisun täytäntöönpanon näkökulmasta.²³⁰

olemassa selkeitä rajanvetovaikeuksia.

²²⁷ Apulaisoikeusasiamies katsoi tapauksessa ilmenneen tulkinnanvaraisuutta erityisesti viranomaisen ratkaistavaksi saatettavan asiakirjapyyntö vireillepanotavan osalta. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies lähetti päätöksestä jäljennöksen myös oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten.

²²⁸ Esim. AOA 8.11.2007 dnro 3562/4/05 (Nimettömän ilmiannon käsittely työvoimapoliittisessa asiassa), EOA 30.6.1992 dnro 1620/4/91 (Pakkokeinodiaarien julkisuus); EOA 30.6.1992 dnro 1375/4/91 (Siviili- ja rikosasiain diaarien julkisuus); EOA 2.10.1992 dnro 683/4/92 (Korkeimman hallinto-oikeuden diaarien julkisuus).

²²⁹ Esim. Oulun hallinto-oikeus oli kumonnut rakennuslautakunnan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi naapurin puutteellisen kuulemisen vuoksi. Koska hallinto-oikeus oli jo puuttunut näihin menettelyvirheisiin, asia ei näiltä osin antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta muuhun kuin kiinnittää rakennusvalvonnan huomiota naapurin kuulemisen merkitykseen. Apulaisoikeusasiamies korosti sitä, että kysymys oli asianosaisen kuulemisesta, joka kuuluu myös perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon. AOA 31.8.2007 dnro 3000/4/05 (Päätös kanteluun rakennusvalvontaa koskevassa asiassa).

²³⁰ AOA 3.3.2009 dnro 3082/2/07 (Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnan viranhaltija). Helsingin hallinto-oikeus oli antamallaan päätöksellä kumonnut (Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007 07/1242/2) pysäköinninvalvojan tekemän

Kansainvälisesti on käyty keskustelua siitä, millainen oikeuslähdeoppi oikeusasiamiehellä voi olla verrattuna tuomioistuimeen. Tanskassa lähtökohtana on pidetty sitä, että oikeusasiamies soveltaa oikeusnormeja samalla tavalla kuin tuomioistuimen odotettaisiin soveltavan. Ruotsissa on lähdetty siitä, että oikeusasiamiehen tulisi kunnioittaa hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Yleensä oikeusasiamies noudattaakin tuomioistuinten laintulkintoja, kuten mikä hyvänsä muu lakia soveltava toimielin. Ruotsin oikeusasiamiehelle systemaattinen hierarkia ei ole osoittautunut mitenkään ongelmalliseksi, mutta periaatteessa oikeusasiamies katsoo, että se ei ole sidottu niihin. Oikeuslähdeopillisesti Ruotsissa korostuu romanis-germaanisen tradition mukaisesti oikeusasiamiehenkin toiminnassa se, että kysymys on sen arvioimisesta, onko toiminta ollut lainvastaista, ei se, onko se ollut oikeuskäytännön vastaista.²³¹

Kun oikeusasiamies ja tuomioistuintie ovat rinnasteiset tai osittain vaihtoehtoiset, kysymys oikeusasiamiehen neuvontavelvollisuudesta on tullut esiin myös kansainvälisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi ratkaisussaan *Lamberts* (2000)²³², että oikeusasiamiehelle tarkoitettuun kantelumahdollisuuteen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisena oikeussuojakeinona sovelletaan erityisiä kriteereitä, eivätkä sen tavoitteet ole välttämättä samat kuin tuomioistuimessa nostettavalla kanteella. Kantelun tehnyt ja sittemmin kanteen Euroopan oikeusasiamiestä vastaan nostanut katsoi, että oikeusasiamiehen olisi tullut kantelun tekemisen jälkeen ja ennen asiaankuuluvien määräaikojen päättymistä neuvoa häntä tekemään valitus ja laittamaan vireille kanne valintalautakunnan päätöksen kumoamiseksi. Tuomioistuimen mielestä henkilön tuli itse harkita, mikä käytettävissä oleva keino palvelee hänen etujaan paremmin. Suomessa on lähtökohtaisesti omaksuttu se linja, että jos kanteluasian kohdalla on mahdollisuus edelleen valittaa asiasta, asianosaiselle ilmoitetaan aikamääreistä, joiden määräaikojen laiminlyönti

päätöksen ja poistanut ajoneuvon kuljettajalle määrätyn pysäköintivirhemaksun. Hallinto-oikeuden päätös oli perustunut siihen, ettei pysäköintivirhemaksun antaneella yksityisen vartiointiyhtiön työntekijällä ollut asiassa toimivaltaa eikä kunnallinen pysäköinninvalvoja ollut voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtävää. Hallinto-oikeuden päätöksen johdosta apulaisoikeusasiamies oli ottanut omana aloitteena tutkittavakseen, millä oikeudellisella perusteella pysäköinninvalvoja oli katsonut näin voivansa menetellä, miten kauan menettely oli jatkunut ja mihin toimenpiteisiin pysäköinninvalvoja oli hallinto-oikeuden päätöksen johdosta ryhtynyt.

²³¹ Näkökohdista. *Bonnor* 2003, s. 252.

²³² T-209/2000 *Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies*, 10.4.2002.

johtaa niiden menettämiseen. Näin tehdään, jos asia tulee havaituksi.²³³ Oikeusasiamieslain uusi 3 §:n 3 momentti säättää oikeusasiamiehelle lais- sa säädetyn mahdollisuuden ilmoittaa kantelijalle käytettävänä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muutakin ohjausta, jos hän ei ota kante- lua ainakaan vielä tässä vaiheessa lähemmin tutkittavakseen. Asiasta on ilmoitettava viivytyksettä.

4.10 ASIOIDEN TOISTUVUUS OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUKÄYTÄNNÖSSÄ

Oikeusasiamiehellä toistuvat tietynlaiset kanteluasiat. Viivästys- ja passiivisuuskysymykset – jopa saman viranomaisen kohdalla – ovat tyypillisesti tällaisia. Tiettyjen viranomaisten kohdalla on usein toistu- via kantelutyyppisiä ja asioita. Sosiaalishallinnon alueella lastensuoje- lukysymykset ovat yleisesti erityisen kanteluherkkää aluetta, jossa epäillyt ja mahdolliset ylilyönnitkin ovat yleisiä.²³⁴ Mielenkiintoinen kokonaisuutensa oikeusasiamiehen valvontatoiminnassa on ollut ky- symys viranomaisten puhelinpalvelujen maksullisuudesta. Valiokun- tavaiheessa hallintolakiin palautettiin valmisteluvaiheessa pois jätetty lausuma hallintolain mukaisen neuvonnan maksuttomuudesta. Tä- hän nojautuen (apulais)oikeusasiamies on toistuvasti joutunut puut- tumaan siihen, että viranomaiselle soittamisesta peritään heti ensivai- heesta alkaen ylimääräisiä – vaikkakin vähäisiä – maksuja. Huolimatta siitä, että monet viranomaiset olivat ilmoittaneet oikeusasiamiehelle joko saattaneensa tai ilmoittaneet saattavansa puhelinpalvelunsa hinnoittelun hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaati- musten mukaiseksi, näin ei kuitenkaan tapahtunut.²³⁵

²³³ Asia esillä. PTK 67/1998 vp (puheenvuoro oikeusasiamies Lauri Lehtimaja).

²³⁴ Esim. AOA päätös 24.6.1992 dnro 971/4/91 (Lapsen itsemääräämisoikeuden rajoittaminen koulukodissa); AOA varamiehen kirje 12.6.1992 dnro 450/4/90 (Lapsen ja vanhempien yhteydenpidon rajoittaminen).

²³⁵ Esim. AOA 3.11.2005 dnro 382/4/04; AOA 22.6.2006 dnrot 1776/4/05; AOA 22.6.2006 dnro 3155/4/04; AOA 22.6.2006 dnro 1918/4/05; AOA 22.6.2006 dnro 1933/4/04; AOA 20.3.2008 dnro 2000/4/07; AOA 28.5.2008 dnro 1311/2/08. Edelleen. EOA 30.12.2010 dnrot 347/4/09 ja 763/4/09 (Oikeushallinnon lainvastaisesti maksullinen puhelinpalvelu); EOA 30.12.2010 dnro 1520/4/09 (Metsähallituksen maksullinen puhelinpalvelu); EOA 30.2.2010 dnro 273/4/09 (Seurakuntayhtymän puhelinpalvelun maksullisuus); EOA 18.3.2010 dnro 3467/4/08 (Huomautus puhelinneuvonnan mak-

On sellaisia asiakokonaisuuksia, jotka ovat yleisesti vaikeita säännellä ja joita koskevat kantelut toistuvat oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Asia on tällöin usein vaikeasti säänneltävä, koska sääntelyssä joudutaan painottamaan erilaisia merkittäviä (perus)oikeudellisia intressejä. Sääntelystä joudutaan tekemään tällöin myös väljää, viranomaiselle harkintavaltaa eri tilanteisiin antavaa.²³⁶

Eräs alue, jota oikeusasiamies ei juuri kannanotoissaan tuo esille, on hallinnon tehokkuusnäkökohdat. Hyvän hallinnon vaatimukset ovat sidosissa ei vain oikeusturvatekijöihin, vaan myös hallinnon järjestämiseen. Kysymyksiin hallinnon sisäisestä järjestämisestä oikeusasiamiehen kannanotoissa ei ole juuri puututtu. Ongelmien saatetaan mainita olleen esimerkiksi tietyllä sosiaalialueella ja on viitattu kunnan antamiin tietoihin toiminnan panostuksista, mutta kysymykset hallinnon sisäisestä järjestämisestä on jätetty viranomaisille.

Oikeusasiamieslain 10 §:n 1 momentin mukaan huomautus annetaan vastaisen varalle. Mitä tällä ”vastaisen varalla” todella tarkoitetaan? Entä jos tilanne toistuu saman virkamiehen tai viranomaisen kohdalla?²³⁷ Tältä osin tilanne on varsin avoin. Joissakin tilanteissa toistuvuus voi viitata tahallisuuteen ja syytekynnys voi ylittyä. Mutta jos kyse ei ole yksittäisen henkilön laiminlyönnistä, asioiden toistuvuus ja tilanteen pysyminen ennallaan oikeusasiamiehen huomautuksesta huolimatta voi olla ongelmallista koko oikeusasiamiesinstituutionkin toiminnan kannalta.

sullisuudesta katsastusyhtiölle ja AKelle).

²³⁶ Esim. lastensuojeluilmoituksen tai yleensä vastaaventyypisen ilmoituksen tehneen henkilön henkilöllisyyden salassapitokysymykset. Jo vanhan sääntelyn aikainen ratkaisu. EOA 14.10.1988/3165 dnrot 318/4/87 ja 693/4/88 (kirje) (Sosiaaliviranomaisille osoitetussa kirjelmässä tarkasteltiin kysymystä, oliko sosiaaliviranomaisilla oikeus pitää salassa sen henkilön nimi, joka oli tehnyt sosiaaliviranomaisille asiaa selvitetäessä aiheettomaksi osoittautuneen ilmoituksen lastensuojelutarpeesta olevasta lapsesta). Kirjelmässä tarkasteltiin erikseen asianosaisen ja poliisin oikeutta saada tietää sosiaaliviranomaisten tietolähdettä. Sosiaaliviranomaisilla esittämää käsitystä, että sosiaaliviranomaisilla olisi sosiaalihuoltolain 57 §:n nojalla salassapitovelvollisuus tietolähteen suhteen, ei pidetty hyväksyttävänä. Samalla esitettiin ryhdyttäväksi toimenpiteisiin mm. sanotun säännöksen selvittämiseksi. Vrt. Vaasan hallinto-oikeus 02.09.2010 10/0455/3.

²³⁷ Huomautuksella tarkoitetaan oikeusasiamiehen ratkaisua, jossa tuodaan ilmi hänen käsityksensä asiassa noudatetun menettelyn virheellisyydestä. Tähän kannanottoon liittyy usein varoitus, ettei menettely saa uusiutua. KM 1975:41, s. 9. Tämä ajattelutapa ei ole nykyään mitenkään korostunut, mikä saattaa liittyä myös esimerkiksi virkamiesoikeudellisen kurinpitomenettelyjärjestelmän muutokseen.

4.11 OIKEUSASIAMIEHEN TEKEMÄN RATKAISUN SAAMA KRITIIKKI JULKISUUDESSA – TAPAUS SEURAKUNTALEHTIEN OSOITTEETTOMASTA JAKELUSTA

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun seurakuntalehtien osoitteettomasta jakelusta herätti keskustelua, ja ratkaisua kohtaan esitetty kritiikki sai apulaisoikeusasiamiehen reagoimaan epätavanomaisella tavalla. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi asiasta tiedoksi myös muistion. Ratkaisussaan seurakuntalehtien jakelusta seurakuntaan kuulumattomille (AOA 18.12.2006 dnro1953/4/06)²³⁸ eduskunnan apulaisoikeusasiamies (ratkaisijana apulaisoikeusasiamies *Jukka Lindstedt* ja esittelijänä *Liisa Nieminen*) joutui ottamaan kantaa kanteluun, joka liittyi myös apulaisoikeusasiamiehen aikaisempaan ratkaisuun (AOA 29.5.2006 dnro 3851/4/05, Uskonnollisten jäsenlehtien jakaminen seurakuntaan kuulumattomille) koskien Tikkurilan ja Rekolan seurakuntien menettelyä niiden jakaessa uskonnollisia lehtiä myös seurakuntaan kuulumattomille.²³⁹ Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamies halusi ja joutui tuomaan esiin päätösten taustaa. Ratkaisussa korostettiin sitä, että eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään, että oikeusasiamies ottaa asian tutkittavakseen joko hänelle tehdyn kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan. Kanteluun vastatessaan hän ottaa kantaa vain tuohon yksittäiseen tapaukseen eikä hänellä ole valtaa antaa yleisiä, koko maata koskevia normeja tai käyttäytymissääntöjä. Tosin lain 11 §:n mukaan oikeusasiamies voi

²³⁸ Mielenkiintoista on, että ratkaisua on jälkikäteen muutettu ja korjattu kirjoitusvirheenä väärä pykäläviittaus perustuslakiin viitaten hallintolain 51 ja 52 §:ään: ”Suomen perustuslain 109* §:n (*korjattu 15.2.2007 hallintolain 51 ja 52 §:n nojalla kirjoitusvirheenä perustuslain 38 § perustuslain 109 §:ksi) mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.” Erikoiseksi tämän tekee se, että hallintolaissa eduskunnan oikeusasiamies rajataan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle laillisuusvalvonnassaan, eikä kanteluasioissa annettuja ratkaisuja näin voisi korjata hallintolain itseoikaisuään-
nönsten perusteella. Tämäkin osoittaa tarvetta hallintolain soveltamisalan muuttamiselle.

²³⁹ Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt otti esiin oikeusasiamiehen ja median suhteen sekä yleensä sananvapauskysymykset myös erityyppisestä näkökulmasta. Ks. *Lindstedt* 2009, s. 21–24. Ks. myös seurakuntalehtien osoitteettomasta jakelusta. *Pa-juoja* 2010, s. 321–322.

kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Tällaisesta tapauksesta apulaisoikeusasiamies ei katsonut olleen kyse.

”Oikeusasiamies ei siis anna yksityiskohtaisia käytännön ohjeita siitä, miten jokin hänen arvostelemansa toiminta tulisi jatkossa järjestää. Esitän kuitenkin seuraavassa näkökohtia aikaisempien päätösteni perusteista. Lisäksi viittaan ohiseen muistioon, erityisesti sen lopussa olevaan yhteenvehtoon. Siinä esitetyt perus- ja ihmisoikeussäännöksistä sekä niitä koskevasta viranomaiskäytännöstä johdettavat näkökohdat ovat keskeisesti olleet aikaisempien päätösteni taustalla.”

”Tarkoittamanne viime toukokuussa tekemäni päätökset eivät merkinneet sitä, että pitäisin seurakuntalehtien osoitteetonta jakelua sellaisenaan perustuslain uskonnonvapaussäännöksen vastaisena. Katsoin, että lehden julkaisijan vastuulla on järjestää jakelu, joka kunnioittaa ihmisten uskonnollista vakaumusta. Tämän laiminlyöminen oli käsitykseni mukaan uskonnonvapaussäännöksen vastaista. Vähimmäisvaatimuksena pidin, että jakelun kieltoa lehdeltä vaatineen mielipidettä kunnioitetaan. Sen lisäksi suosituksena esitin, että paras vaihtoehto ongelmien estämiseksi olisi lehden jakaminen vain seurakunnan jäsenille.”

”Olennaista päätöksissä olikin, että kantelijat eivät olleet pystyneet estämään seurakuntalehden jakelua.” – – Yksi päätöksissä huomioon otettu seikka oli asianomaisten lehtien säännöllinen ja suhteellisen tiheä ilmestyminen. – – Lähtökohtanani oli myös se kanteluista ilmenevä käsitys, että asianomaisia lehtiä on pidettävä uskonnollisina julkaisuina. Tätä ei myöskään kantelujen johdosta annetuissa seurakuntien selvityksissä kiistetty.”

”Evankelis-luterilaiset seurakunnat ovat julkista tehtävää hoitavia viranomaisia. Tällä on päätösteni kannalta kahtalainen merkitys. Ensinnäkin seurakuntien toiminnasta esytyjen kantelujen tutkinta kuuluu oikeusasiamiehelle. Toisin on laita esimerkiksi sellaisten uskontokuntien kuin Jehovan todistajien suhteen. Myöskään puolueet ja kansalaisjärjestöt eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen vuoksi en voinut päätöksissäni tarkastella sitä, asettaako päätökseni seurakunnat eri asemaan jonkin yksityisen tahon kanssa, joskin toki ymmärrän päätöksieni voivan herättää tällaista keskustelua.”

”Toiseksi seurakuntien viranomaisasema vaikuttaa siihen, minkälaista toimintaa suhteessa kansalaisiin seurakunnilta voidaan mielestäni edellyttää. Viranomaisasemasta seuraa käsitykseni mukaan, että vakaumusta

kunnioitava jakelu on seurakunnan vastuulla eikä asiaa voida jättää pelkästään jakelun kohteen omien toimenpiteiden varaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

”Päätöksieni johdosta on käyty keskustelua siitä, että niissä edellytetty menettely ei ole taloudellisesti edullisin. Taloudelliset seikat eivät kuitenkaan saa heikentää perusoikeuksia. Myöskään seurakuntalehtiä koskevien päätöksieni yhteydessä en siksi voinut ottaa huomioon sitä, mikä jakelutapa olisi seurakunnille edullisin.”²⁴⁰

Tapauksessa käy ilmi yleinen kaikkeen ratkaisutoimintaan liittyvä toiminnan pistemäisyys. Tuomioistuinten toiminnassa korostuu erityisesti tapausten pistemäisyys, eli oikeussuojaa etsivän tahon aktiivisuus. Oikeusasiamiehen toiminnassa tällainen ei olisi välttämätöntä oikeusasiamiehen omien tutkimisvaltuuksien vuoksi. Oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisen kannalta olisikin voitava miettiä suhdetta

²⁴⁰ Ks. myös muistio 18.12.2006 Jukka Lindstedt, Liisa Nieminen (Uskonnonvapaudesta erityisesti suhteessa sananvapauteen), jossa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua perustellaan muun muassa negatiivista uskonnonvapautta koskevalla viranomaiskäytännöllä. Perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 55). Oikeuskirjallisuudesta viitattiin Martin Scheininin teokseen *Perusoikeudet*. Kun on kyse yksilön oikeudesta pysyä erossa itselleen vieraan tunnustuksen mukaisesta toiminnasta, kyseessä on samalla negatiivinen uskonnonvapaus. Eduskunnan oikeusasiamiehen aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä otettiin esiin negatiivista uskonnonvapautta koskevia ja sivuavia päätöksiä, muun muassa puolustusvoimien paraatijumalanpalveluksista (päätos 8.12.2000, dnrot 1566/4/98, 2129/4/98 ja 2718/4/99 sekä päätös 27.2.2004, dnro 1861/4/03). Muistiossa otettiin esiin se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtenyt siitä, että sananvapauteen voidaan tavanomaista laajemman harkintamarginaalin puitteissa puuttua myös toisten henkilöiden uskonnollisen vakaumuksen kunnioittamiseksi (erityisesti *Otto-Preminger-Institut*-tapaus). Sananvapauden rajoitus voi perustua tarpeeseen antaa suojaa toiselle perusoikeudelle. (PeVL 23/1997 vp). Sananvapauden kohdalla ydinalue suojaa ennen kaikkea poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja tiedonvälitystä. Tältä osin muistiossa viitattiin Jehovan todistajien evankelioimistyötä koskeneeseen oikeusasiamiehen antamaan päätökseen (24.10.2000, dnro 836/4/97). Jos asuntoyhtiöt tai yksittäiset kiinteistönhaltijat kieltävät evankelioimisen omalla alueellaan, heillä on siihen perustuslain mukaan oikeus. Tällöin on juuri kyse negatiivisen uskonnon- ja sananvapauden toteuttamisesta. Vrt. myös EOA 29.10.2004 dnro 539/4/03. Yhteenvetona muistiossa oikeuskäytäntö tiivistettiin siten, että ”uskonnonvapaussäännös suojaa kansalaisia uskonnon omaksumista koskevalta painostukselta. Uskonnonvapauden ulottuvuuden kannalta merkityksellistä on muukin toiminta kuin varsinainen uskonnon harjoittaminen. Sananvapauden rajoitus voi perustua tarpeeseen antaa suojaa (positiiviselle tai negatiiviselle) uskonnonvapaudelle. Selvästi ilmaista tahtoa vastaan harjoitettu uskonnollinen julistaminen ei ole hyväksyttävää.”

yksittäistapauksellisen oikeusturvan ja yleisempien linjausten välillä. Koska oikeusasiamiehellä on mahdollisuus kiinnittää myös yleisemmin viranomaisen huomiota ja ehdottaa säädösmuutoksia, tulisi julkaistussa ratkaisukäytännössä miettiä näiden erilaisten toimenkuvien välistä suhdetta, jotta ei aiheuteta epätietoisuutta.

Seurakuntalehtien osoitteettomaan jakeluun liittyvät ratkaisut ja niiden saama julkisuus eivät jääneet sivuamatta perustuslakivaliokunnassa eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2006 kertomusta käsiteltäessä. Tämä kertoo omalta osaltaan tapauksen eräänlaisesta poikkeuksellisuudesta, ja on ymmärrettävissä eduskunnan eräänlaiseksi kritiikiksi. Tämänkin vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi vakiovirkkeensä: valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan mietinnössä oli lopuksi otsikko ”muita seikkoja”. Tässä perustuslakivaliokunta toteaa kertomuskauteen sinänsä liittymättömänä seikkana kiinnittäneensä perustuslain näkökulmasta huomiota sisällöltään uskonnolliseksi luonnehdittavan viestinnän vapauteen. Perustuslakivaliokunta kävi läpi perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattua sananvapautta, 11 §:ssä turvattua uskonnon ja omantunnon vapautta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklaa. Perustuslakivaliokunta totesi uskonnon- ja sananvapauden taustalla vaikuttavan yleiset ajatukset moniarvoisesta ja suvaitsevasta yhteiskunnasta. ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on näistä lähtökohdista jo perinteisesti katsonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklan soveltamisalaan kuuluviksi myös sellaiset viestit, jotka ovat sisällöltään esimerkiksi väestön jonkin osan mielestä järkyttäviä tai hämmentäviä.” Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että ”perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus antavat hyvin vahvaa suojaa uskonnollisen ja muun vakaumuksellisen viestinnän vapaudelle. Tämä vapaus kuuluu yhtäläisesti jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle yksilölle samoin kuin esimerkiksi kaikille Suomessa toimiville uskonnollisille yhdistyksille. Mahdollisista rajoituksista viestinnän vapauteen voidaan säätää lailla, mutta sellaisen lain tulee täyttää perusoikeusrajoituksiin kohdistuvat yleiset vaatimukset muun ohella sääntelyn hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä samoin kuin tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.”²⁴¹

²⁴¹ PeVM 17/2006 vp – K 6/2006 vp. Täysistuntokeskustelussa Kimmo Sasi kiinnitti vielä erityisesti huomiota perustuslakivaliokunnan lausumaan. ”Nimittäin siinä yhteydessä käsitelimme kysymystä uskonvapaudesta ja viestintävapaudesta, koska yhteiskunnassa on syntynyt laajempaa keskustelua tältä osin ja oli myös esitetty kritiikkiä apulaisoikeusasiamiehen tiettyä ratkaisua kohtaan, joka koski uskonnollisten lehtien le-

Perustuslakivaliokunnan tämä ”muiden seikkojen” esittely ikään kuin ilmentää omalta osaltaan suomalaista perusoikeusjärjestelmää, jossa perustuslakivaliokunnalle on annettu auktoratiivinen oikeus päättää perustuslainmukaisuuskysymyksistä. Tätä ei haluttu antaa esimerkiksi oikeusasiamiehelle.²⁴² Apulaisoikeusasiamies kuitenkin pysyi peruskannassaan.²⁴³

Tapaus seurakuntalehtien osoitteettomasta jakelusta²⁴⁴ osoittaa sen, kuinka yleisen mielipiteen merkitystä²⁴⁵ ei voida sivuuttaa. On kuitenkin harvinaista, että oikeusasiamiehen toimet ylipäättensä kyseenalaistetaan. Tämä voi olla eräänlainen uusi tendenssikin, sillä keskustelua ovat

vittämistä.” ”Perustuslakivaliokunta ei koskaan ota kantaa yksittäisiin kysymyksiin eikä myöskään tässä tapauksessa ota kantaa siihen, onko oikeusasiamiehen kansliassa tai apulaisoikeusasiamiehen toimesta jokin ratkaisu tehty oikein vai väärin, mutta katsoitiin kuitenkin, että tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota tiettyihin tärkeisiin periaatteisiin, jotka koskevat sananvapautta ja uskonnonvapautta.” Tähän kysymykseen puuttuivat eräät muutkin kansanedustajat viitaten myös siihen, että apulaisoikeusasiamiehen tulkintaa olivat kritisoineet ratkaisun antamisen jälkeen myös eräät valtiosääntöoikeuden asiantuntijat. Toisaalta todettiin perustuslakivaliokunnan vain yleisellä tasolla ottaneen kantaa siihen, mitä sananvapaudella ja uskonnonvapaudella perustuslain mukaan tarkoitetaan, mutta toisaalta perustuslakivaliokunta ei ole mikään muutoksenhakuinstanssi, vaikka apulaisoikeusasiamiehen lausunto onkin ollut inspiraation lähteenä ja perustuslakivaliokunta otti asiaan perusteellisesti kantaa. Kansanedustajien puheenvuoroissa viitattiin myös niihin ylimääräisiin kustannuksiin, joita apulaisoikeusasiamiehen kannanotto oli aiheuttanut seurakunnille ja kustantajille. Täysistunnon pöytäkirja PTK 159/2006 vp. Eduskunnassa perustuslakivaliokunnan mahdollisuuteen ottaa esiin yksittäisiä tapauksia on suhtauduttu periaatteellisesti mahdollisena. Ks. esim. täysistunnon pöytäkirja PTK 95/2004 vp (23.9.2004).

²⁴² *Liisa Nieminen* on artikkelissaan vuodelta 2008 kritisoinut tätä eduskunnan taholta tullutta puuttumista oikeusasiamiehen ratkaisutoimintaan ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemaan yksittäiseen kanteluasiaan. Hän toteaa artikkelissaan, että ei ole mitenkään harvinaista, että täysistunnossa oikeusasiamiehen kertomusta käsiteltäessä kansanedustajat ottavat kantaa yksittäisiin tapauksiin, mikä on sinänsä sallittua ja lainmukaista sen kuuluessa kansanedustajalle perustuslain 31 §:ssä turvattun puheoikeuden alaan. ”Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tulee oikeusasiamiehen riippumattomuuden säilyttämiseksi pidättyä ottamasta kantaa yksittäisiin tapauksiin. Tässä ei tosin ole aina onnistuttu, vaan joskus valiokunta on oikeusasiamiehen kertomusta käsitellessään ottanut kantaa myös oikeusasiamiehen yksittäisiin toimiin.” Ks. *Nieminen* 2008, s. 380–381.

²⁴³ AOA 24.4.2009 dnro 3531/4/06 (Osoitteellinen jakelu on paras jakelumalli).

²⁴⁴ Kantelu seurakuntalehtien osoitteettomasta jakelusta liittyy moniin muihin kanteluihin, joita on tehty evankelisluterilaisesta kirkosta. Esim. EOA 3.3.1999 dnro 2009/4/96 (Kirkko äänestyspaikkana); AOA 27.3.2008 dnro 36/4/08 (Yhteisön kirkollisverovelvollisuus); AOA 27.3.2008 dnro 429/4/08 (Luonnollisen henkilön velvollisuus suorittaa kirkollisveroa verovuotta edeltäneen vuoden lopun tilanteen mukaan).

²⁴⁵ Skandinaavisen oikeusasiamiehen riippumattomuutta on nähty korostetun myös suhteessa kansalaiskeskusteluun. *Wilson* 1989, s. 298. Ks. myös *Heinonen* 1989, s. 111, joka on todennut oikeusasiamiesten kannanottojen olevan avoimia julkiselle kritiikille samalla tavoin kuin muidenkin viranomaisratkaisujen.

herättäneet myös eräät yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoamiseen liittyneet tapaukset. Tapaus kertoo myös siitä, että kanteluasian käsittelyn kohdalla saatetaan painottaa perustellusti sitä, mihin seikkoihin yksilö vetoaa kantelunsa tueksi, mutta kuitenkin tulisi ottaa huomioon oikeusjärjestys – ja tässä tapauksessa perusoikeusjärjestelmä – kokonaisuutena.

Kansainvälisestäikin on nostettu esiin kysymys siitä, mitä tapahtuu, jos oikeusasiamiehen kannanotto on vastoin vallitsevaa mielipidettä. Millainen vaikutus tällaisella on oikeusasiamiehen auktoriteetin kannalta?²⁴⁶ Kysymys on mielenkiintoinen, koska oikeusasiamies käyttää myös julkisuutta vaikutuskeinonaan. Oikeusasiamiehen auktoriteetin on yleisesti katsottu perustuvan säännöksiin liittyvien argumenttien vakuuttavuuteen perustelutilanteessa. Ongelmia liittyy myös oikeusasiamiehen kannanottoihin poliittisesta näkökulmasta.²⁴⁷

Seurakuntalehtien osoitteetonta jakelua koskeva ratkaisu sai paljon huomiota osakseen, ja tapaus oli sikäli poikkeuksellinen, että se sai aikaan paljon keskustelua – myös ratkaisun oikeellisuudesta. On löydettävissä myös vähemmän yhteiskunnallisesti mielenkiintoisia ratkaisuja, joissa oikeudellisen kysymyksen tarkastelun laajuutta olisi saattanut olla aiheellista muuttaa. Oikeusasiamies valvoo nimenomaan hyvän hallinnon noudattamista, josta keskeisen lainsäädännöllisen konkretisoinnin muodostaa hallintolaki (434/2003). Hallintolain kaikkia säännöksiä ei kuitenkaan vaikuteta sovellettavan täysimääräisesti²⁴⁸ eikä enää sa-

²⁴⁶ Esim. *Magnette* 2005, s. 111. Euroopan oikeusasiamies on korostanut oman toimintansa näkökulmasta sitä, että täytyy huolehtia siitä, että suositukset ovat sellaisella rajalla, jonka viranomaiset voivat hyväksyä. Tämä koskee yleisiä ohjeita: suosituksia yleisiin ongelmiin ja systemaattisiin hallinnollisiin epäkohtiin. Yksittäisessä tapauksessa, tietyssä kantelijan kokemassa vääryydessä, suosituksia tulisia noudattaa. Jos hallinto alkaa vastustaa oikeusasiamiehen suosituksia, oikeusasiamiehen auktoriteetti voi kärsiä korvaamatonta haittaa. Jotkut oikeusasiamiehet ottavat kuitenkin enemmän riskejä. *Diamandouros* 2005b, s. 235.

²⁴⁷ *Paavo Kastarin* mielestä eduskunnalla oli oikeus arvostella oikeusasiamiehen toimintaa kertomusten käsittelyn yhteydessä, mutta hän näki ongelman liittyvän oikeusasiamiehen toiminnan määräaikaiseen luonteeseen. Ks. *Kastari* 1970, s. 711; *Kastari* 1977a, s. 248; *Kastari* 1977b, s. 244–246, 248–249.

²⁴⁸ Säännösten käytössä ilmenee myös valikoitavuutta. Esim. AOA 20.12.2007 dnro 2307/4/07 (Ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa) viitattiin PL 21 §:n 1 momenttiin, HL 7 §:ään sekä 22 §:n 1 momenttiin ja 31 §:n 1 momenttiin, mutta ei jostain syystä HL 8 §:ään, vaikka neuvontavelvollisuus liittyy konkreettisemmin kuin HL 7 § viranomaiselle toimitetun puutteellisen hakemuksen täydentämisen ohjaukseen. Ratkaisussa AOA 5.11.2009 dnro 795/4/08 (Poliisilaitoksella epäyhtenäisiä käytäntöjä ajokorttia myönnettäessä) viitattiin taas muun muassa HL 6–8 §:iin, mutta mahdollis-

massa määrin tulkintaa laajentavasti²⁴⁹ kuin aikaisemmin ennen hallintomenettelylain säätämistä ja hallintomenettelylain voimassa ollessa.²⁵⁰ Tästä voidaan löytää joitakin esimerkkejä.²⁵¹

Eräs hallintolain soveltamista ei ainakaan laajentava esimerkkiratkaisu liittyy työvoimapolitiisiin lausuntoihin (AOA 26.5.2008 dnro 3249/4/06, Virhe työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa). Kantelija oli arvostellut oikeusasiamiehelle saapuneessa kirjeessään Helsingin työvoimatoimiston menettelyä hänen asiassaan. Kantelija kertoi työttömyyskassan perineen häneltä takaisin maksamiaan päivärahoja, vaikka päivärahan maksaminen oli perustunut työvoimatoimiston virheeseen. Tapauksessa tuli ilmi henkilön kuuleminen siinä yhteydessä, että työvoimatoimisto ilmoittaa työttömyyskassalle tiedossaan olevan seikan, jolla saattaa olla vaikutusta hakijan päivärahoikeuteen. Apulaisoikeusasiamies totesi työvoimatoimiston menettelyn arvioinnin osalta yhtyvänsä siihen, mitä työministeriö oli lausunnossaan todennut havaitusta virheestä ilmoittamisesta kantelijalle.²⁵² Apulaisoikeusasiamies ei perus-

ta olisi ollut viitata myös HL 12 §:ään, koska ratkaistava asia liittyi ajokorttihakemuksen jättämiseen henkilökohtaisesti.

²⁴⁹ Kansainvälisestäikin tämän nähdään olevan oikeusasiamiehen eräitä perusongelmia. Euroopan oikeusasiamies on esimerkiksi todennut, että ”it does raise the question of whether we are moving into a phase where we only supervise the correct implementation of written legal rules of good administration, or whether we will continue to apply a broad and flexible concept of good administration in order to continuously improve administrative behaviour”. *Diamandouros* 2005c.

²⁵⁰ Vrt. vielä 1990-luvun lopun ratkaisukäytäntöön. Esim. AOA 14.10.1998 dnro 1839/4/96 ”Hallitusmuodon hyvän hallinnon takeet ja hallintomenettelylain kuulemisvelvollisuuden ohella hyvän hallinnon periaatteet olisivat edellyttäneet, että paikallistoimisto olisi selvittänyt milloin fysioterapeutti oli vuosilomalla, jotta kuntoutettavan terapiasuhteeseen ei olisi tullut katkoa.” Koska hallintolain on tarkoitus olla kattavampi ja jossain määrin yksityiskohtaisempi kuin hallintomenettelylain, katsotaan, että suora säännösten soveltaminen on riittävää. Näin voikin olla, esimerkiksi liittyen tarkastusten tarkempaan sääntelyyn, jolloin hallintomenettelylain aikana jouduttiin tukeutumaan lähinnä hyvään hallintotapaan. Ks. esim. AOA 29.11.2005 dnro 2668/4/03 (Ympäristölautakunnan menettely rakennuslupien myöntämisessä).

²⁵¹ Esim. AOA 20.12.2007 dnro 2307/4/07 (Ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa) olisi voitu viitata hallintolain 7, 22 ja 31 §:n lisäksi myös 8 §:n neuvontavelvollisuuteen.

²⁵² ”Ministeriö on lisäksi ottanut kantaa kantelijan esittämään arvosteluun siltä osin kuin kantelija on arvostellut toimistoa siitä, ettei se ilmoittanut hänelle tapahtuneesta virheestä. Ministeriön mukaan vaatimus asianosaisten kuulemisesta ei koske nyt esillä ollutta tilannetta, koska työvoimatoimisto on ilmoittanut työttömyyskassalle sellaisen tiedossaan olleen seikan, jolla saattaa olla vaikutusta hakijan päivärahoikeuteen. Ministeriön mukaan hyvän hallinnon ja asiakaspalvelun periaatteiden mukaista olisi ollut kuitenkin ilmoittaa virheen korjaamisesta myös kantelijalle itselleen.” Vrt. AOA

tellut ilmoittamis- tai kuulemiskysymystä laajemmin, ei edes perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon tai hallintolain palveluperiaatteen näkökulmasta, kuin yhtyen tältä osin ministeriön kantaan.

Tulkintaa supistava oli oikeusasiamiehen ratkaisu liittyen hallintopäätösten jälkikäteisiin informointivelvoitteisiin EOA 13.6.2008 dnro 3289/4/06 (Terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevan valvonta-asian käsittely). Ratkaisun lopuksi oikeusasiamies totesi: ”Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain mukaan viranomainen on siis velvollinen vastaamaan tiedusteluihin. Toisaalta hallintolain säännös ei mielestäni merkitse sitä, että viranomaisen on tiedusteluun vastatessaan velvollinen esittämään päätökseen laajempia perusteluita kuin mitä itse päätöksestä käy ilmi. Päätöksen asianmukaisuus ja päätöksentekomenettely voidaan saattaa valvontaviranomaisen tutkittavaksi, kuten nyt on tapahtunutkin.” Eduskunnan oikeusasiamies ei ole tässä yhteydessä viitannut jostain syystä ollenkaan hallintolain 44 §:ään, jonka mukaan päätöksessä on ilmoitettava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.²⁵³ Hallintolaissa säädetään ajatuksellisesti jonkinlaisesta jälkikäteisestä informointivelvollisuudesta, vaikka varsinaisesta jälkikäteisestä perusteluelvollisuudesta ei säädettykään.

Tapausta AOA 7.3.2008 dnro 2461/4/06 (Hallintopäätöksen tekeminen ja oikaisuvaatimusosoituksen antaminen opintomaksuasiassa) apulaisoikeusasiamies käsitteli perustuslain 21 §:stä lähtien sekä hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuskysymyksenä, mutta lopulta kantelija ei ehkä saanut vastausta siihen, mitä hän oli omassa asiassa hakenut, vaikka viranomaisen yleinen ohjeistus paranikin. Koska kyseessä oli avoimen yliopiston kurssimaksu, asiaa käsiteltiin myös silloisen yliopistolain ja

8.8.2001 dnro 1659/4/99 (Asianosaisen kuuleminen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa); AOA 27.4.2009 dnro 3212/4/07 (Asianosaista olisi tullut kuulla asiantuntijalausannon johdosta). Varsinaiselta lausunnotta on kuitenkin edellytetty hallintolain 45 §:n mukaisia perusteluita. AOA 28.1.2009 dnro 361/4/07 (Työvoimapolitiittinen lausunto tulee perustella täsmällisesti). Kyse on ns. sitovista lausunnoista.

²⁵³ Ks. tältä osin myös HE 72/2003 vp, jossa tällaiseksi tahoksi mainitaan esimerkiksi asian esittelijä. Ks. myös *Niemivuo – Keravuori* 2003, s. 318; *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 330. Hallintoviranomaisten jälkikäteisiä päätösten perusteluelvoitteita eivät välttämättä estä sellaiset tekijät, joita on tuomioistuinten kohdalla. Ks. AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07 (Päätös käräjätuomarin henkilökohtaiseen työ sähköpostiosoitteeseen saapuneiden viestien käsittelyä koskevaan kanteluun).

valtion maksuperustelain perusteella. Hallintopäällikkö oli jopa selvityksessään katsonut, että muutoksenhakuosoituksen antamiseen pitää olla juridinen peruste. ”Asiakkaan tyytymättömyys maksuvelvoitteeseensa ei siihen vielä riittäisi. Hallintopäällikön mukaan maksujen periminen ei olisi sellainen hallintopäätös, johon voisi hakea muutosta. Hän katsoi menetelleensä asiassa säännösten mukaisesti.” Apulaisoikeusasiamies katsoi, että laskun lähettämiseen ei ollut sisältynyt hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettulle, kansalaisten etuja ja oikeuksia koskevalle hallintopäätökselle tyypillistä harkintaa, koska kurssimaksun täyttä määrääkään ei ollut laskutettu. Kuitenkin hallintopäällikön olisi hyvän hallinnon edistämiseksi tullut tehdä kantelijan lähettämän ja maksun perusteen kiistäneen sähköpostiviestin johdosta hallintolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen hallintopäätös. Vaikka avoimen yliopiston johtokunta olikin päättänyt avoimen yliopiston maksuista yleensä, olisi hallintopäällikön tullut tehdä kantelijan yksilöllisistä kurssimaksuista hallintopäätös ja antaa se kantelijalle kirjallisena, tarvittaessa hallintolain 43 §:n mukaisesti perusteltuna sekä muutoksenhakuosoituksella varustettuna. Samoin apulaisoikeusasiamies ilmaisi käsityksensä, että avoimen yliopiston hallintopäällikkö ei ollut huolehtinut riittävästi neuvontavelvollisuudestaan. Oikeusasiamies ilmaisi vain siis käsityksensä tilanteessa, jossa kantelijalle oli sähköpostiviestissä vastattu, että ”opintomaksunne on määrätty oikein, kuten olen kesäkuussa selvittänyt. Maksujen perintä on hallinnollista täytäntöönpanoa, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta.” Tieto kurssimaksuihin liittyvästä muutoksenhaku mahdollisuudesta oli lisätty myöhemmin avoimen yliopiston verkkosivuille. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa otettiin esiin valtion maksuperustelain 11 a §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määräämisen yhteydessä on maksun määränneen viranomaisen annettava ohjeet 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisukeinoon käyttämisestä. Vaikka kyseessä onkin erityissäännös suhteessa hallintolakiin, kysymys oikaisuvaatimusajan alkamisesta ja kulumisesta ei tullut esiin apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa. Tapausta ei käsitelty hallintolain 46–49 §:n näkökulmasta. Kantelijan ja viranomaisenkin kannalta kysymys oikaisuvaatimusajan kulumisesta jäi avoimeksi. Kantelija oli pyytänyt selvittämään, miten muutoksenhaku hallintopäällikön yliopiston puolesta tekemään päätökseen tapahtuu.

Mainitut eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut liittyen hallintolain soveltamiseen ovat siten yllättäviä, että yleensä ylimpien laillisuusvalvo-

jien on katsottu käyttävän pikemminkin laajentavaa kuin supistavaa tulkintaa määritellesään yksilön oikeuksia suhteessa hallinnon toimintaan.²⁵⁴ Oikeusasiamiehen ratkaisuilla on ollut perinteisesti keskeinen tulkinnallinen merkitys menettelysääntöjen kohdalla. Voidaankin esittää kysymys siitä, onko hallintolain säätäminen jäykistänyt liaksi suomalaista hallintotoimintaa? Hallintolaki ei ole tarkoitettu olemaan maksimi, vaan yksittäisten säännösten osalta pikemminkin minimi, jota tulee tulkita myös hallintolain alkuosan hyvän hallinnon perusteiden ja perustuslain 21 §:n mukaisesti. Vaikuttaakin siltä, että hallintolain tapaisen menettelyoikeudellisen normin säätäminen saattaa joksikin aikaa jäykistää soveltamiskäytäntöä. Pysyvää vaikutusta tällä ei kuitenkaan vaikuta olevan. Ajan kuluessa tulkinnan merkitys kasvaa, ja hyvän hallinnon periaatteet saavat argumentoinnissa jälleen enemmän merkitystä.²⁵⁵ Samalla korostuu se, ettei hyvä hallinto ole vain teknisiä muodollisuuksia, vaan tavoitteena on myös aineellinen oikeusturva.

²⁵⁴ Hautamäki 2004, s. 135. Hallintolain soveltamiskysymykset osana hyvää hallintoa saattaisivat saada oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa erilaista syvyyttä sitä kautta, jos oikeusasiamiehen tulisi myös itse soveltaa hallintolakia. Oikeusasiamies tarvitsee hallinnon toimintatapojen tuntemusta, jota oikeusasiamies voisi saada myös sitä kautta, että myös oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa jouduttaisiin soveltamaan hallintolakia.

²⁵⁵ Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa tukeudutaan aikaisempaa enemmän hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin. Esim. AOA 27.12.2010 dnro 227/4/09 (Viranomaisen antaman lausunnon on perustuttava tosiasiaperusteluihin). Apulaisoikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että vaikka perusturvalautakunnalla ei lausunnon antajana ole ollutkaan hallintolaissa säädettyä velvollisuutta kuulla kantelijoita, olisi hyvän hallinnon periaatteita toteuttanut paremmin sellainen menettely, jossa heille olisi lähetetty mainittu lausunto tiedoksi samaan aikaan kuin se lähetettiin kaupungin asianomaiselle sosiaali- ja terveystoimen yksikölle.

OSA V

OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO
HYVÄN HALLINNON
KEHITTÄJÄNÄ

.....

Oikeusasiamiesinstituutio toimii oikeudellisen valvonnan ohella julkisen hallinnon oikeudellisen ja moraalisen valvonnan välimaastossa hyvän ja palvelevan hallinnon vaatijana. Englannissa oikeusasiamiesinstituutio käyttöönoton yhteydessä huomautettiin, että oikeusasiamiesinstituutio toimii niin, että se tekee todennäköisemmin hyvän hallinnon paremmaksi kuin huonon hyväksi.¹ Oikeusasiamiehen toiminnan kohdalla on puhuttu ns. säteilyvaikutuksesta (*Ombudsman's x-ray function*). Euroopan oikeusasiamies *P. Nikiforos Diamandouros* on todennut oikeusasiamiehen haastavasta ja mielenkiintoisesta roolista, että oikeusasiamiehen tehtävänä on toimia linkkinä sellaisten perustavanlaatuisien periaatteiden, kuten yhdenvertaisuus ja ihmisarvo, ja sellaisten arkipäiväisten kanssakäymisten sääntöjen, kuten kirjeisiin vastaaminen, kohteliaisuus ja palvelualltius, välillä.² Tämä kertoo omalta osaltaan myös hyvän hallinnon laaja-alaisuudesta. Siihen sisältyy sekä periaatteiden noudattamista että menettelysääntöjä, jotka lähtevät yleisestä kohteliaisuudesta ja yhteydenottopyyntöihin vastaamisesta, mutta myös perus- ja ihmisoikeuksista.

Oikeusasiamiesten roolin, toisin kuin tuomioistuinten, on nähty olevan siinä, että oikeusasiamiehet pyrkivät parantamaan hallintoa systemaattisemmin kuin tuomioistuimet. Tuomioistuinten tehtävänä ei ole julkisen hallinnon laadun parantaminen, vaan oikeussuojan tarjoaminen yksittäistapauksessa.³ Oikeusasiamiehen rooli yleisen julkisen hallinnon laatutason parantamisessa on kuitenkin erilainen kuin esimerkiksi Suomessa valtiontalouden tarkastusviraston tai kunnallisten JHT-tilintarkastajien. Sinänsä nämäkin toimijat operoivat hyvän hallinnon käsitteellä,⁴ mutta niiden laatuvaatimuksissa korostuvat taloudelliset tehokkuusnäkökohdat. Suomessa hyvän hallinnon ei ole nähty olevan erillään taloudellisista periaatteista. Myös lainsäädännön laatua voidaan pitää osana hyvää hallintoa.⁵ Hyvän hallinnon voidaan nähdä

¹ *Wheare* 1973, s. 166.

² *Diamandouros* 2005b, s. 233, 238.

³ Esim. *O'Reilly* 2007.

⁴ Kansainvälisesti eroavaisuus voidaan nähdä olevan käsitteiden *good governance* ja *good administration* välillä. Vrt. White paper on European Governance, COM (2001) 428 final. Hyvä hallinto voidaan mieltää tällöin yleisesti laadukkaaksi hallinnoksi.

⁵ *Veli-Pekka Hautamäki* on jaotellut hyvän hallinnon oikeustekijöihin ja laatuteki-

olevan ns. sateenvarjokäsite, jonka alle erilliset säännöt on kerätty yhteiseksi johtavaksi ideaksi, joka on nimetty hyväksi hallinnoksi.

Kansainvälisesti oikeusasiamiesten roolin on nähty olevan kaksinaisen sekä yksilön oikeusturvan toteuttamisessa että yleisemmissä laadullisissa tavoitteissa. Näiden tehtävien yhteensovittaminen ei ole välttämättä helppoa. Kun oikeusasiamiehelle voidaan katsoa kansainvälisessä vertailussa kuuluvan laillisuuden valvojan, yksilön oikeusturvaajan ja hallintotoiminnan kehittäjän roolit, Suomessa oikeusasiamies on ollut ensisijaisesti laillisuuden valvoja. Laillisuusvalvonta on nykyään kuitenkin painottunut hyvää hallinto(menettelyä) ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi. Syyttäjän rooli on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä rooli on korostunut. Tämä liittyy osittain myös perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään.⁶

Oikeusasiamiesinstituution oikeusturva-funktio on jäänyt Suomessa vähemmälle huomiolle. Vaikka hyvän hallinnon kohdalla katsotaan, että se on nimenomaan oikeusturvaa koskeva perusoikeus, joka on korostunut oikeusasiamiehen työssä niillä alueilla, joilla tuomioistuintie ei ole käytettävissä, kuten poliisi- ja terveydenhuollon viranomaisten toiminnassa,⁷ hyvään hallintoon viittaamalla korostetaan kuitenkin ennen kaikkea tulevaisuuteen suuntaavaa ohjausvaikutusta.

jöihin, mutta ei ole pitänyt jaottelua ehdottomana. Toisaalta voidaan puhua myös hyvän hallinnon kovista ja pehmeistä elementeistä, jolloin kovien elementteihin on liitettävissä niiden noudattamatta jättämisen vakavimmat seuraamukset ja pehmeitä elementtejä itsenäisempi luonne suhteessa hyvään hallintoon. Kovilla elementeillä voidaan operoida selvemmin ilman, että niitä välttämättä liitetään osaksi hyvän hallinnon kokonaisuutta. Kovina elementteinä hän luettelee yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, kuulemisperiaatteen sekä perustelemisvelvollisuuden, mutta hieman yllättäen myös palveluperiaatteen. Kovana elementtinä hän pitää erityisesti palveluperiaatteen kuuluvaksi katsomaansa asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä. Pehmeinä elementteinä Hautamäki on pitänyt neuvontaa, asian siirtoa toimivaltaiselle viranomaiselle, asiakirjan täydentämisen mahdollisuutta sekä asian viivytyksetöntä käsittelyä. Hyvän hallinnon laadulliseksi ja heikoksi elementiksi hän lukee myös hyvän kielenkäytön vaatimuksen sekä tämän osana virkamiesten käytöksen. Heikoiksi elementeiksi hän lukee nämä nimenomaan sen vuoksi, että niitä ei voi käyttää muutoksenhakuperusteena. *Hautamäki* 2004, s. 226–228. On todettava, että erityisen itsenäisiä, hyvään hallintoon liitettävissä olevia elementtejä, ovat julkisuuteen liittyvät vaatimukset. Jaottelut hyvän hallinnon pehmeistä elementeistä liittyen puutteisiin muutoksenhakukelpoisuuden perusteena eivät ole aivan kaikilta osin perusteltuja, koska esimerkiksi puutteellista neuvontaa voidaan käyttää perusteena esim. verovalituksen yhteydessä luottamuksensuojan antamiseen.

⁶ Luonnehdinta. *Paunio* 2005, s. 11.

⁷ Hyvästä hallinnosta oikeusturvaa korostavana perusoikeutena. *Paunio* 2005, s. 12.

1 Hyvä hallinto oikeusasiamiesten käyttämänä käsitteenä

Hyvää hallintoa on kuvattu eri tavoin. Hyvän hallinnon ei ole ymmärretty olevan luonteeltaan universaalia, vaan kehittyvän historiallisessa, oikeudellisessa ja eettisessä kontekstissa. Näin määriteltäessä hyvä hallinto saatetaan ymmärtää nimenomaan sääntöjä täydentävänä ja hallintoa ohjaavana, oikeusasiamiesten apukeinona julkista hallintoa kehitettäessään.⁸ Tällainen määrittely sivuuttaa hyvän hallinnon saateenvarjokäsitteen ominaisuuden ja sen ytimen periaatteellisen kytkennän oikeusvaltion ideaaliin olemukseen.

Hyvästä hallinnosta saatetaan puhua hallinto-oikeuden ylevänä päämääränä,⁹ jonka todetaan olevan suhteellisen uusi oikeudellisia vaikutuksia omaavana käsitteenä. Suomessa käsitteen tai ainakin tälle hyvin läheisen käsitteen, hyvän hallintotavan, todetaan olleen käytössä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin 1970-luvulta lähtien.¹⁰ Hyvä hallintotapa otettiin tällöin mukaan myös eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen hakusanastoon. Hyvän hallinnon säädännäinen kehitys kansallisesti perusoikeuksineen ja kansainvälisesti perusoikeuskirjoineen on jossain määrin sivuuttanut hyvän hallinnon ja hyvän hallintotavan argumentoinnin lähtökohdan, joka on nimenomaan kansallisissa oikeusasiamiesinstituutioissa.

Hyvällä hallinnolla argumentointi on yleisintä niissä maissa, joissa täytyy seuraavat kaksi kriteeriä: hallinnollisen yleissääntelyn puuttuminen tai sen säätäminen myöhään sekä oikeusasiamiesinstituutio. Ruotsissa hyvällä hallinnolla (hyvällä hallintotavalla) argumentointi on ollut vähäistä, vaikka käsite tunnetaankin, sillä tähän ei ole ollut tarvetta, koska on voitu viitata säännöksiin. Saksassa on ollut tarkkaa menettelyn sääntelyä, mutta toisaalta sieltä puuttuu valtakunnallinen oikeus-

⁸ Olsen 2004.

⁹ Hyvästä hallinnosta oman aikansa käsitysten mukaisena hallinnon päämääränä. Kuusikko 2007, s. 455–456. Hyvän hallinnon vaatimuksen esittämisestä on dokumentteja 700 vuoden ajalta, ja sitä on käytetty Suomessakin oikeustieteen piirissä jo 1930-luvulta lähtien. Hurskainen 2003a, s. 40.

¹⁰ Koivisto 2007, s. 164.

asiamiesinstituutio, ja hyvä hallinto käsitteenä on ollut lähes tuntematon. Ranska muodostaa eräänlaisen poikkeuksen, koska sieltä on puuttunut yleissääntely, mutta oikeusasiamiesinstituutio on olemassa, ja tästä huolimatta hyvän hallinnon käsitettä kohtaan on unionioikeudenkin myötä tunnettu epäluuloisuutta. Ranskan oikeusasiamiesinstituution luonne onkin ollut enemmän yksittäistapauksessa sovitteleva kuin yleisemmin hallintoa ohjaava. Sen sijaan anglosaksisissa maissa, joissa puuttuu hallintotoiminnan yleistä sääntelyä, oikeusasiamiehet viitatesaamallaan hyvään hallintoon ovat kehittäneet hallinto-oikeutta. Tanskassa¹¹ ja Suomessa taas hallintomenettelylakien suhteellisen myöhäinen säätäminen sai aikaan sen, että oikeusasiamiehet ilmeisesti alkoivat vedota hyvän hallintotavan vaatimuksiin.¹² Mitään varsinaista näyttöä ei ole löydettävissä siitä, onko jokin maa toiminut esikuvana argumentoinnissa vai onko hyvän hallintotavan käsite kehittynyt itsenäisesti eri maissa.

¹¹ Tanskassa oikeusasiamies alkoi melko samaan aikaan kuin Suomessa eli 1970-luvulla viitata hyvään hallintotapaan. Tanskan kehityksestä. Ks. *Olsen* 2004. Hyvää hallintotapaa ei voinut aluksi erottaa muista käsitteistä, joita oikeusasiamies käytti hallintotoiminnan arviointikriteereinä. Käsitettä ei käytetty säännöllisesti ja erilaisia ilmaisutapoja käytettiin samankaltaisissa tapauksissa, kuten ilmauksia luonnollista, asian luonne, käytännölliset piirteet, pitäisi, valitettavaa, toivottavaa, hallinnollinen onnettomuus, keskeinen periaate, väärin periaatteessa, hallinnollinen periaate, yleinen oikeudellinen periaate. Alkujaan oikeusasiamies argumentoi suoremmin virheillä, mutta kaikki eivät kuitenkaan olleet hallinnon suoranaisia virheitä, tai näiden kutsumista virheiksi voitiin pitää liian jyrkkänä. Usein toiminta oli ollut enemmänkin epätoivottavaa sisältäen epäasianmukaisia hallinnon toimia kuin varsinaisia virheitä. Hyvän hallinnon käsitteen käytöllä haluttiin osoittaa sitä, että toiminta on liittynyt pikemminkin epätoivottaviin ja epäasianmukaisiin hallinnon toimiin kuin varsinaisiin virheisiin. Tanskassa hyvä hallintotapa esiintyi käsitteenä ensin muutoksenhaun ohjauksen yhteydessä. Oikeusasiamies katsoi tiedon antamisen muutoksenhausta olevan hyvän hallintotavan mukaista. Toinen keskeinen käyttöalue oli kuulemisvelvoite. 1970- ja 1980-lukujen taitteesta lähtien oikeusasiamies alkoi edellyttää yleisesti hyvän hallinnon noudattamista. Nykyään hyvän hallintotavan käyttö on jaettu kahteen kategoriaan: perinteiseen hallinto-oikeuden alalle kuuluvaan ja johonkin muuhun. Vuodesta 1992 lähtien hyvä hallintotapa on ollut oikeusasiamiehen vuosikirjojen hakusanastossa. Lähtökohtaisesti vuonna 1985 säädetyn Tanskan hallintomenettelylain (*forvaltningslov*) on todettu olevan pitkälti Tanskan oikeusasiamiehen suositusten kodifointia.

¹² Voidaan verrata esimerkiksi lausumia ”viranomaisen on vastattava asiallisiin tiedusteluihin” ja ”viranomaisen hyvän hallintotavan mukaan edellytetään vastaavan asiallisiin tiedusteluihin”. Hyvään hallintoon vetoaminen lisää argumentoinnin vaikuttavuutta ja luo yleistä linjaa.

1.1 HYVÄ HALLINTO KANSALLISTEN OIKEUSASIAMIESTEN TOIMIVALTAKYSYMYKSENÄ

Suomessa, kuten muissakaan maissa, oikeusasiamies ei ole rajoittunut pelkkiin lainmukaisuuskysymyksiin, vaan heille tehtyjen kanteluiden käsittelyssä kiinnitetään huomiota myös hyvään ja asialliseen virkamieskäytäntöön (ns. hyvä hallinto).¹³ Tämän argumentoitavan käyttöön on suhtauduttu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa myös ristiriitaisesti. Hyvän hallinnon vastaisen toiminnan katsotaan muodostavan laajan alueen: laittomista, äärimmäisenä rikollisista teoista vähäisempiin virheisiin. Hyvän hallinnon voidaan katsoa lähtevän myös yleisistä kohteliaisuuden vaatimuksista.¹⁴

Suomessa oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentin mukaan¹⁵ jos aiheita on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. ¹⁶ Tämä lain säännös korostaa hyvää hallintotapaa erillisenä sekä lainmukaisesta menettelystä että perus- ja ihmisoikeuksista, joihin sillä on kuitenkin erityinen liityntänsä. Toisaalta sen voidaan todeta jossain määrin laajentavan oikeusasiamiehen toimivaltaa tuomalla siihen jotain sellaista, joka ei ole vain johdettavissa lain mukaisesta menettelystä eikä edes perus- ja ihmisoikeuksista. Tämä on kuitenkin ongelmallista siinä merkityksessä, että myös hyvä hallintotapa on osa hyvän hallinnon perusoikeutta. Toisaalta säännöksen voidaan katsoa ilmentävän vain laillisuusvalvonnan eri vivahteita, eikä välttämättä laajentavan sitä. Hyvää hallintotapaa halutaan sanallisesti korostaa eräänlaisena tulkinnallisena lähtökohtana. Toimivaltakysymyksen osalta hyvä hallintotapa on toisaalta liitetty vain huomautuksen ja käsityksen antamiseen, eikä sen osalta voida näin ollen nostaa syytettä.

Tanskassa on korostettu sitä, että oikeusasiamies voi kiinnittää huomiota hyviin hallintokäytänteisiin, kuten käsittelyaikoihin ja virkamies-

¹³ Esim. *Saraviita* 1998a, s. 159.

¹⁴ Kohteliaisuusvaatimuksesta. *Magnette* 2005, s. 115.

¹⁵ Tältä osin pyrittiin yhdenmukaiseen sääntelyyn oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan, jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

¹⁶ Ks. HE 202/2001 vp.

ten käyttäytymiseen, eri tavalla kuin tuomioistuimet.¹⁷ Hyvä hallinto on ikään kuin laajempi käsite, johon hyvän hallintotavan voidaan katsoa sisältyvän. Irlannin oikeusasiamies haluaa edistää hyviä hallintokäytänteitä.¹⁸ Australian oikeusasiamies on käyttänyt esimerkiksi termiä *good practice*.¹⁹ Saksassa vastaavia käsitteitä ei ole kansallisesta oikeudesta löydettävissä, vaan oikeuskirjallisuudessa hallinnolle asetettavat yleiset vaatimukset on johdettu oikeus- ja sosiaalivaltion edellyttämistä käytän-teistä.²⁰

Yllättäen Ruotsissa, oikeusasiamiesinstituution kotimaassa, ei puhu-ta niinkään hyvästä hallinnosta tai hyvästä hallintotavasta, vaikka hyvä hallintokäytäntö (*god förvaltningsstandard*) ja nykyään myös hyvä hal-linto (*god förvaltning*) tunnetaan käsitteinä. Ruotsissa on keskitytty lähinnä yleiseen palveluveloitteeseen (*serviceskyldighet*).²¹ Palveluvel-voitteella yritetään säännellä sitä, mitä pidetään hyvänä hallintotapa-na.²² Ruotsissa valmisteltavana oleva uusi hallintolaki kuitenkin toden-näköisesti muuttaisi käytettävää terminologiaa.²³ Norjassa ja Tanskassa

¹⁷ Larsen 1995, s. 39. Keskeisiä seikkoja, joihin oikeusasiamies on puuttunut, ovat olleet muun muassa huomioonottavaisuus, prosessin kesto, neuvonta sekä hallinto-oikeudellisen lainsäädännön eli lähinnä nykyisin hallintomenettelylain tulkinta.

¹⁸ Esim. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1994. Vuonna 2003 edel-leen kehitetyt. Public Bodies and the Citizens. The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants.

¹⁹ Commonwealth Ombudsman Annual Report 1996–97. Chapter one: The value of accountability, s. 2.

²⁰ Ks. esim. *Kuusikko* 2000, s. 173–174, 300–301.

²¹ Ruotsin poikkeavaa tilannetta muihin Pohjoismaihin verrattuna kuvaa se, että Ruotsin oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa ei hyvää hallintoa tai hallintotapaa käytetä edes hakusanastossa. Oikeusasiamies ei käytä käsitettä yleensäkään argumen-toinnissaan. Sen sijaan viitataan palveluun (*service*) tai palveluveloitteeseen (*service-skyldighet*), kuten esim. tapauksissa JO 00/01:529, JO 00/01:510, JO 03/04:447. Tämän lisäksi hakusanoina löytyy periaatteista esim. suhteellisuusperiaate (*proportiona-litetsprincipen*) JO 02/03:385 ja objektiviteettiperiaate (*objektivitetsprincipen*) JO 99/00:111, JO 00/01:69, JO 00/01:100, JO 00/01:190 liittyen muun muassa syyttäjän ja poliisin toimintaan. Yleisesti viitataan hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin (*förvalt-ningsrättsliga principer*) esim. liittyen käsittelyn hitauteen JO 06/07:458 ja näytön har-kintaan JO 01/02:430. Uudemmassa oikeuskäytännössä *god förvaltningsstandard* liit-tyneenä hallintolakiin. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse. Redögörelse 2010/11:JO1, s. 488.

²² SOU 1983:73, s. 14, 37; *Hellners – Malmqvist* 1995, s. 59. Käsitteenä kuitenkin esim. *god utredning*. *Ehn – Sandberg* 1979, s. 11–12.

²³ Ruotsin uuteen hallintolakiin suunnitellaan sisällytettäväksi hyvän hallinnon pe-rusteet (*grunderna för god förvaltning*). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluisivat laillisuus, objektiivisuus ja suhteellisuus (4 § *Legalitet, objektivitet och proportionalitet*), palvelu (5 § *Service*), tavoitettavuus (6 § *Tillgänglighet*) ja yhteistoiminta (7 § *Samver-*

on sen sijaan laajasti käytössä hyvän hallintotavan käsite (*god forvaltningskikk*), ja sen käyttö on viime vuosina jopa lisääntynyt hallinnon kehittämishankkeiden yhteydessä saaden menettelyllistä käyttöä laajempaakin sisältöä.

Norjassa oikeusasiamiehelle kannellaan tyypillisesti tilanteista, joissa on ollut kysymys oikeuksien väärinkäytöstä tai hitaasta ja kiertelevästä tapauksen käsittelemisestä. Asianmukaisen ja rehellisen käytöksen vastaisesta toiminnasta on kysymys muun muassa silloin, kun viranomaisen ei kiinnitä huomiota yksittäisiin asiakkaisiin.²⁴ Tällaisissa asioissa varsinaisten oikeudellisten sääntöjen löytäminen epäasianmukaiseksi katsottavan menettelyn moittimiseksi on vaikeaa, vaikka objektiivisestikin arvioiden toiminta olisi ollut epäasiallista.

Sellaisissa maissa, joissa menettelynormeja ei ollut kattavasti säännelty, kuten Uudessa-Seelannissa, oikeusasiamies pyrki kehittämään niitä.²⁵ Niissä maissa, joissa on olemassa hallintomenettelylain kaltainen säädös, oikeusasiamiehet ovat kokeneet sen yhdeksi parhaimmaksi välineekseen hyvän hallinnon toteuttamiseksi julkisuuslainsäädännön ohella. Esimerkiksi Irlannissa, jossa tällaista lainsäädäntöä ei ole, oikeusasiamies on ollut voimakkaasti puolustamassa tällaisen lainsäädännön tarvetta.

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies sekä selvittää yksittäisiä tapauksia, joissa viranomaistoiminta on aikaansaanut vääryyttä että kehittää hyviä standardeja julkiselle hallinnolle (*good standards of public administration*). Huonosta hallinnosta käytetään termiä *maladministration*, mutta tämän ohella anglosaksisissa maissa käytetään myös käsitettä *poor administration*.²⁶ *Maladministration* liittyy terminä pitkälti virheellisyysiin päätöksenteon muodoissa, eikä niinkään itse

kan). Lainsäädäntömuutosta perustellaan myös kansainvälisellä kehityksellä ja tässä yhteydessä viitataan muun muassa unionioikeuden hyvän hallinnon sääntelyyn. Ks. SOU 2010:29, s. 23–25, 36–37, 69–71, 92–93, 141–185. Lausuntokierroksella muutossuunnitelmat eivät kuitenkaan saaneet varauksetonta kannatusta. Myös Ruotsin oikeusasiamies piti hyvän hallinnon sääntelyä lähinnä pedagogisena ja ongelmallisena perustuslaissa olevan sääntelyn näkökulmasta. Oikeusasiamiehellä on JO-instruktionin 3 §:n perusteella mahdollisuus kiinnittää valvonnassaan huomiota siihen, että valvottavat noudattavat hallitusmuodon vaatimusta asiallisuudesta ja puolueettomuudesta ja että kansalaisten perustavanlaatuisia oikeuksia ei loukata julkisessa toiminnassa. Ds 2010:47, s. 209–210.

²⁴ *Bohagen – Blynke* 1995.

²⁵ *Gellhorn* 1965, s. 1195.

²⁶ Käsite *poor administration*. Parliamentary Commissioner for Administration. Annual Report for 1995, s. 15.

päätöksessä. Hallinnollinen epäkohta, *maladministration*, on laaja käsite, jonka määrittelemistä yksinkertaisesti on pidetty vaikeana. Kun määrittely on ollut vaikeaa, hallinnollisia epäkohtia on kuvattu lähinnä esimerkein.²⁷ Myös Ranskan oikeusasiamies on pitänyt hallinnollisen epäkohdan määrittelyä vaikeana. Oikeusasiamiehen huomio on enemmän moraalinen kuin oikeudellinen, mikä tekee oikeussuojateiden käytön ongelmalliseksi. Kyse on usein ennemminkin oikeudenmukaisuudesta kuin laillisuudesta.²⁸ Ongelmalliseksi on koettu se, että kun huonon hallinnon rajat ovat jo epäselvät, miten voidaan määritellä hyvä hallinto, kun se voidaan ajatella lähinnä negaationa ottamalla pois huono hallinto. Rärkeimmät epäkohdat ovat selviä, mutta sen lisäksi on laaja harmaa vyöhyke.

Englannissa hallinnollisen epäkohdan (*maladministration*) määrittelyongelman on katsottu liittyvän siihen, että jotkut ovat katsoneet, että jos toimitaan lakien mukaisesti, tällöin ei olisi kysymys huonosta hallinnosta, vaikka ratkaisu tai toimenpide olisikin epäoikeudenmukainen. Kaikki eivät ole kuitenkaan kannattaneet tätä terminologista rajausta. Rajauksen vastustajat ovat todenneet, että usein on olemassa yhtäaikaaisesti sekä huonoa hallintoa (*bad administration*) että huonoja lakeja (*bad laws*), jotka saavat aikaan hallinnollisia epäkohtia. Välillä *maladministration*-termin käytöstä harkittiin jopa luovuttavan. Toisaalta on ollut taas paineita termin käyttöalan laajentamiseen.²⁹

Anglosaksinen *maladministration*-käsite tulee englantilaisten mielestä varsin lähelle pohjoismaisten oikeusasiamiesten tutkimisvallan rajoja.³⁰ Kysymys huonosta hallinnosta kytkeytyy yhteen oikeusasiamiesinstituution kanssa.³¹ *Good administration* on kuitenkin myös tuomioistuinten terminologiaa, ja oikeudellisena käsitteenä se on tällöin jopa

²⁷ *Wheare* 1973, s. 1, 6. Englannin ensimmäinen oikeusasiamies on todennut, että ”nobody can define maladministration in plain terms”.

²⁸ *Mescheriakoff* 1996, s. 304, 306. Ranskan oikeusasiamiehen käsittelemät virheet eivät välttämättä ole sellaisia virheitä (kuten liiallinen muodollisuus, joka johtaa kyynisyyteen ja epäystävällisyyteen), jotka hallinto-oikeudessa tällaisiksi perinteisesti käsitellään. *Mescheriakoff* 1996, s. 300.

²⁹ *Wheare* 1973, s. 11–12, 154.

³⁰ Esim. *Wheare* 1973, s. 119–120.

³¹ ”The Ombudsman investigates complaints of maladministration.” Parliamentary Commissioner for Administration – Ombudsman, 15 October 1996, 55/96, Ombudsman’s findings prompt DSS Agencies to offer compensation for errors. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa Ombudsman (*Public Protector*) voi tutkia muun muassa kanteluita huonosta hallinnosta (*maladministration*). Ks. Etelä-Afrikan oikeusasiamiehen internetsivut: The National Public Protector.

maladministration-käsitettä suppeampi, koska *maladministration* mahdollistaa oikeusasiamiehelle hallintokäytännön kehittämisen, mitä tuomioistuimet eivät voi tehdä. *Diana Woodhouse* on kirjassaan vuodelta 1997 todennut, että oikeusasiamiesten havainnot hallinnollisista epäkohdista (*maladministration*) ovat hyvä näkökulma hyvään hallintoon (*good administration*).³²

Englannissa 1970-luvun alussa julkaistussa listassa hyvän hallinnon periaatteista (*principles of good administration*) ehkä suurinta huolta aiheutti täydellisen ja tarkan informaation antaminen kansalaiselle. Informaation puutetta pidettiin huonon hallinnon keskeisenä syynä. Englannissa eräinä huonon hallinnon muotoina on pidetty muun muassa kirjeeseen vastaamattomuutta ja väärän tiedon antamista henkilön oikeusasemasta.³³ Englannissa esitettiin vuonna 1967 oikeusasiamiesinstituution käyttöönottamisen yhteydessä ns. *Crossmanin* lista hallinnollisista epäkohdista: *bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, arbitrariness and so on*.³⁴ Englannin oikeusasiamies esitti vuoden 1993 vuosikertomuksen yhteydessä uuden täydennetyt listan hallinnollisista epäkohdista, jossa otettiin huomioon hallinnon standardien kehittyminen.³⁵ Englannissa hyvään hallintoon on katsottu kuuluvaksi esimerkiksi se, että julkinen valta ei saa kerätä henkilöiltä tietoja yhtä tarkoitusta varten ja käyttää niitä toista tarkoi-

³² *Woodhouse* 1997, s. 88–90. Hallinnollinen epäkohta (*maladministration*) tulee määriteltä hyvä hallinnon periaatteiden (*the principles of good administration*) kautta, eikä oikeudellisten sääntöjen kautta. Tämän vuoksi oikeussuojatietkin poikkeavat *McMurtrie* 1997, s. 159.

³³ *Wheare* 1973, s. 10, 16.

³⁴ Ks. esim. *Origins and Function of the Local Government Ombudsmen Service in England*.

³⁵ Englannin oikeusasiamiehen hallinnollisten epäkohtien vuoden 1993 lista: “rudeness (though that is a matter of degree); unwillingness to treat the complainant as a person with rights; refusal to answer reasonable questions; neglecting to inform a complainant on request of his or her rights or entitlement; knowingly giving advice which is misleading or inadequate; ignoring valid advice or overruling considerations which would produce an uncomfortable result for the overruler; offering no redress or manifestly disproportionate redress; showing bias whether because of colour, sex, or any other grounds; omission to notify those who thereby lose a right of appeal; refusal to inform adequately of the right of appeal; faulty procedures; failure by management to monitor compliance with adequate procedures; cavalier disregard of guidance which is intended to be followed in the interest of equitable treatment of those who use a service; partiality; failure to mitigate the effects of rigid adherence to the letter of the law where that produces manifestly inequitable treatment.” *Maladministration and redress* (1994), s. vii.

tusta varten.³⁶ Hyvän hallinnon periaatteiden luetteloinnilla pyritään osoittamaan, millaista modernin julkisen hallinnon tulisi olla. Ne osoittavat vaatimukset, toimivat arviointikriteereinä kanteluasioiden käsittelyssä ja eräänlaisena kehityssuuntana.³⁷ Brittiläinen näkemys hyvästä hallinnosta on ollut hyvin menettelykeskeinen.³⁸

Irlannissa oikeusasiamiehen toimivallan perustavaa hallinnollista epäkohtaa (*maladministration*) ei ole haluttu määritellä laissa oikeusasiamiehestä (*the Ombudsman Act 1980*), koska tällä voitaisiin rajoittaa oikeusasiamiehen tutkimisvaltaa tarpeettomasti.³⁹ Hyvän hallinnon periaatteina Irlannin oikeusasiamies on esittänyt sellaisia periaatteita tai niiden muunnelmia, jotka Suomessa tunnetaan harkintavallan rajoitusperiaatteina (tarkoituksensidonnaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate) tai hallintolaissa muuten taattuina menettelyoikeuksina. Hyvän hallinnon periaatteena Irlannin oikeusasiamies on pitänyt esimerkiksi sitä, että viranomaisten tulisi välttää kohtuuttomia viiveitä erityisesti silloin, kun yksilölle aiheutuu tilanteen epävarmuudesta vaikeuksia. Julkisen hallinnon yksiköiden tulisi myös pitää suuren yleisön saatavana tietoa julkisen hallinnon suunta-
viivoista.⁴⁰ Kun viranomaiset eivät pysty noudattamaan hyvän hallin-

³⁶ Woodhouse 1997, s. 147–148.

³⁷ Abraham 2007, s. 2. Hyvän hallinnon periaatteiksi (*Principles of Good Administration*) oikeusasiamies listaa kuusi periaatetta: 1. *getting it right*, 2. *being customer focused*, 3. *being open and accountable*, 4. *acting fairly and proportionately*, 5. *putting things right* ja 6. *seeking continuous improvement*. Suomalaisen hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden ja menettelysääntöjen näkökulmasta nämä ovat käytännönläheisiä toimintakäskyjä. Esimerkiksi neljännen kohdan kokonaisuus käsittää sekä puolueettoman kohtelun, huomioonottavan ja kohteliaan käytöksen, syrjinnän kiellon, objektiviteettiperiaatteen, käytännön yhdenmukaisuuden sekä yleensä suhteellisuuden ja oikeudenmukaisuuden. Ks. Parliamentary and Health Service Ombudman. Ombudman's Principles.

³⁸ Kirkham 2007, s. 7.

³⁹ Office of the Ombudsman. Annual Report 2006, s. 9.

⁴⁰ Irlannin oikeusasiamies on ottanut kantaa kansalaisten oikeuksiin (*citizens' rights*) hallinnon asiakkaina: "In my opinion, citizens or users of public services for their part have the following rights: the right to be heard, the right to receive sufficient information, the right to assistance and representation, the right to be given reasons, the right to be told what remedies are available to them." The Annual Report of the Ombudsman for the year 1994. Irlannin oikeusasiamies on vuosikertomuksessaan luetellut hyvän hallinnon periaatteina (*principles of good administration*) lähinnä seuraavat: "powers must only be used for the specific purpose for which they are given; powers must be applied with objectivity and impartiality – factors not relevant to the particular case must be disregarded; unfair discrimination must be avoided – like cases must be treated in like manner; public bodies must ensure that an appropriate balance is achieved particularly in relation to any penalties or adverse effect – known as the principle of proportionality;

non periaatteita (*principles of good administration*), myös Irlannin oikeusasiamies käyttää termiä *maladministration*. Vuoden 1996 kertomuksessaan hän kehitti erillisen luettelon hyvän käytännön standardeiksi (*the standards of best practice*).⁴¹ Kansalaisia tulee kohdella asianmukaisesti, oikeudenmukaisesti, avoimesti ja puolueettomasti (*properly, fairly, openly and impartially*). Oikeudenmukaisessa ja puolueettomassa kohtelussa toistuvat jälleen harkintavallan käytön periaatteet sekä eräät Suomessa hallintolaissa säännellyt menettelymuodot, kuten kuulemisvelvoite. Asianmukaista käsittelyä Irlannin oikeusasiamies kuvaa viidellä adverbillä: käsittely tapahtuu *promptly, correctly, sensitively, helpfully* ja *responsibly*. Asianmukainen menettely tapahtuu siis ilman tarpeetonta viivytystä, oikein, hienotunteisesti ottaen huomioon henkilön iän, kyvyt, asian merkityksen henkilön kannalta ja yksityisyyden vaatimukset, vastuuntuntoisesti ja prosessin yksinkertaistaen ja aikarajoista informoiden.⁴² Asiattomasta viipymisestä on kyse silloin, kun se turhautumisen ja epävarmuuden lisäksi aiheuttaa myös muita vaikeita seuraamuksia asiakkaille. Periaatteita on kehitetty edelleen.

Hyvä hallinto on otettu yleiskäsitteeksi, johon sisällytetään useita erilaisia vaatimuksia julkiselle hallintotoiminnalle. Näitä voitaisiin kutsua myös esimerkiksi yleisiksi hallinto-oikeudellisiksi periaatteiksi (*general principles of administrative law*). Nimenomaan näitä myös oikeusasiamiehet ovat pyrkineet kehittämään, onpa sitten ollut kysymys, kuten esimerkiksi Tanskassa, kuulemisperiaatteen vaatimuksista yleisenä prosessuaalisena periaatteena ja sen tuomisesta myös hallinto-oikeuden alueelle. Ruotsissa on taas ollut hyvän hallintotavan sijaan keskeistä palveluperiaatteen kehittäminen. Samalla on tehty se huomio, että oikeusääntöjen kodifointi on saattanut omalta osaltaan jopa lisätä oikeus-

this may be of particular interest where a body must decide between the needs of the common good and the rights of a particular individual; public bodies must avoid undue delay – particularly in cases where practical difficulties may arise for the individual as a result or where uncertainty may be created; public bodies must have available general administrative guidelines to which the public at large may refer”. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1994.

⁴¹ Irlannissakin on suunniteltu hallintoprosessilakia (*Administrative Procedures Act*), jotta varmistettaisiin hyvän hallinnon toteutuminen. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1994. Irlannin oikeusasiamies antoi vuonna 1996 ohjeet *Guide to Standards of Best Practice for Public Servants*, pyrkiäkseen kohottamaan julkisen hallinnon tasoa. Ertyisen hallinnon periaatteiden luettelon hän oli esittänyt jo vuoden 1992 kertomuksessa. The Annual Report of the Ombudsman for the year 1997, s. 2.

⁴² The Annual Report of the Ombudsman for the year 1996, Introduction.

asiamiehen tulkinnallista merkitystä selkeyttäen säännöksiä ja tarjoten mahdollisuuksia laajentaville tulkinnoille.⁴³

1.2 EUROOPAN OIKEUSASIAMIES HYVÄN HALLINNON KEHITTÄJÄNÄ

Anglosaksisten maiden oikeusasiamiesten tapaan Euroopan oikeusasiamies on pyrkinyt toiminnassaan kehittämään hyvän hallintotavan säännöstöä samalla, kun pyrkimyksenä on ollut kehittää viranomaistoimintaa muutenkin. Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan perusta on myös (englannin kielellä ilmaistuna) nimenomaan *maladministration*-käsitteessä.⁴⁴ Aluksi käsitettä ei ollut tarkemmin määritelty, vaan Euroopan oikeusasiamies joutui määrittelemään toimivaltansa perusteen eli hallinnollisen epäkohdan käsitteen.⁴⁵ Hallinnollisen epäkohdan käsitteen (*maladministration*), käyttöä alettiin täsmentää,⁴⁶ jotta toimivaltaan kuulumattomia ja aiheettomia kanteluasioita olisi saatu vähennettyä. Ensimmäinen Euroopan oikeusasiamies *Jacob Söderman* esitti hallinnollisen epäkohdan ensin lähinnä esimerkkien avulla, mikä ei rajoittanut liiaksi käsitteen avoimuutta. Euroopan oikeusasiamies listasi tyyppillisiä hallinnollisia kanteluasioita seuraavasti: hallinnolliset epäsään-

⁴³ Näkökohtia. *Bonnor* 2003, s. 253–254.

⁴⁴ Hallinnollisen epäkohdan kohdalla oli ajateltavissa määritelmällisesti erilaisia vaihtoehtoja seuraavasti: onko hallinnollinen epäkohta vain lainvastaisuutta vai voiko se olla myös laillista, mutta ei-suotavaa hallintoa vai tulisiko sen olla lainvastaista ja/ tai vielä muutenkin epäsopivaa. Esim. *Leino* 2004, s. 345.

⁴⁵ Varhaisista vuosista ja hallinnollisen epäkohdan määrittelystä. Ks. *Söderman* 2005, s. 87–91.

⁴⁶ "...there is clearly maladministration if a Community institution or body fails to act in accordance with the Treaties and with the Community acts that are binding upon it, or if it fails to observe the rules and principles of law established by the Court of Justice and the Court of First Instance." Lisäksi haluttiin korostaa sitä, että Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaisesti toimielinten tuli kunnioittaa ihmisoikeuksia. *Söderman* 2005, s. 87. Hallinnollisen epäkohdan perusmerkitys on määritelty käyttäen apuna kansallisten oikeusasiamiesten käsityksiä siitä, mitä termillä hallinnollinen epäkohta ymmärretään heidän jäsenvaltioissaan. Toimintansa alkuvaiheissa Euroopan unionin oikeusasiamies totesi hallinnollisesta epäkohdasta seuraavasti: "Luonnollisesti kyseessä on hallinnollinen epäkohta, kun julkinen elin ei toimi perustamissopimusten tai sitä sitovan yhteisön määräyksen mukaisesti tai kun se ei noudata yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen luomia oikeudellisia periaatteita." Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 1999, s. 11, 14–16; *Söderman* 1997, s. 354.

nöllisyydet, toimivallan väärinkäyttö, laiminlyönnit, taitamattomat menettelyt, kohtuuttomuus, virheet tai pätemättömyys, syrjintä, vältettävissä olevat viivästymiset sekä puutteet tai kieltäytymiset tietojen antamisessa.⁴⁷ Hallinnollinen epäkohta määriteltiin siten, että se sisälsi sekä oikeudellisesti velvoittavien sääntöjen että periaatteiden noudattamisvelvoitteen. Unionin oikeusasiamies esitti vuoden 1997 vuosikertomuksessa hallinnollisen epäkohdan määritelmän, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi yksimielisesti. *Hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti.* Tämä hallinnollisen epäkohdan määritelmä on tästä lähtien hyväksytty yleisesti.⁴⁸ Hallinnollisen epäkohdan ohella Euroopan oikeusasiamies on puhunut myös huonosta tai puutteellisesta hallinnosta ja tämän vastakohtana hyvästä hallinnosta.⁴⁹

Maladministration-käsitteen katsottiin olevan määritelmältään avoin, mikä teki siitä joustavan ja toimintamalliltaan tulevaisuuteen suuntautuneen. Hallinnollisen epäkohdan määrittelyn avoimuus on yksi niistä asioista, jonka katsotaan erottavan oikeusasiamiehen roolin tuomarin roolista. Hyvän hallinnon määritelmällisen avoimuuden katsotaan vaikuttavan periaatteiden kehittymistä ja soveltamista edistävästi. Tendenssinä ovat kuitenkin olleet kirjoitetut lain tasoiset tai muuten koostetut hyvän hallintotavan säännöt, jotka selventävät hyvää hallintotoimin-

⁴⁷ Newman 2005, s. 160.

⁴⁸ Euroopan parlamentti pyysi oikeusasiamiestä määrittelemään hallinnollisen epäkohdan selkeästi, joten oikeusasiamies antoi vuoden 1997 vuosikertomuksessaan ko. määritelmän. Euroopan parlamentti antoi vuonna 1998 päätöslauselman, jossa se ilmoitti olevansa määritelmään tyytyväinen. Vuonna 1999 oikeusasiamies kävi komission kanssa kirjeenvaihtoa, jonka perusteella kävi ilmi, että myös komissio hyväksyi määritelmän. Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 31.

⁴⁹ ”Maladministration occurs when a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding.” Ensimmäisestä vuosikertomuksesta lähtien Euroopan oikeusasiamies korosti sitä, että hallinnollisen epäkohdan taustalta on löydettävissä kolmenlaisia epäonnistumisia: *failure to respect a legal rule or principle, failure to respect the principles of good administration or failure to respect human or fundamental rights.* Hyvä tai asianmukainen hallinto (*good/sound administration*) on myös tuomioistuimen terminologiaa, kun taas hallinnollinen epäkohta (*maladministration*) on oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittelevä. Hallinnollinen epäkohta ei ole välttämättä laitton. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hyvä hallinto vaatii viranomaiselta enemmän kuin pelkkää lakien noudattamista. Sinänsä laitton toiminta on yksi ja keskeinen hallinnollisen epäkohdan muoto. European Ombudsman Speech 08/04/2005. The Role of European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005.

taa. *P. Nikiforos Diamandouros* on suhtautunut Euroopan oikeusasiamiehenä näihin kirjoitettuihin säännöstöihin kuitenkin kriittisesti. Tällaisten säännöstöjen olemassaolo saattaa tehdä oikeusasiamiehestä vain näiden säännöstöjen soveltamisen valvojan ilman, että ne antaisivat enää mahdollisuutta hyödyntää hyvän hallintotavan käsitteen avoimuutta julkisen hallinnon jatkuvan kehittämisen apuna.⁵⁰ Unionioikeudessa hyvää hallintoa on alettu kuitenkin pitää sitovana periaatteena, jopa oikeusperiaatteen kaltaisena.⁵¹ Hyvä hallinto on sekä oikeusasiamiehen toimivallan perusta että osa toimintaa.

Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännösten kehittämisen taustan katsotaan olevan niin Amsterdamin sopimuksessa kuin Euroopan parlamentilta ja vetoomusvaliokunnalta tulleissa esityksissä.⁵² Vetoomusvaliokunnan toimintaa vuosina 1996–1997 käsitelleen mietinnön esittelijä, Euroopan parlamentin jäsen *Roy Perry* teki aloitteen, että yhteisön toimielimille ja laitoksille laadittaisiin säännöt siitä, mitä on hyvä hallintotapa. Euroopan komission pääsihteeri ilmoitti oikeusasiamiehelle kokouksessa Strasbourgissa lokakuussa 1997, että komissio oli ryhtynyt laatimaan tällaisia virkamiehiinsä sovellettavia sääntöjä.⁵³ Kun komissio kaatui maaliskuussa 1999, asia näytti raukeavan. Niinpä oikeusasiamies päätti kesällä 1999 julkaista suositusluonnoksen muodossa hy-

⁵⁰ *Diamandouros* 2005b, s. 232. Tämä sama näkemys on esitetty sekä Tanskan että EU:n oikeusasiamiehen taholta. Hyvää hallintoa halutaan ennemminkin kehittää eettisten toimintasääntöjen kuin oikeussääntöjen kautta. Ks. esim. Press release No 1/2011. Ombudsman meets with College of Commissioners and stresses citizen's rights to good administration and openness 15 February 2011. "Good administration depends on creating and nourishing a culture of service to citizens. Mistakes are inevitable in any administration. But a culture of Service makes it possible to acknowledge and put right mistakes when they occur." Ks. myös *P. Nikiforos Diamandouros*. Julkinen kuuleminen luonnoksesta EU:n virkamiehille suunnattuja julkisen palvelun periaatteista koskevaksi julkilausumaksi. Ks. *The European Ombudsman – Resources*.

⁵¹ *Garzón Clariana* 2005, s. 200. Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät enemmän kuin lainsäädännön noudattamista. *Broms* 2008, s. 509.

⁵² Eurooppalaisen 2000-luvun taitteen kehityksen osalta pohjautuu artikkeliin. *Kuusikko* 2001, s. 389–447.

⁵³ Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 1997, s. 24–25. Lähes kaikki yhteisöjen toimielimet ja laitokset ovat antaneet hyvän hallintotavan säännöt virkamiehilleen suhteissaan yleisöön. Komissio julkisti vuoden 2000 aikana toimintasäännöt hyvästä hallintotavasta Euroopan komission henkilöstölle suhteissa yleisöön (englanniksi *Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public*). Toimintasäännöt hyvästä hallintotavasta Euroopan komission henkilöstölle suhteissa yleisöön. Julkaistu komission työjärjestyksen (K(2000) 3614) liitteenä. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 308, 08/12/2000, s. 32–34.

vän hallintotavan säännöstön (englanniksi *Code of Good Administrative Behaviour*, ruotsiksi *Kodex för god förvaltningssed*, saksaksi *Kodex für gute Verwaltungspraxis*, ranskaksi *Code de bonne conduite Administrative*), jossa käsitellään kansalaisten ja virkamiesten välisiä suhteita. Säännöstössä keskitytään siihen, millaista palvelua Euroopan kansalaisilla on lupa odottaa eurooppalaisilta virkamiehiltä. Yhteisön toimielinten ja laitosten asenne oli yleisesti ottaen myönteinen. Osa hyväksyi luonnoksen lähes sellaisenaan. Toiset taas alkoivat laatia omia versioitaan, joista komission versiota oikeusasiamies piti melko epämääräisenä Euroopan kansalaisten kannalta. Unionin oikeusasiamiehen mielestä hyvän hallintotavan säännöstö antoi Euroopan kansalaisille myönteisen viestin palvelusuuntautuneesta hallinnosta, mikä parantaa unionin mainetta jäsenvaltioissa. Euroopan kansalaisille annetaan myös selkeä tieto siitä, millaista palvelua he voivat odottaa, ja virkamiehille ohjeet siitä, mitä heidän pitää pystyä tarjoamaan. *Jacob Söderman* unionin oikeusasiamiehenä esitti myös harkittavaksi lakialoitetta, jolla luotaisiin monien jäsenvaltioiden esimerkin mukaisesti eurooppalainen hallintolaki hyvästä hallintotavasta.⁵⁴ Hänen seuraajansa oikeusasiamiehenä on sen sijaan suhtautunut hyvän hallinnon kodifioimiseen kriittisesti.

Euroopan parlamentti hyväksyi 6. syyskuuta 2001 päätöslauselman, jolla otettiin käyttöön hyvän hallintotavan säännöstö, jota Euroopan unionin toimielinten ja laitosten sekä niiden hallintojen ja virkamiesten tulee noudattaa suhteissaan kansalaisiin. Säännöstön luominen on liitetty Euroopan parlamentin jäsenen *Roy Perryn* vuonna 1998 tekemään ehdotukseen. Euroopan oikeusasiamies luonnosteli tekstin oma-aloitteisen tutkimuksen perusteella⁵⁵ ja esitteli sen Euroopan parlamentille erilliskertomuksen muodossa.⁵⁶ Parlamentin säännöstöä koskeva päätöslauselma

⁵⁴ Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 1999, s. 11–12, 17.

⁵⁵ Taustana Euroopan oikeusasiamies käytti OECD:n eettisiä suosituksia julkiselle hallinnolle vuodelta 1998 ja kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin vuonna 1993 julkaisemaa listaa. Kansallisista säädöksistä oikeusasiamiehen tarkastelun kohteena olivat erityisesti Ranskan lakiluonnos julkisen hallinnon ja sen asiakkaiden välisten suhteiden parantamisesta, Irlannin oikeusasiamiehen hallintoetiikan tarkastuslista vuodelta 1996 sekä eräiden maiden (Belgian, Tanskan, Suomen, Portugalin) hallintomenettelylait. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 1998, s. 12. Merkittävänä tekijänä *Jacob Söderman* on pitänyt myös kesällä 1998 Tukholmassa pidettyä FIDE:n konferenssia, jossa *Söderman* alusti aiheesta ”The Citizen, the administration and Community law”, ja konferenssissa saatua palautetta. *Söderman* 2005, s. 89.

⁵⁶ Euroopan oikeusasiamies antoi hyvän hallintotavan säännöstön parlamentille erityisraportin muodossa. Parlamentin hyväksymistä edeltäneessä valiokuntakäsittelyvaiheessa oli myös paljon epäilyjä säännöstön tarpeesta. Valiokuntavaiheen etenemi-

perustuu oikeusasiamiehen luonnokseen, johon on tehty muutamia Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan esittelijän Perryn ehdottamia muutoksia. Säännöstössä otettiin huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön sisältämät eurooppalaisen hallinto-oikeuden periaatteet ja lisäksi se on saanut inspiraationsa kansallisista lainsäädännöistä.⁵⁷ *Soft law*'ta on kehitetty lainsäädännön korvikkeeksi. Komissio on laatinut tämän jälkeen erilaiset, suppeammat käytännesäännöt omille virkailijoilleen, mutta Euroopan oikeusasiamiehen muotoilemat säännöt ovat kuitenkin saaneet hyväksyntänsä. Monien muiden toimielimien ja instituutioiden omat käytännesäännöt muistuttavat oikeusasiamiehen esittämiä.⁵⁸ Hyvän hallintotavan säännöstö on julkaistu kaikilla EU-kielillä sekä jäsenvaltioehdokkaiden kielillä.

Eurooppalaiseen hyvän hallintotavan säännöstöön kuuluvat puolueettomuusvaatimus, oikeudenmukainen käsittely, velvollisuus vastata kirjeisiin kansalaisen omalla kielellä, kuulemisvelvoite, kohtuullisen käsittelyajan vaatimus, perusteluvelvollisuus sekä julkisuuskysymyksiä säänteleviä artikloja. Tämän lisäksi – toisin kuin perusoikeuskirjan artiklaan oikeudesta hyvään hallintoon – unionin oikeusasiamiehen esittämään hyvän hallintotavan säännöstöön sisältyy myös erilaisia yleisesti tunnustettuja hallinto-oikeudellisia periaatteita. Lähtökohtana on lainalaisuuden periaate, mutta hyvän hallintotavan säännöstöön on sisällytetty myös yhdenvertaisuus, suhteellisuus, oikeuksien väärinkäytön kieltä, objektiivisuus, luottamuksensuoja ja oikeudenmukaisuus, kohtuullisuus ja huomioonottavaisuus.⁵⁹

sessä oli tärkeässä asemassa *Neil MacCormickin* käyttämä puheenvuoro. *Söderman* 2005, s. 90.

⁵⁷ Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Euroopan oikeusasiamies. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto (2005).

⁵⁸ Osalla toimielimistä on ollut erilaisia säännöstöjä, mitkä ovat aiheuttaneet sekaannusta. *Diamandouros* 2005b, s. 224.

⁵⁹ Euroopan unionin oikeusasiamiehen valmisteleman hyvän hallintotavan säännöstön (*Code of Good Administrative Behaviour*) artiklat 1–28 ovat seuraavat: yleinen määräys (*General provision*), soveltamisala (henkilöt) (*Personal scope of application*), soveltamisala (asiat) (*Material scope of application*), lainmukaisuus (*Lawfulness*), syrjinnästä pidättäytyminen (*Absence of discrimination*), suhteellisuus (*Proportionality*), vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen (*Absence of abuse of power*), puolueettomuus ja riippumattomuus (*Impartiality and independence*), objektiivisuus (*Objectivity*), perustellut odotukset ja johdonmukaisuus (*Legitimate expectations and consistency*), oikeudenmukaisuus (*Fairness*), kohteliaisuus (*Courtesy*), kirjeisiin vastaaminen kansalaisen kielellä (*Reply to letters in the language of the citizen*), vastaanottoilmoitus ja asiasta vastaavan virkamiehen osoittaminen (*Acknowledgement of receipt and indication of the competent official*), velvollisuus siirtää asia toimielimen

Nykyisin todetaan, että hallinnollinen epäkohta tarkoittaa huonoa tai puutteellista hallintoa eli sitä, että toimitus ei noudata lakia tai hyvän hallintotavan periaatteita tai se rikkoo ihmisoikeuksia. Esimerkkeinä hallinnollisista epäkohdista esitetään epäoikeudenmukaisuus, syrjintä, toimivallan väärinkäyttö, tiedon puute tai kieltäytymiset antamasta tietoa, tarpeettomat viivytykset sekä menettelyvirheet.⁶⁰ Hallinnollisen epäkohdan käsite sisältää myös esimerkiksi yhteisön tietosuojasäännösten noudattamatta jättämisen, mikä merkitsee sitä, että Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun toimivalta on tältä osin päällekkäinen.⁶¹

Periaatteessa on ollut kaksi tapaa selventää sitä, mitä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan: joko tapaus tapaukselta osoittaa, mitä hyvä tai huono hallinto on tai julkistaa lista hyvistä hallintokäytänteistä. Nämä lähestymistavat eivät ole toisensa poissulkevia.⁶² Euroopan oikeusasiamiesinstituutio periaatteessa kodifioi doktriinin hyvästä hallinnosta viidessä vuodessa ja se inkorporoitiin keskeisimmiltä osiltaan myös perusoikeuskirjaan. Euroopan oikeusasiamies on käyttänyt hyvän hallintotavan tulkinnassa kansallista, ylikansallista ja yhteisöoikeutta. Hyvän hallintotavan on katsottu olevan pelkistetyn vanhasta tuomioistuintraditiosta. Käsitteen toistossa on ollut kuitenkin lähes rituaalinomaisia piir-

asiasta vastaavaan yksikköön (*Obligation to transfer to the competent service of the Institution*), oikeus tulla kuulluksi ja antaa lausuntoja (*Right to be heard and to make statements*), päätöksenteon kohtuulliset määräajat (*Reasonable time-limit for taking decisions*), päätösten perusteluvastavuus (*Duty to state the grounds of decisions*), valitusmahdollisuuksien osoittaminen (*Indication of the possibilities of appeal*), päätöksestä ilmoittaminen (*Notification of the decision*), tietosuoja (*Data protection*), tiedustelut (*Requests for information*), pyynnöt saada tutustua asiakirjoihin (*Requests for public access to documents*), riittävä kirjanpito (*Keeping of adequate records*), säännösten julkisuus (*Public access to the Code*), oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle (*Right to complain to the European Ombudsman*), päätöksen tarkistaminen (*Revision*), voimaantulo (*Entry into force*). Vuonna 2005 julkaistussa on jätetty viimeinen artikla voimaantulosta pois ja se käsittää 27 artiklaa. Suomenkielisessä versiossa artiklojen otsikointien muotoa on muutettu: 2 artikla (Henkilöllinen soveltamisala) ja 3 artikla (Asiallinen soveltamisala). 10 artikla on ”perustellut odotukset, johdonmukaisuus ja neuvonta” (myös englanninkielisessä versiossa on mukana ”advice”-sana). 12 artikla on suomeksi palveluperiaate kohteliaisuuden sijaan.

⁶⁰ Ks. Europa – Euroopan unionin portaali. Tietoa EU:sta. Toimielimet ja muut elimet.

⁶¹ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun välinen yhteisymmärryspöytäkirja (2007/C 27/07). Tutkintamenettelyt rakentavaa yhteistyötä varten. Euroopan unionin virallinen lehti 7.2.2007 C 27/21.

⁶² *Söderman* 2005, s. 88. Ensin rakennettiinkin hyvän hallintotavan säännöstöä yksittäisten tapauksien kautta. *Magnette* 2005, s. 115.

teitä.⁶³ Ennemminkin on kysymys oikeusasiamiesinstituution suomalaisesta ja tanskalais-anglosaksisesta traditiosta.

Hyvän hallintotavan säännösten katsotaan nykyään selvittävän tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin sitä, mitä perusoikeuskirjan 41 artiklassa⁶⁴ tarkoitetaan hyvällä hallinnolla. Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallintotavan säännöstöä pidetään hyvänä esimerkkinä oikeusasiamiehen toiminnasta parantaa hallinnon laatua. Säännöstö tarjoaa ohjeen kaikille virkamiehille mahdollisimman korkeatasoisesta hallinnosta. Se kertoo myös omalta osaltaan unionikansalaisille konkreettisesti siitä, millaista eurooppalaista hallintoa he voivat odottaa.⁶⁵ Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan myötä hyvästä hallinnosta on tullut myös unionioikeudessa enemmänkin sateenvarjokäsite. Toisaalta on korostettu sitä eroa, mikä on tuomioistuimen ja oikeusasiamiehen hyvän hallinnon käsitteiden välillä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklalla on keskeinen merkitys hyvän hallinnon vakiinnuttamisessa osaksi eurooppalaista oikeudellista terminologiaa. Samalla perusoikeuskirjan myötä hyvää hallintoa on alettu pitää, ei vain Suomessa, vaan yleisemminkin Euroopassa perusoikeutena.⁶⁶ Oikeudellisesti sitovaksi perusoikeuskirjan oli tarkoitus tulla perustuslaillisen sopimuksen myötä sen toisessa luvussa ja nyt Lisabonin sopimuksen voimaan tultua SEU 6 artiklan mukaisesti.⁶⁷ Tämä todennäköisesti lisää myös siihen suoraan vetoamista.⁶⁸

⁶³ Luonnehdinta. *Magnette* 2005, s. 114, 116.

⁶⁴ Euroopan perusoikeuskirja oli ennen Lisabonin sopimuksen voimaantuloa lähinnä poliittinen julistus, vaikka sen voitiinkin katsoa olevan kansainvälisoikeudellisesti voimassa jonkinasteisena valtioiden välisenä sopimuksena Wienin valtiosopimuskonvention mukaisesti, koska valtiot allekirjoittivat tämän ns. Nizzan julistuksen. Tähän on kiinnittänyt huomiota esim. *Lawson* 2006, s. 74. Vaikka oikeudellinen sitovuus osana yhteisöoikeutta siltä puuttuikin, Euroopan oikeusasiamies vetosi siihen omassa argumentoinnissaan. Tuomioistuimet viittasivat tähän hitaammin.

⁶⁵ *Diamandouros* 2005b, s. 223–224.

⁶⁶ Suomen perusoikeussäännös hyvästä hallinnosta on vaikuttanut tähän sääntelyyn suomalaisten ehdotusten kautta. Ks. esim. *Kuusikko* 2001, s. 389–397; *Kuusikko* 2005, s. 255–284.

⁶⁷ SEU 6 artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään 7 päivänä joulukuuta 2000 hyväksytyssä ja Strasbourgissa 12 päivänä joulukuuta 2007 mukautetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Ks. myös pöytäkirja Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

⁶⁸ Kehityksestä. Esim. C-482/10 *Teresa Cicala v. Regione Siciliana*; T-382/10 *Vilroy et Boch v. komissio* (vireillä).

Sinänsä hyvä hallinto ei unionioikeudessa ole uusi asia, eikä oikeus-
 asiamiesinstituution myötä tullut, vaan hyvään hallintoon on viitattu
 unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Hyvä hallinto on tunnettu
 yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä 1960-luvulta alkaen.⁶⁹ Jo
 aikaisemmin tuomioistuintäytännössä oli yhteisön toimielinten katsot-
 tu olevan siten julkisoikeudellisia, että niiden tuli noudattaa yleisiä hal-
 linto-oikeudellisia periaatteita⁷⁰ ja myöhemmässä ratkaisukäytännössä
 myös ihmisoikeusperiaatteita.⁷¹ Hyvä hallinto liittyy sekä hallinto-oi-
 keudellisiin periaatteisiin että ihmisoikeusperiaatteisiin, ja yleensä viime
 vuosikymmenien kuluessa julkiselle hallinnolle asetettuihin uusiin
 asianmukaisen hallintotoiminnan vaatimuksiin. Oikeusasiamiehen toi-
 minta on edelleen korostanut hallinto-oikeudellisten perusarvojen huo-
 mioionottamista. Perusoikeuskirjan 41 artiklan oikeutta hyvään hallin-
 toon valmisteltaessa esillä olleina EY-tuomioistuinten tapauksina mai-
 nittiin erityisesti: 374/87 *Orkem* [1989] ECR 3283, T-450/93 *Lisrestal*,
CFI [1994] ECR II-1177, C-269/90 *TU München* [1991] ECR I-5469 ja
 T-167/94, *Detlef Nölle* [1995] ECR II-2589.⁷² Tapauksista käy ilmi se,
 että hyvään hallintoon on liitetty erityisesti huolellinen asian käsittele-
 minen ja puolueeton päätöksenteko sekä edellytetty oikeutta tulla kuul-
 luksi ja saada perusteltu päätös.

Hyvä hallinto on esiintynyt unionin tuomioistuimissa kanneperustee-
 na. Tällaisena se ei kuitenkaan esiinny yleensä yksinään, vaan se liite-
 tään muihin perusteisiin. Ensiksi yleensä vedotaan siihen, että toimieli-
 met ovat toimineet säännösten vastaisesti. Tämän ohella vedotaan sii-
 hen, että ne eivät ole noudattaneet erilaisia tuomioistuintäytännössä
 tunnustettuja periaatteita, ja näiden joukossa vedotaan myös hyvään
 hallintoon. Hyvä hallinto mainitaan kanteissa monien muiden hallin-
 nolta odotettavien prosessuaalisten ja materiaalisten vaatimusten ohel-
 la.

⁶⁹ Useimmiten viitataan tällöin yhdistettyihin tapauksiin 56 and 58/64, *Établissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v Commission of the European Economic Community* [1966] ECR 429 (englanninkielinen erityispainos 299) (*matter of good administration; Grundsätze einer guten Verwaltungsführung; bonne administration*).

⁷⁰ Esimerkiksi yhdistetyt tapaukset 43/59, 45/59, 48/59, *Lachmüller v Commission of the European Economic Community* [1960] ECR 983; 44/59, *Fiddelaar v Commission of the European Economic Community* [1960] ECR 1119.

⁷¹ Tapaus 29/69 *Stauder v City of Ulm* [1969] ECR 419.

⁷² CHARTE 4170/00 CONVENT 17 (20.3.2000).

Euroopan oikeusasiamiehellä oli olennainen osuus siinä, että perusoikeuskirjaan⁷³ sisällytettiin oikeus hyvään hallintoon. Oikeus hyvään hallintoon sisältyy perusoikeus-oikeuskirjan V lukuun eli kansalaisten oikeuksiin. Oikeus hyvään hallintoon ulottuu sanamuotonsa mukaan vain henkilöiden kontakteihin unionin toimielinten kanssa. Tämä säännös velvoittaa lähtökohtaisesti vain unionin toimielimiä, ei kansallisia hallintoviranomaisia näiden toimeenpannessa unionioikeutta, vaikka pääsääntöisesti perusoikeuskirjan artikloja soveltavat sekä EU:n toimielimet että jäsenvaltiot siltä osin kuin ne toimeenpaneuvat EU-lainsäädäntöä. Tältä osin tämä perusoikeuskirjan hyvän hallinnon säännös poikkeaa monista muista perusoikeuskirjan säännöksistä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa oikeus hyvään hallintoon on säännelty seuraavasti.

41 artikla

Oikeus hyvään hallintoon⁷⁴

- 1) Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.
- 2) Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:
 - jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti;
 - jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;
 - hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä.
- 3) Jokaisella on oikeus saada unionilta korvaus niistä vahingoista, joita unionin toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.
- 4) Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja saada vastauksen samalla kielellä.

Perusoikeuskirjan 41 artikla oikeudesta hyvään hallintoon voidaan nähdä menettelyoikeudellisena perussäännöksenä, jolla säännellään

⁷³ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01). Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 18.12.2000 C 364/1.

⁷⁴ Tekstissä on lähinnä muutettu yhteisö unioniksi kaikissa kohdin. Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/C 83/02). Euroopan unionin virallinen lehti 30.3.2010 C 83/389. Julkaistu teksti käsittää mukautuksen 7. päivänä joulukuuta 2000 julkistetun perusoikeuskirjan ja korvaa sen Lissabonin sopimuksen voimaantulopäivänä.

yleisesti sellaisia seikkoja, jotka monissa unionin jäsenmaissa on säännelty kansallisissa laeissa. Tällä artiklalla on läheinen yhteys Euroopan unionin oikeusasiamiehen esittämään hyvän hallintotavan säännöstyön, kuten myös komission julkaisemaan toimintasäännöstyön hyvästä hallintotavasta Euroopan komission henkilöstölle suhteissa yleisöön. Hyvään hallintoon voidaan liittää myös monet muut perusoikeuskirjan säännökset, kuten 20 artiklan yhdenvertaisuus lain edessä, 42 artiklan oikeus tutustua asiakirjoihin sekä 49 artiklan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.⁷⁵ Perusoikeuskirjan 43 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tehdä unionin oikeusasiamiehelle kantelu, joka koskee unionin toimielinten, elinten tai laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia, lukuun ottamatta Euroopan unionin tuomioistuimen toimintaa lainkäyttöelimenä. Perusoikeuskirjan 44 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä luonnollisella henkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus vedota Euroopan parlamenttiin.⁷⁶ Hyvän hallinnon vastaista toimintaa pidetään tällöin hallinnollisena epäkohtana. Lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa säännellään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.

Perusoikeuskirjan 41 artiklassa oikeudella hyvään hallintoon tarkoitetaan hyvää unionin hallintoa. Kysymys yhteisestä eurooppalaisesta prosessuaalisesta hallinto-oikeudesta on edelleen avoin,⁷⁷ sillä jäsenvaltioissa yleensä oma hallinto koetaan paremmaksi (niin Ranskassa, Brittein saarilla, Saksassa kuin Ruotsissa ja Suomessakin), kun taas eurooppalaisen hallinto-oikeuden vaatimukset koetaan sille uhkaksi. Tosi-

⁷⁵ Perusoikeuskirjassa ei ole erillistä hallinnollisen lainalaisuus- tai laillisuusperiaatteen sisältävää säännöstä. Laillisuusperiaatteen voidaan katsoa sisältyvän jo unionin perustamissopimuksen oikeusvaltion periaatteisiin.

⁷⁶ Kielellisesti 43 ja 44 artikloissa on vaihdettu ilmaukset monikosta yksikköön organisaatioilmausten ohella. Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/ C 83/02). Euroopan unionin virallinen lehti 30.3.2010 C 83/389.

⁷⁷ Hyvä hallinto on eräänlainen oikeusperiaate, joka antaa kullekin jäsenvaltiolle sekundäärilainsäädännön mukaisesti mahdollisuuden sovittaa sen vaatimukset omaan kansalliseen hallintokulttuuriseen traditioon. *Reichel* 2006, s. 544. Sovittaminen ei ole kuitenkaan ongelmatonta.

asiallisesti kysymys on kuitenkin vähittäisestä, myös prosessuaalisesta eurooppalaisen hallinto-oikeuden muodostumisesta, kumpaankin suuntaan, jäsenvaltioista unioniin ja unionista jäsenvaltioihin vaikuttavine prosesseineen. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden asiantuntija *Jürgen Schwarze* on ollut sitä mieltä, että kehityksen täytyy mennä yhtenäistävää hallinto-oikeutta kohden.⁷⁸ Hän on ollut myös sillä kannalla, että ainakin joitakin alueita eurooppalaisesta hallinto-oikeudesta tulisi kodioida.⁷⁹ Myös unionin on katsottu tarvitsevan lain hyvästä hallintotavasta (*European law on good administration*), joka antaisi perusoikeuskirjan perusoikeudelle aineellista sisältöä.

Ruotsin puheenjohtajakaudella Ruotsin *Statskontoret* laati selvityksen hyvän hallinnon periaatteiden tilasta. Vielä tässä vaiheessa uskottiin perustuslaillisen sopimuksen III-398 artiklan muodostavan eräänlaisen pohjan hyvän hallinnon kehittämiseksi. Luonnoksissa oli ensin esitetty hyvän hallinnon suoraan mukaan ottamista, mutta sittemmin luonnoksista oli jätetty pois suora maininta hyvästä hallinnosta, ja tämä oli korvattu lauseella *open, efficient and independent administration*.⁸⁰ SEUT 298 artiklan mukaan unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon. Lissabonin sopimuksessa perusoikeuskirjalle tunnustetaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille. Perusoikeuskirjan määräykset eivät kuitenkaan millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa. Perusoikeuskirjassa esitettyjä oikeuksia, vapauksia ja periaatteita on tulkittava perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitettut selitykset, joissa esitetään määräysten lähteet.⁸¹

⁷⁸ *Schwarze* 1998, s. 210. Lähtökohtaisesti eurooppalainen hallinto-oikeus oli vain yhteisön toimielimiä koskevaa, mutta sääntely on laajentunut kilpailuoikeuteen ja maatalouteen. Samalla EY-tuomioistuin on myös ottanut aktiivisemmän roolin eurooppalaisen hallinto-oikeuden kehittämisessä. *Della Cananea* 2003, s. 567–568.

⁷⁹ *Schwarze* 1999, s. 242. *Schwarze* painotti vielä 1990-luvun alussa kehittymistä ennakkopäätösten kautta. *Schwarze* 1992, s. 1465.

⁸⁰ *Statskontoret* 2005:4. Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union, s. 10. Ks. myös Hyvästä hallinnosta EU:ssa. *Reichel* 2006, s. 276–288.

⁸¹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007/C 306/01). Euroopan unionin virallinen lehti 17.12.2007 C 306/1. Ks. myös pöytäkirja Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Pöytäkirjassa on lähtökohtana se, että perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistui-

2 Hyvä hallinto ja viranomaistoiminnan laillisuus

Hyvän hallinnon peruslähtökohta on se, että sillä on oikeudellinen ydin.⁸² Euroopan oikeusasiamiehen käyttämän terminologian mukaan hallinnollisia epäkohtia ovat ainakin lainvastaisuudet. Hallinnollisia epäkohtia voivat olla kuitenkin muunkinlaiset toimet, jotka eivät ole niin selkeästi lainvastaisia. Tällöin jos myös lainvastaiset hallinnolliset epäkohdat kuuluvat oikeusasiamiehen tutkimisvallan piiriin – ja jotka voisivat vaihtoehtoisesti ohjautua hallintotuomioistuimiinkin – oikeusasiamies toimii ikään kuin tuomioistuin etsien myös oikeudellisen ratkaisun.⁸³ Laajassa mielessä hyvässä hallinnossa on kysymys kaikentyyppisestä harkintavallan väärinkäytöstä.

Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö on edelleen avoimesti muotoiltu. Joka tapauksessa esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden kohdalla ei voidakaan toteuttaa kovin yksityiskohtaista sääntelyä. Suomessakin, jossa on kirjoitettu hallintolaki konkretisoimassa hyvää hallintoa, on nähty asianmukaiseksi edelleen pitää oikeusasiamieslaissa mahdollisuus kiinnittää huomiota hyvään hallintotapaan. Hyvä hallintotapa on kuitenkin jäänyt nykyään sivummalle, mutta aina ei ole selkeästi nähtävissä se, onko kysymyksessä hyvän hallinnon perusoikeus vai muuntyyppinen hyvä hallinto.⁸⁴ Näin kirjoitetut lait tai muut sään-

men eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toiminnat eivät vastaa perusoikeuksia, vapauksia ja periaatteita, jotka perusoikeuskirjassa on vahvistettu.

⁸² *Ida Koivisto* on todennut, että ”hyvä hallinto on ideologiana nielaissut hajanaisempia hallinnon laatutakeita ja harkintavallan käyttöä ohjaavia maksimeja. Puhutaan myös hyvän hallinnon periaatteesta yksikössä.” Hyvää hallintoa ei ole määritelty oikeudellisesti suljetusti sillä tavoin, että moraalisisista kysymyksenasetteluista olisi kokonaan voitu päästä eroon. Hyvän hallinnon käsite on aikoinaan alkanut merkitä sellaista hallinnon laadun arviointikriteeriä, joka ei tyhjenny yksinomaan laillisuuteen. Suomessa oikeusasiamiehen yhteydessä käytetty ilmaisu lain ja hyvän hallinnon vastainen viittaisi näin hyvän hallinnon ei pelkästään oikeudelliseen asemaan, vaan myös sen moraalisiin ja kulttuurisiin ulottuvuuksiin. *Koivisto* 2010, s. 76, 78, 81.

⁸³ *Söderman* 2005, s. 86.

⁸⁴ Hyvän hallinnon eräänlainen moniportaisuus tuli esiin myös hallintolakia valmisteltaessa. Ks. HE 72/2002 vp, s. 5 ja 47. Kysymys on perustuslain säännöksestä, sa-

nöstit eivät välttämättä estä oikeusasiamiestä kehittämästä, eikä vain valvomasta, hyvää hallintoa.

Hyvän hallinnon vastaiseksi katsottava toiminta voi olla osa viranomaisen jokapäiväistä toimintaa. Viranomaisessa voi olla systemaattisia toimintatapoja, jotka eivät täytä hyvän hallinnon standardeja. Euroopan oikeusasiamiehen kohdalla on korostettu erityisraporttien antamismahdollisuutta parlamentille myös tekemistään havainnoista tällaisista systemaattisista virheistä.⁸⁵ Suomessa eduskunnan oikeusasiamies voi tehdä esityksiä ja pyytää myöhemmin raportoimaan oikeusasiamiehelle, millaisiin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen kannanottojen perusteella on ryhdytty.

Hyvän hallinnon ja laillisen ratkaisun välinen suhde ja se, millaiseksi se mielletään, eroaa jossain määrin eri maissa. Suomessa on nykyään omaksuttu ajattelu, että hyvän hallinnon vastainen toiminta pitää sisälleen myös lainvastaisen toiminnan.⁸⁶ Kaikkea hyvän hallinnon vastaista toimintaa ei pidetä kuitenkaan aina selkeästi lainvastaisena toimintana. Suomalainen näkemys on tältä osin melko lähellä Euroopan oikeusasiamiehen näkemystä,⁸⁷ mihin lienee vaikuttanut omalta osaltaan taas sen suomalaiset vaikutteet. Suomalainen näkemys ei ole mitenkään kaukana myöskään anglosaksisesta tavasta, kuinka hyvällä hallinnolla argumentoidaan, ottaen huomioon sen merkitys ja käytön laajuus, vaikka se näissä maissa ei olekaan perusoikeus. Sen sijaan ruotsalainen hyvällä hallinnolla argumentoinnin käsitteistö on jo erilaista. Alankomaissa ajatellaan selvemmin hyvän hallinnon ja laillisen ratkaisun olevan kaksi erillistä asiaa.⁸⁸

teenvarjokäsitteestä, hallinnon periaatteesta, tavasta (hyvä hallintotapa) sekä poliittisesta tavoitteesta (englanniksi hallinto on tällöin *governance* eikä *administration*).

⁸⁵ Erityisraporteista tällaisissa tilanteissa. *Roy* 2005, s. 186.

⁸⁶ Tämä näkyi aikanaan myös hallintolain säätämisessä. Erillistä säännöstä lainalaisuudesta viitaten perustuslakiin ei haluttu, vaikka rikoslainsäädäntöönkin perustuslain toistava legaliteettiperiaatteen kiteyttävä säännös. Tämän hallintolain säätämistavan katsottiin korostavan sitä, että hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon perusteet ovat osa lainalaista ratkaisua, kuten myös hallintolain menettelysääntöjen toteuttaminen.

⁸⁷ Tämä käy ilmi erityisen selvästi Euroopan oikeusasiamiehen toiminnan määrittelyssä. Vaikka laitton toiminta merkitsee aina hallinnollista epäkohtaa, hallinnolliseen epäkohtaan ei välttämättä aina liity lainvastaisuutta. Esim. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 31.

⁸⁸ Vuoden 2006 vuosikertomuksessa Alankomaiden oikeusasiamies otti erikoistee-
maksi hyvän hallinnon suhteessa laillisuuteen. ”A rule is a rule’ is not good enough.”
Summary. 2006 Annual Report of The national Ombudsman of the Netherlands.
“The theme of report is the need for government to base its thinking and actions not

Kansainvälisesti ja yleensä oikeusasiamiesinstituution kehittämiskustelun näkökulmasta on ongelmallista hyvän hallinnon suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Monissa maissa hyvää hallintoa ei pidetä ihmisoikeutena. Tämä näkyy havainnollisesti siinä, kun puhutaan oikeusasiamiesinstituution merkityksestä ihmisoikeuskysymysten edistäjänä. Oikeusasiamiehen tehtäväksi nähdään hyvän hallinnon edistäminen, mutta ihmisoikeuskysymykset ovat voimakkaasti myös aineellisoikeudellisia, joita oikeusasiamiehen katsotaan olevan hankalampi edistää.⁸⁹ Hyvään hallintoon kuuluvaksi luetellaan sellaiset periaatteet kuten oikeus tulla kuulluksi, saada informaatiota ja perusteltu päätös. Nämä asiat ovat ihmisoikeuksia, jos ne liittyisivät oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁹⁰ Ensivaiheen hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä ne eivät ole ihmisoikeuksia, koska näitä ei ole nostettu kansainvälisellä tasolla ihmisoikeudeksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan säännös on tältä osin suuntaus uudenaikaisesta kehityksestä. Perusoikeuskirjan alkuperäinen luonne poliittisena dokumenttina on kuitenkin hidastanut tätä kehitystä. Vaikka tällainen oikeus onkin abstraktiotasoltaan yleinen, keskittäessään keskustelua ja argumentointia se on hyödyllinen oikeudellisen ajattelun kehittäjänä.

only on legal considerations, but also on principles of good administration.” Jo aikaisemman vuoden vuosikertomuksessa oli kehitetty ns. *Ombudsquadrant*. Siinä yhdistetään kaksi hallinnollisen toiminnan dimensiota: laillisuus ja hyvä hallinto (asianmukainen toiminta). Tämän ajattelun mukaan ei ole riittävää, että hallinto toimii laillisesti, vaan sen tulee toimia myös sopivalla tavalla, joka liitetään laajemmin oikeudenmukaisuuteen. Hallinnolliset toimet jaetaan näin neljään luokkaan: 1. lain vastainen ja asiaton, 2. laillinen, mutta asiaton, 3. laitton ja ei missään nimessä asianmukainen ja 4. laillinen ja asianmukainen.

⁸⁹ Esimerkiksi tätä osoittaa toteamus: ”By contrast, British and Irish ombudsman legislation seems to be concerned with a narrower set of rules and focused more or procedural propriety (the avoidance of maladministration) as opposed to the protection of basic human rights.” Speeches. “Setting up an Ombudsman Institution or National Human Rights Institution (12.04.2007). Address by Emily O’Reilly, Ombudsman at 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

⁹⁰ Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käyttäminen hyvän hallinnon yhteydessä ei ole muutenkaan toimivaa. Hallintotoiminta ei ole tuomioistuintoimintaa, ja lisäksi se ulottuu vain rajoitetusti hallintolainkäytön alueelle. Ihmisoikeuskustelun anglosaksissävyyteisyys on myös sikäli ongelmallinen, että kysymyksessä ovat usein maat, joissa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää eikä erillisiä hallintotoimintaa säänteleviä kattavia yleislakeja.

3 Hyvän hallinnon oikeudellinen ydin tuomioistuinten oikeuskäytännössä

Vaikka kansainvälisestä näkökulmasta hyvällä hallinnolla ja hyvällä hallintotavalla on Suomessa pitkä käyttöala, vasta perustuslain tasolle nostaminen teki hyvästä hallinnosta myös tuomioistuinten terminologiaa. Tätä ennen hyvä hallinto ja ennen kaikkea hyvä hallintotapa ilmaisivat puuttuessaan vain lähinnä lievää moitittavuutta. Tällaisen toiminnan sääntely saattoi olla myös puutteellista.

Uusien perusoikeussäännösten ja uuden perustuslain myötä hyvästä hallinnosta on Suomessa tullut osa tuomioistuinten ja myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellista argumentointia.⁹¹ Hyvä hallinto säädetään perustuslain 21 §:ssä sateenvarjokäsitteeksi. Tätä kehitystä on voimistanut se, että tämä on käsitetty myös perustuslailliseksi toimeksiannoksi sääätä tarkemmin hyvästä hallinnosta, mitä toimeksiantoa hallintolaki toteuttaa sinänsä kokonaisuudessaan. Hyvän hallinnon vaatimukset konkretisoituvat hallintolain aluksi säädettyissä hyvän hallinnon perusteissa, jotka pitävät sisällään hallinto-oikeuden oikeusperiaatteet. Näin tuomioistuinten on pakko ottaa kantaa lain säännösten soveltamisessa myös hyvään hallintoon.

Erityisesti vuonna 2006 annettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu (KHO 23.11.2006/3110, KHO 2006:90)⁹² osoittaa tätä kehitystä. Sovellettava erityislainsäädäntö ei mahdollistanut joustoa määrärajoista, mutta olosuhteet huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus antoi merkitystä hallintolain 6 §:ssä mainitulle luottamuksensuojalle ja hyvän hallinnon perusteille, ja katsoi harkinnalla päästävän erilaiseen lopputulokseen.

⁹¹ *Veli-Pekka Hautamäen* esittämä näkemys siitä, että kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytännössä hyvä hallinto ei olisi tähän mennessä saanut sijaa ratkaisuperiaatteena, vaikka EY-tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisuissa olisi näyttäytynyt usein, ei välttämättä pidä enää samassa määrin paikkaansa. *Hautamäki* 2004, s. 227–228.

⁹² Samoihin aikoihin korkein hallinto-oikeus pyysi ennakkoratkaisua asiassa, johon liittyi myös yhteisöoikeudellisen hyvän hallinnon periaatteen soveltaminen. KHO 16.11.2006/3044 (KHO 2006:87). Ks. asiasta *Kuusikko* 2008, s. 45–64.

Kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentin 3 kohdan a-alakohdan mukaan Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, tulee halutessaan säilyttää Suomen kansalaisuutensa ilmoittaa tästä 18 vuotta täytettyään, mutta ennen 22 ikävuoden täyttymistä kirjallisesti Suomen diplomaattiselle edustustolle tai lähetetyn virkamiehen johtamalle konsulaatille taikka maistraatille. Sen sijaan kunniapäakonsulaatti ei ole lainkohdassa tarkoitettu toimielin.

A oli kertomansa mukaan Suomen ulkoasiainministeriön internetsivuilta saamansa ohjeen mukaisesti toimittanut ennen 22-vuotispäiväänsä internet-sivustojen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle, Düsseldorfin kunniapäakonsulaatille ilmoituksen halustaan säilyttää Suomen kansalaisuutensa.⁹³ Kun kuitenkin otettiin huomioon hallintolain 6 §:ssä mainittu luottamussensuojaperiaate ja hyvän hallinnon perusteet, A oli näissä oloissa voinut luottaa siihen, että hänen tahdonilmaisunsa halustaan säilyttää Suomen kansalaisuus oli tullut toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Aikaisemmin hyvän hallinnon periaatteita ei nähty sellaisina, että niihin voitaisiin vedota tehokkaasti tuomioistuinikäytännössä,⁹⁴ vaikka luottamussensuojaa vakiintuneemmat hallinto-oikeuden periaatteet ratkaisukäytännössä tunnettiin. Sellaiset menettelyoikeudelliset vaatimukset, kuten kuuleminen ja esteellisyys, ratkaistaan edelleen ilman – tarpeetontakin – liittämistä hyvän hallinnon sateenvarjokäsitteseen. Hyvän hallinnon käsitteen käyttö tuomioistuinargumentoinnissa ei ole julkaistun oikeuskäytännön perusteella vieläkään mitenkään yleistä,⁹⁵ vaan enemmänkin poikkeuksellista.⁹⁶ Kuitenkin hyvän hallinnon käsitet-

⁹³ Kunnipääkonsuli ei ollut kuitenkaan toimivaltainen ottamaan vastaan tällaista ilmoitusta, vaan olisi pitänyt olla ns. lähetetty konsuli eli virallinen diplomaattinen edustusto. Kun ilmoitus tuli tämän jälkeen toimivaltaiseen viranomaiseen (maistraattiin), oli määräaika ylitetty.

⁹⁴ Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja eduskunnassa 26.05.1998 (PTK 67/1998 vp – K 7/1997 vp) totesi, että ”Laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että tämä varsinainen oikeusturvakoneisto toimii niin kuin sen pitäisi toimia. Laillisuusvalvonnan on syytä erityisesti korostaa oikeusturvan ns. katvealueita, nimittäin sellaisia alueita, joihin ei päästä muilla keinoin käsiksi. Näihin kuuluvat esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet.” ”Sen sijaan varsinaisen aineellisen oikeusturvan antaminen kyllä kuuluu edelleen mielestäni tuomioistuinlaitokselle ja korkeimmille oikeuksille.”

⁹⁵ Valituksissa vedotaan enemmänkin hyvään hallintoon. Esim. julkaistussa oikeuskäytännössä: KHO 23.6.2005/1573 (KHO 2005:43) hyvän hallinnon oikeusperiaatteet; KHO 2.10.2006/2511 (KHO 2006:69) hyvä hallinto edellyttää vallitsevan linjan johdonmukaista noudattamista; KHO 15.1.2008/33 (KHO 2008:1) hyvä hallintotapa; KHO 15.4.2008/777 (KHO 2008:24) hyvä hallinto; KHO 30.1.2009/205 (KHO 2009:11) hyvän hallinnon periaatteet.

⁹⁶ Osa tapauksista liittyy suoremmin PL 21 §:n hyvän hallinnon perusoikeuden soveltamiseen. Esim. KHO 12.7.2007/1830 (KHO 2007:48); KHO 12.7.2007/1831

tä käytetään myös tuomioistuimissa toisin kuin ennen perustuslakia ja hallintolakia.⁹⁷ Lisäksi käyttö tapahtuu tilanteissa, joissa kysymys on poikkeuksellisemmasta harkintavallan käytöstä.⁹⁸

Euroopan unionin tuomioistuimet ovat käyttäneet tai joutuneet käyttämään käsitteitä *good administrative practice*, *proper Community administration* tai *the principle of good administration*, koska näihin on vedottu myös kanneperusteena. Ne luetellaan usein osana muita periaatteita. Ratkaistakseen kysymyksen hyvän hallinnon vastaisuudesta tuomioistuin etsii oikeudenloukkauksen perusteet säädöksistä ja muista periaatteista.⁹⁹

Kansainvälisesti Euroopan yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuin (nykyinen unionin yleinen tuomioistuin) on ratkaisussaan *Hans-Martin Tillack* (2006)¹⁰⁰ ottanut kantaa oikeusasiamiehen käyttämän hallinnollisen epäkohdan (*maladministration*) ja hyvän hallinnon (*good administration* tai tässä tapauksessa sen muunnoksena *sound administration*) välillä. Tuomioistuimen kannan mukaan julkisen vallan vahingonkorvausvastuu ei seuraa siitä, että on ilmennyt oikeusasiamiehen havaitsema hallinnollinen epäkohta. Mutta jos hyvä hallinto ilmaisee erityisen oikeuden ja on ikään kuin sateenvarjokäsitteenä erityisille oikeuksille, vahingonkorvausvastuu voi aiheutua. Itsessään hyvä hallinto ei anna oikeuksia yksilöille. Tämä ei sinänsä poista mahdollisuutta turvautua Euroopan oikeusasiamieheen vaihtoehtoisena oikeusturvatienä.

Hyvän hallinnon periaate ei sellaisenaan anna oikeuksia yksityisille, paitsi silloin, kun se on sellaisten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitettujen erityisten oikeuksien ilmaisu, kuten jokaisen

(KHO 2007:49); KHO 5.10.2007/2525 (KHO 2007:67).

⁹⁷ Korkein hallinto-oikeus on käyttänyt hyvää hallintotapaa oikeudellisen velvoitteen omaisesti. KHO 29.7.2008/1772. ”Vaikka hallintopäätöksen perustelut voidaan hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia, hyvä hallintotapa edellytti, että virkaa tai tehtävää hakeneen henkilön riitauttaessa tällaisen päätöksen sen perustelut esitetään oikaisuvaatimusvaiheessa tai viimeistään hallinto-oikeudelle annettavassa lausunnossa.” Vrt. lainsäädäntömuutos (581/2010) hallintolaki 7 a luku 49 g §.

⁹⁸ Esim. KHO 1.6.2007/1470 (KHO 2007:35). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että jatkossa hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon siten, että teiden ja tieosuuksien sulkemista koskevat lupapäätökset autokilpailun vuoksi tehdään ja niistä tiedostetaan teiden varrella asuville ja muille asianosaisille riittävän ajoissa.

⁹⁹ Ks. esim. *Fortsakis* 2005, s. 213. Uudemmassa käytännössä kanteet liitetään joko yleisesti tai suoraan perusoikeuskirjan 41 artiklaan. Ks. F-42/10, *Skareby v. Commission*, kanne; F-112/10, *Trentea v. FRA (European Union Agency for Fundamental Rights)*, kanne.

¹⁰⁰ Tapaus T-193/04 *Hans-Martin Tillack v Euroopan yhteisöjen komissio*, 4.10.2006, erityisesti kohdat 116–117, 127–128.

oikeus siihen, että hänen asiansa käsitellään puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa, oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus siihen, että päätökset perustellaan.

Lisäksi se, että Euroopan oikeusasiamies luonnehti unionin toimielimen toimintaa ”epäkohtaa merkitseväksi toimeksi”, ei sellaisenaan tarkoita sitä, että kyseisellä toiminnalla rikotaan riittävän ilmeisesti oikeussääntöä. Kun perustamissopimuksella on perustettu oikeusasiamiehen virka, sillä on avattu unionin kansalaisille ja erityisesti yhteisön virkamiehille ja muulle henkilöstölle oikeuksiensa puolustamiseksi vaihtoehto kanteen nostamiselle yhteisöjen tuomioistuimessa. Tähän tuomioistuintuulaitoksen ulkopuoliseen vaihtoehtoon sovelletaan erityisiä kriteerejä, eivätkä sen tavoitteet ole välttämättä samat kuin tuomioistuimessa nostettavalla kanteella.

Englanninkielinen teksti on suomenkielistä vieläkin havainnollisempi. Suomeksi on käännetty *act of maladministration* epäkohtaa merkitseväksi toimeksi, vaikka *maladministration* oikeusasiamiehen terminologiassa käännetään vakiintuneesti hallinnolliseksi epäkohdaksi. Tämä omalta osaltaan osoittaa sitä, kuinka vaikea hyvästä hallinnosta on kansainvälisesti keskustella, koska samankin käyttöyhteyden termejä käännetään eri lailla.

”In that regard, the principle of sound administration does not, in itself, confer rights upon individuals, except where it constitutes the expression of specific rights such as the right to have affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time, the right to be heard, the right to have access to files, or the obligation to give reasons for decisions, for the purposes of Article 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union.

Moreover, the classification of the conduct of a Community institution as an ‘act of maladministration’ by the European ombudsman does not mean, in itself, that that conduct constitutes a sufficient serious breach of a rule of law. In the institution of the Ombudsman, the Treaty has given citizens of the Union, and more particularly officials and other servants of the Community, an alternative remedy to that of an action before the Community Courts in order to protect their interests. That alternative non-judicial remedy meets specific criteria and does not necessarily have the same objective as judicial proceedings.”

Yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuimen kanta hyvään hallintoon oli sinänsä perinteinen. Hyvä hallinto on lähtökohtaisesti hallintoon kohdistuva yleinen vaatimus, joka itsessään ei anna oikeuksia yksilöille – ei ainakaan niin, että sen vastaisesti toimimisesta aiheutuisi

riittävän suuri virhe oikeudellisesti (*sufficiently serious breach of rule of law*), mikä on yksi sopimussuhteiden ulkopuolisen julkisen vallan vahingonkorvausvastuun syntymisen edellytyksistä. Toisaalta perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvän hallinnon velvoitteet hyväksytään jo melko pitkälti lähtökohdaksi siitä huolimatta, että se ei ole ollut muodollisesti oikeudellisesti sitova. Oikeusasiamiehen käyttämät kriteerit eivät ole kuitenkaan välttämättä samoja kuin tuomioistuimen. Oikeusasiamiehen toiminta ei ole perusluonteeltaan siinä määrin oikeudellista kuin tuomioistuimen prosessi.¹⁰¹ Hyvää hallintoa (tai ns. *sound administration*) ei pidetä välttämättä oikeudellisena,¹⁰² vaan ainoastaan sen mahdollisia oikeudellisesti sitovia osatekijöitä.¹⁰³ Unionioikeuden mukaan vain hyvän hallinnon ydin on luonut yksilölle oikeuksia.¹⁰⁴

Epävarmuuden hyvän hallinnon täsmällisestä merkityksestä ovat jotkut kirjoittajat nähneet ehkäisevän sen käyttömahdollisuuksia. Toisaalta osa kirjoittajista on nähnyt sen merkityksen olevan nimenomaan sen joustavuudessa. Käsitteellistä täsmällisyyttä toivovat ovat katsoneet, että tehokkuus edellyttäisi yleiseltä periaatteelta täsmällisiä sääntöjä, joita voitaisiin johtaa tästä periaatteesta. Toisaalta nämä johdettavat periaatteet voisivat olla myös uusia julkiselle hallinnolle. Hyvä hallinto toimii joka tapauksessa sateenvarjokäsitteenä kooten erilliset hajanaiset säännöt yhtenäiseksi johtavaksi ideaksi, joka on nimetty hyväksi hallinnoksi.¹⁰⁵

¹⁰¹ Tapaus T-209/00 *Frank Lamberts v Euroopan oikeusasiamies*, 10.4.2002.

¹⁰² Hyvää hallintoa tai hyvää hallintotapaa pidettiin pikemminkin väljänä yleisperiaatteena, joka tarkentuu pääosin varsinaisiksi oikeusperiaatteiksi. Koska kanteet, joissa vedottiin hyvän hallinnon periaatteeseen, hylättiin EY:n tuomioistuimissa useimmissa tapauksissa, oikeuskirjallisuudessa puollettiin sitä kantaa, että hyvä hallinto ei olisi varsinainen oikeusperiaate – ainakin niin kauan kuin perusoikeuskirjasta tulisi oikeudellisesti sitova. Hyvää hallintoa pidettiin ohjelmaluontoisena sääntelynä, joka saa varsinaisen sisältönsä oikeuskäytännössä vahvistetuista menettelyperiaatteista tai perustamiskirjasta. Ks. *Kulla* 2002, s. 17–18.

¹⁰³ “...the principle of sound administration, which is the only principle alleged to have breached in this context, does not, in itself, confer rights upon individuals.” Tätä osin viitataan esimerkiksi asiaan T-196/99 *Area Cova and Others v Council and Commission* [2001] ECR II-3597, kohta 43. Tapaus T-193/04 *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, 4.10.2006, kohta 127.

¹⁰⁴ Tällöin poikkeuksellisesti hyvän hallinnon loukkaus voi aikaansaada myös vahingonkorvausvastuun. *Wakefield* 2007, s. 181–191. Ks. esim. T-178/98, *Fresh Marine Company AS v. Commission of European Communities*, 24.10.2000.

¹⁰⁵ Esim. *Fortsakis* 2005, s. 210–211.

4 Hyvä hallinto oikeusasiamiehen sateenvarjokäsitteenä Suomessa

Suomalaisessa oikeusasiamiehen käyttämässä terminologiassa oli jo ennen hallitusmuodon perusoikeussäännöstä hyvästä hallinnosta käytetty käsitettä hyvä hallinto. Osittain tätä oli käytetty synonyyminä hyvälle hallintotavalle. 1960-luvulla ensi kertaa käyttöön otettu käsite vakiintui oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä 1970-luvulla.¹⁰⁶ Tätä seurannutta kehitystä voidaan ilmentää käsiteparilla: hyvä hallintotapa¹⁰⁷ ja hyvän hallinnon periaate/vaatimukset.¹⁰⁸

Suomessa hyvän hallinnon käsite on toisaalta hyvin vakiintunut ja lainsäädännössä monella tasolla esiintuotu. Mutta nimenomaan se, että

¹⁰⁶ *Heuru* 2003, s. 141. Hyvällä hallinnolla argumentoinnin aloittaminen on oikeuskirjallisuudessa jäänyt hieman avoimeksi. Esim. *Aarre Tähten* väitöskirjan liitteenä 2 olevassa luettelossa hyvä hallintotapa ja sen lähikäsitteet eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomusten valossa on poimintoja vuosien 1984–1993 kertomuksista. *Tähti* 1995, s. 535–540. Rajauksesta. *Tähti* 1995, s. 247. *Mikaël Hidén* luokitteli väitöskirjatutkimuksessaan hyvään hallintoon liittyviksi kysymyksiksi viivästymis-, vastaamis- ja käytöskysymykset. *Hidén* 1970, s. 133–140. Hyvän hallinnon historiasta ja sen erilaisista käyttöyhteyksistä. Ks. *Koivisto* 2011.

¹⁰⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusten hakemisto-osuuksien ensimmäisiä tapauksia eduskunnan oikeusasiamiehen julkaistussa ratkaisukäytännössä olisi EOA 29.10.1975/995 dnro 833/74. Yliopiston opettajalle annettu vakava huomautus hänen virheellisestä ja hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystään yliopiston opettajana. Ks. samalta vuodelta myös EOA 20.2.1975/275 dnro 983/47. Liitteenä on uudentyyppinen hakemisto vuoden 1975 vuosikertomuksessa (liite 4). Vuoden 1981 kertomuksessa on liite (liite 9): Asiahakemisto: eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista vv. 1976–1980. Hyvä hallintotapa löytyy julkaistuista tapauksista hakemiston perusteella seuraavilta vuosilta: 1977 (2 kpl), 1979 (2 kpl) ja 1980 (3 kpl). Jo tätä aikaisemmin oikeusasiamiehen julkaistusta ratkaisukäytännöstä on löydettävissä hyvään hallintotapaan ja sen lähikäsitteisiin viittaamista. Esim. Hyvä hallintotapa. AOA 1.2.1972/183 dnro 799/71; EOA 29.11.1973/2023 dnro 639/73; ja myöhemmin EOA 20.12.1985/3580 dnro 1060/4/84; EOA 1.7.1985/1663 dnro 995/83; EOA 27.10.1986/2652 dnro 770/4/85. Hyvällä hallintokäytännöllä argumentointeja. Esim. AOA 28.11.1980/3942 dnro 83/80; EOA 19.12.1984/3266 dnro 550/83.

Vertailuna todettakoon, että Tanskassa hyvä hallintotapa esiintyy oikeusasiamiehen vuosikirjojen hakemistoissa vuodesta 1992 lähtien. Jo tätä aikaisemmin oikeusasiamiehen julkaistusta ratkaisukäytännöstä on löydettävissä viittauksia hyvään hallintotapaan ja sen lähikäsitteisiin.

¹⁰⁸ Esim. EOA 25.10.1999 dnro 1655/4/96 (Hyvän hallinnon vaatimukset rakennusvalvonnassa).

Suomessa on ollut pitkään käytössä hyvän hallintotavan käsite ja nyt sen rinnalle on tuotu jopa perusoikeuden tasolle nostettu hyvä hallinto, vaatii käsitteiden uudelleen sijoittamista käytettävään terminologiaan. Hyvää hallintoa voidaan pitää yläkäsitteenä hyvälle hallintotavalle. Hyvä hallintotapa korostaa kuitenkin käsitteellisesti hyvää hallintoa enemmän sekä menettelyllisesti oikein toimimista että oikeaa tapaa.

Oikeusasiamiehen erityiseksi tehtäväksi voidaan nähdä hyvän hallinnon varmistaminen. Oikeusasiamiehen työssä hyvä hallinto perusoikeutena on saanut korostuneen sijan.¹⁰⁹ Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että oikeusasiamiehen toimenpiteet edistävät ja kehittävät viranomaisten toiminnassa hyvää hallintoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia.¹¹⁰ Perustuslain hyvän hallinnon säännökseen eduskunnan oikeusasiamies liittyy muun muassa oikeuden saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa, oikeussuojakeinojen tehokkuuden, asian käsittelyn joutuisuuden, käsittelyn julkisuuden, asianosaisen kuulemisen, päätösten perustelemisen ja virkakielen selkeyden, huolellisuuden asioiden käsittelyssä, neuvonta- ja palveluvollisuuden, virkamiesten esteellisyyden ja viranomaistoiminnan puolueettomuuden sekä virkamiesten käytöksen.¹¹¹

Oikeusasiamies joutuu puuttumaan hyvän hallinnon vastaisiin menettelyihin tai vastaaviin epäkohtiin toistuvasti hyvin samankaltaisissakin tilanteissa ja samankin viranomaisen kohdalla. Nämä syyt on jaettu oikeusasiamiehen kansliassa kolmeen ryhmään. Ensinnäkin kysymys voi olla puhtaasti tietämättömyydestä. Toiseksi epäkohtiin voivat johtaa asenteelliset ongelmat virkamiesten keskuudessa. Kolmanneksi henkilö- ja muut voimavarat voivat olla puutteelliset.¹¹² Oikeusasiamiehen hyvän hallinnon toteutumisen epäkohtiin puuttuminen on kuitenkin laillisuusvalvontaa eikä varsinaisesti toiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvontaa.

¹⁰⁹ Oikeusasiamiehen kanslian sähköisestä tekstiarkistosta, johon on tallennettu vuodesta 1992 lukien diaariin merkittyjä kanteluasioiden ratkaisuja, löytyi syyskuussa 2009 haulla ”hyv# hallin#” kaikkiaan 2668 ratkaistua asiaa. *Arjola-Sarja* 2010, s. 87.

¹¹⁰ *Paunio* 2005, s. 12–13.

¹¹¹ *Veli-Pekka Hautamäki* on käyttänyt näitä asioita lähtökohtana hyvän hallinnon analysoinnissa sen luokitteluperusteena. *Hautamäki* 2004, s. 118. Nämä ovat esiintyneet oikeusasiamiehen kertomuksissa perusoikeuksien toteutumisen yhteenvedossa hyvän hallinnon perusoikeuden alakohtina.

¹¹² *Määttä – Keinänen* 2007, s. 92.

4.1 HYVÄN HALLINNON LAINSAÄDÄNNÖLLINEN POHJA

Hyvä hallinto saa Suomessa keskeisimmän ilmentymänsä nykyisen perustuslain 21 §:ssä (oikeusturva), jonka ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Toisen momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallitusmuodon uudistetun perusoikeusluvun 16 § vastasi nykyistä 21 §:ää. Tällöin ei ollut vielä olemassa nykyisen perustuslain toista säännöstä, jossa hyvä hallinto on keskeinen säänneltävä kohde. Perustuslain 124 §:n mukaan annettaessa hallintotehtävää muulle kuin viranomaiselle, voidaan tämä tehdä vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Olennaisena asiana hyvän hallinnon toteutumisen kannalta hallintotehtäviä yksityiselle siirrettäessä on pidetty sitä, että hallinto-oikeudelliset yleissäädökset tulevat sovellettavaksi myös tällaisessa toiminnassa.

Perustuslain 21 §:ään sisältyvät säännökset ilmentävät vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista keskeisistä menettelyllistä oikeusturvatakeista. Lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon vuoksi hallintomenettelylaki korvattiin uudemmalla ja kattavammalla hallintolaillla.¹¹³ Hyvä hallintotapa on säännelty erikseen oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentissa, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin.

¹¹³ Ks. esim. HE 72/2002.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa,¹¹⁴ mutta näistä säädetään nimenomaan yleisesti.¹¹⁵ Lain tarkoituksena on sen 1 §:nkin mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Tämän lisäksi lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Nämä koostuvat pykälistä, joissa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista (6 §), palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (7 §), neuvonnasta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimuksesta (9 §) sekä viranomaisten yhteistyöstä (10 §). Hallinnon oikeusperiaatteina säännellään viranomaisen velvoite kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös sisältää hallinto-oikeuden vakiintuneet oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, objektiiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja uudemman luottamussuojaperiaatteen, vaikka säännöksessä käytetäänkin erilaista terminologiaa. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ohella yhdenvertaisuusperiaate, objektiiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate liitettiin jo aikaisemmin teoriaan harkintavallan väärinkäytöstä, ja kokonaisuudessaan nämä liitettiin ajatteluun hyvästä hallinnosta.¹¹⁶

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaistusuhalla tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin ne ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä” (rikoslain 40 luvun 7–10 §). Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvä-

¹¹⁴ Uuden hallintolain toivottiin edistävän sitä, että hyvälle hallinnolle asetetut vaatimukset ohjaisivat osaltaan hallintoviranomaisten toimintaa erityisesti niissä menettelyoikeudellisissa kysymyksissä, joissa oli ilmennyt ongelmia. Kantelun kohteena olevat aiheethan liittyvät usein esimerkiksi päätösten perustelujen puutteellisuuteen tai asioiden käsittelyn kohtuuttomaan viipymiseen. PeVM 2/2004 vp – K 10/2003 vp.

¹¹⁵ *Ida Koivisto* on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslaissa ja hallintolaissa käytetään oikeudellisen sitovuuden intensiteetti-problematiikkaa pakenevia ilmaisuja ”hyvän hallinnon takeet” ja ”hyvän hallinnon perusteet”. Ks. *Koivisto* 2010, s. 75.

¹¹⁶ Hallinnon oikeusperiaatteet taustaltaan liitettiin ajatukseen hyvästä hallinnosta jo aikaisemminkin, vaikka oikeuskirjallisuudessa on saatettu katsoa, että hyvää hallintoa ei olisi ainakaan painokkaasti käytetty hallinnon yleisten oikeudellisten periaatteiden sateenvarjona, vaan kutakin periaatetta on kehitelty enemmän itsenäisinä. Ks. *Hurskainen* 2003a, s. 42.

tä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvosteltuna vähäisenä”.¹¹⁷ Tällä harmaalla ei-kriminalisoidulla vyöhykkeellä on oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla erityinen merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lisäksi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.¹¹⁸

Eduskunnan oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan katsonut hyvään hallintoon perusoikeutena kuuluvan seuraavat asiat: neuvonta- ja palveluvollisuus (neuvontavollisuus, vireillepano- ja muutoksenhakumahdollisuuksiin liittyvä neuvonta, palveluvollisuus, kirjoituksiin vastaaminen), oikeus saada asiansa käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, asioiden käsittelyn joutuisuus,¹¹⁹ käsittelyn julkisuus, asianosaisen kuuleminen, päätösten perustelevuus, asioiden asianmukainen käsittely ja muita hyvän hallinnon edellytyksiä. Lisäksi erikseen rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden käsittelyn jälkeen oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa hallinnollisena kysymyksenä perustuslain 21 §:n perusoikeussäännökseen liitetään viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus ja virkamiesten käytös. Laillisuusvalvonnassa on todettu perusoikeussidonnaisia havaintoja tehdyn yleisesti ottaen eniten perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa koskevissa asioissa.¹²⁰ Yleisesti oikeusasiamies toteaa, että perusoikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon ei toteudu, jos asiaa ei käsitellä hallintolain edellyttämällä tavalla.¹²¹

¹¹⁷ *Veli-Pekka Hautamäki* on omassa tutkimuksessaan pyrkinyt selvittämään sitä, mitä ovat ne perusteet, joiden mukaan hyvän hallinnon oikeudellista sisältöä voidaan määrittää. *Hautamäki* 2004, s. 15. *Aimo Hurskainen* on todennut taas hyvän hallinnon olevan perustuslaillisessa tasossa syntynyt toiminnan laadullinen (saavuttamaton) tavoite, ylätaso, josta virkarikossäännösten uudistamisen yhteydessä yritettiin tehdä viranomaistoiminnan laadun rangaistavuuden alaraja. Rikosoikeudellisen vastuurajan määrittämisessä hyvä hallinto on kuitenkin kovin epämääräinen. *Hurskainen* 2003a, s. 42.

¹¹⁸ Esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 59. Jos kyseessä on julkisen vallan käyttö, virkavastuu tulee kyseeseen rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan ja 12 §:n 1 momentin mukaan.

¹¹⁹ Viivästymisiä käsitellään tiivistetysti hallinnonaloittain.

¹²⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 58–75. Viranomaisten neuvonta- ja palvelutehtävä oli edellisten vuosien tavoin erityisteemana laillisuusvalvonnassa.

¹²¹ Esim. AOA 20.12.2007 dnro 2307/4/07 (Ampuma-aseluvan käsittely poliisiviranomaisessa).

Hyvä hallinto ei ole kuitenkaan vain menettelyoikeudellinen, jollaisena perustuslain 21 §:ää lähtökohtaisesti pidetään. Perustuslain 21 §:ään ei välttämättä liitetä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, vaan ne ovat oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden periaatteita ja nykyään hallintolaissa säänneltyjä hyvän hallinnon perusteita. Oikeusasiamieskään ei ole liittänyt näitä nimenomaisesti perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimukseen.¹²²

4.2 HYVÄ HALLINTO HALLINTOTAPANA

Vahvasti velvoittavina lähteinä suomalaisen oikeuskäytännön mukaisesti pidetään lakia ja maan tapaa. Lainsäädännön lisääntymisen myötä kysymys maan tavasta on vähitellen jäänyt sivuun. Onpa oltu sitä mieltä, että mitään maan tapaa ei ole enää olemassa. Toisaalta on keskusteltu siitä, että tuomioistuinratkaisut ennakkopäätösten luonteisina voitaisiin Suomessakin ymmärtää eräänlaiseksi maan tavaksi. Joitakin seikkoja voidaan katsoa edelleen ns. maan tapana säännellyiksi. Eräs perinteinen kokonaisuus, johon maan tapa historiallisen ideansakin mukaisesti sopii viime vuosien lainsäädännöstä huolimatta, ovat jokamiehen oikeudet. Myös hyvää asianajotapaa sekä edelleen myös kauppatapaa ja rakennustapaa (rakentamistapaa) käytetään siten, että niillä on oikeudellistakin merkitystä. Vastaavan tyyppisenä voidaan pitää ns. hyvää hallintotapaa, jonka muotoutumisessa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnalla on ollut olennai-

¹²² Esim. AOA 31.7.2008 dnro 3435/4/06 (Yliopiston menettely jo hyväksytyyn väitöskirjatyön keskeyttämisestä). Apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä tieteellisen neuvoston tekemää päätöstä väitöskirjatyön keskeyttämisestä hyvän hallinnon vaatimusten kannalta kovin ongelmallisena. Ei ollut tullut esiin mitään sellaisia tosiseikkoja, joilla kantelijalle myönnetty väittelylupa olisi hallintolain 50 §:n mukaisesti asiavirheen perusteella voitu kumota. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tieteellisen neuvoston menettely oli loukannut hyvän hallinnon perusteita, erityisesti julkishallinnossa noudatettavaa luottamuksensuojaa. Oikeusasiamies katsoi tieteellisen neuvoston päätöksen, jolla ei ole kumottu eikä ole voitukaan kumota lainvoimaisesti annettua väittelylupaa, olevan lainvastaisen. Kantelijalle tulisi kiireellisesti määrätä väitöstilaisuuden ajankohta. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin totesi, että hän ei kannanotollaan puutu siihen, tulisiko kantelijan väitöskirja ja millä arvosanalla hyväksyä samoin kuin mikä merkitys kantelijan mahdollisella väitöksellä muussa yliopistossa on hänen väitösprosessinsa jatkamisen kannalta.

nen merkitys.¹²³ Säädännäisen oikeuden ja hyvän hallintotavan suhde on monitasoinen.¹²⁴

Hyvällä hallintotavalla argumentointia on Suomessa ollut edistämässä se, että vasta vuonna 1981 saatiin viranomaistoimintaa koskeva yleislaki: hallintomenettelylaki.¹²⁵ Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* on todennut hallintokoneiston kasvaneen 1970-luvulla voimakkaasti, mutta hallintomenettely oli sääntelemätöntä. Tuolloin laillisuusvalvojen kannanotoilla oli merkitystä, kun viranomaistoimintaa kehitettiin hyvän hallintomenettelyn vaatimusten mukaisesti ja mukaiseksi.¹²⁶

Kansainvälisestäikin kysymys hyvästä hallinnosta säädännäisenä ja ei-säädännäisenä oikeutena on ollut toistuvasti esillä. Osa tästä hyvän hallinnon yhteydessä esiintyvistä ongelmista liittyy oikeusasiamiesinstituution toimintaan. Oikeusasiamiehet eivät tee ehdotonta eroa lain soveltamisen ja oikeuden luomisen välillä. Oikeusasiamiehet ovat mielipiteillään luoneet oikeudellisia periaatteita.¹²⁷ Suomessa on korostettu oi-

¹²³ *Aimo Ryyänen* on todennut, että suomalaisen oikeuskirjallisuuden perusteella hyvästä hallintotavasta muodostuva kuva on sangen moninainen. Yksittäisten kannanottojen valossa on jokseenkin mahdollista sanoa yleispätevästi, mitä kaikkea hyvän hallinnon piiriin voi kuulua ja millä perusteella. Ryyänen on todennut, että samaa voi sanoa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen päätöksistä, joissa määritelmää käytetään runsaasti. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyvään hallintotapaan tukeutumisessa on myös periaatteellisia ongelmia. Tärkein niistä on se, että kunnallisen itsehallinnon nojalla kunnille ja niiden viranomaisilla on tietty vapaus toimia taroituksenmukaisesti. *Ryyänen* 1999, s. 288–289

¹²⁴ EOA 5.9.2000 dnro 1216/4/00 (kirje oikeusministeriölle) (Virkarikostyöryhmän mietintö). ”Hyvä hallinto’ ja ’oikeudenmukainen oikeudenkäynti’ eivät ole oikeuslähteitä vaan ainoastaan oikeusperiaatteita, jotka saavat sisältönsä muista lähteistä. Lisäksi näille periaatteille on ominaista se, että niiden sisältö koko ajan elää ja muuttuu.”

¹²⁵ Anglosaksisten maiden ohella Tanskan osalta voidaan nähdä samanlaista kehitystä. Tanskassa saatiin hallintomenettelylaki vielä Suomea myöhemmin vuonna 1987. Brittein saarilla eikä Euroopan unionissa ole hallintotoimintaa menettelyoikeudellisissa kysymyksissä kattavasti säännelty. Tällaisissa olosuhteissa on luontevaa, että oikeusasiamies käyttää omien huomioidensa yhteydessä hyvän hallintotavan käsitettä. Sen sijaan Ruotsissa ja Saksassa, joissa hallintotoimintaa on säännelty kauemmin yleislaililla, tämäntyyppistä argumentaatiota ei ole juuri ollenkaan. Saksan tilanteeseen vaikuttaa luonnollisesti myös valtakunnallisen oikeusasiamiesinstituution puute.

¹²⁶ *Paunio* 2008, s. 13.

¹²⁷ Näkökulma. *Lunn* 2005, s. 2–3. Tanskassa hallintolakiin sisällytettiin pitkälti Tanskan oikeusasiamiehen kehittämää käytäntöä ja periaatteita. Oikeusasiamiehen kannanotot itse asiassa toimivat auktoriteettina itse laille. Hallintomenettelylain säätämisestä huolimatta katsotaan, että oikeusasiamiehellä voi olla merkittävä rooli uusien hallinto-oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden kehittämisessä. Oikeusasiamies voi mennä tapausten taakse ja antaa mielipiteitä yleisistä suuntaviivoista, joita hallinnon tulisi seurata. Tapausten lukuisuus antaa oikeusasiamiehelle myös hyvän tietä-

keusiamiehen valvontatoiminnan kohdistuvan usein sellaisiin tilanteisiin, joihin ei löydy selkeää vastausta, eli oikeusiamies toimii ns. harmaalla vyöhykkeellä.¹²⁸

Hallintomenettelylain säätämisen ja sen hallintolailla korvaamisen jälkeen hyvällä hallintotavalla argumentointi on jäänyt edelleen käytäntöön.¹²⁹ Hyvällä hallintotavalla voidaan tarkoittaa edelleen kaikkia niitä menettelyllisiä piirteitä, joita hallinnolta edellytetään. Nämä saattavat olla säänneltyjä, jolloin oikeusiamiehen kannanotolla pyritään selvittämään lain sisältöä, koska kyseessä on kuitenkin yleislaki. Hyvällä hallintotavalla saatetaan tarkoittaa myös sääntelemätöntä aluetta. Pitkään katsottiin, että hyvänä hallintotapana oli voimassa esimerkiksi viranomaisten velvollisuus vastata niille tulleisiin yhteydenottoihin.¹³⁰ Perustuslaillisesta hyvästä hallinnosta säätäminen ensin hallitusmuodon 16 §:ssä ja sittemmin perustuslain 21 §:ssä nosti tilanteen uudelle lainsäädännölliselle tasolle. Lisäksi vuoden 2004 alusta voimaan tullessa hallintolaissa säädetään lain tavoitteiksi hyvän hallinnon edistäminen ja tämän lisäksi hallintolain toisessa luvussa säädetään erikseen hyvän hallinnon perusteista. Yleisesti viitataan perustuslain hyvän hallinnon vaatimuksiin ilman välttämättömiä tulkintavaikutuksia.

Suomessa hyvänä hallintotapana voidaan edelleen katsoa olevan viranomaisen velvollisuus vastata sille tulleisiin järkeviin yhteydenottoihin. Hallintolakiinhan ei sisällytetty viranomaisille yleistä vastaamisvelvollisuutta. Eduskunnan oikeusiamies on kuitenkin katsonut, että yleisellä vastaamisvelvollisuudella olisi nykyään myös lainsäädännöllinen pohja. Oikeusiamies katsoo, että se sisältäisi vuoden 2004 alusta

myksen kehittää yleisiä suuntaviivoja. Oikeusiamies ei ole sidottu osapuolten vaatimuksiin, vaan hänellä on vapaus antaa yleisempiä kannanottoja oikeussäännöistä ja standardeista. Näin ollen oikeusiamiehen kannanotoissa ei otetakaan huomioon vain yksilön intressejä, vaan myös oikeusjärjestyksen kokonaisuus ja hallinnon näkökulma.

¹²⁸ Esim. *Lehtimaja* 1999a, s. 17–20.

¹²⁹ Hyvän hallinnon hallintotapana viittaamisen tarve on todellisuudessa hallintolain säätämisen jälkeen vähentynyt sitä kautta, että hallintolaki ulottuu hallintomenettelylakia laajemmin myös välilliseen julkiseen hallintoon ja julkisiin hallintotehtäviin. Täten oikeusiamiehen toimivaltarajat ja hallintolain soveltamisala ovat yhtenevämmät kuin hallintomenettelylain aikana. Esim. AOA 31.5.1999 dnro 2710/4/97 (Työttömyyskassan velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti työttömyysturva-asiassa). Hallintomenettelylain säännöksiä jo sen voimassaoloaikana pyrittiin ulottamaan myös välilliseen julkiseen hallintoon.

¹³⁰ Esim. EOA 20.11.1987/3356 dnro 991/4/86. Hyvän hallintotavan mukaista on vastata hakemustiedusteluun koskevaan tiedusteluun.

tulleeseen hallintolakiin ja sen 8¹³¹ ja 23 §:iin.¹³² Ennen hallintolain voimaantuloa vaatimus viranomaisten velvollisuudesta vastata heille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä olisi käynyt ilmi perustuslain 21 §:stä. ”Hyvän hallinnon mukaista on, että viranomainen vastaa sille osoitettuun kirjeeseen kirjeellä.”¹³³ Oikeusasiamies on katsonut vastaamisvelvollisuutta edellyttävän yleisesti hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden.¹³⁴

Viime vuosina oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on ollut näkyvässä kehityspiirteenä se, että hyvällä hallintotavalla ei enää argumentoida, vaikka nimenomaan hyvän hallintotavan vaatimuksista säädetään oikeusasiamieslain 10 §:n 2 momentissa. Oikeusturva menettelymuoto-kysymyksissä liitetään perustuslain hyvän hallinnon vaatimuksiin ja näin perusoikeuksiin. Toisaalta hallintolain säätäminen ja sen soveltaminen vuodesta 2004 alkaen on myös pelkistänyt ratkaisujen oikeudellista argumentointia. Samalla kysymys hallintolaista minimisääntönä ja suhde mahdolliseen hyvän hallinnon maksiimiin ei ole näkynyt ehkä samassa määrin kuin vielä 1990-luvulla hallintomenettelylain aikana, vaikka vastaamisvelvollisuuden osalta hallintolain säännöksiä onkin tulkittu laajemmin kuin niiden sanamuoto edellyttäisi. Tämä kehitys

¹³¹ Säännöksen (neuvonta) osalta on todettava, että kommunikaation velvollisuus ei ala ”vain ja vasta, kun asia tulee vireille ja on erityisen merkittävää kanssakäymisen ollessa suullista”. Näkemys. *Koivisto* 2007, s. 167. Neuvontavelvoitteella on merkitystä nimenomaan myös ennen vireille tuloa, jolloin neuvonta kohdistuu asian vireille laittamiseen liittyvään informaatioon. Asian käsittelyn aikana neuvontavelvollisuus kohdistuu erityisesti täydentämis- ja selvittämistilanteisiin.

¹³² Jos tarkastellaan tarkemmin hallintolain 8 § (neuvonta) ja 23 § (käsittelyn viivytyksettömyys), niin ne eivät sisällä yleistä vastaamisvelvoitetta viranomaiselle. Hallintolain 8 §:n mukainen vastaamisvelvoite liittyy hallintoasian hoitamiseen liittyvään neuvontaan sekä asiointia koskeviin tiedusteluihin vastaamiseen. Kysymys on nimenomaisesti asiointia koskevista tiedusteluista. Tiedustelut voivat olla luonteeltaan myös yleisempiä. Hallintolain 23 §:n mukaan taas viranomaisen on esitettävä asianosaisen pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukainen tulkintaongelma liittyy siihen, että loppuosa olisi ymmärrettävä yleiseksi ilman liittymistä ja-sanaa edeltävään asianosaiseen. Lisäksi 23 § edellyttää asian vireilläoloa.

¹³³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 61. Yhteydenottoihin vastaamisvelvollisuutta voidaan pitää yleisenä kohteliaana käyttäytymissääntönä. Osittain tämä voidaan johtaa myös julkisuuslaista. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin katsonut, että jos kirjettä kokonaisuutena arvioiden voidaan pitää lähinnä mielitekijänä ilmauksena, se ei välttämättä edellytä vastaamista. AOA 31.8.2007 dnro 3000/4/05 (Päätös kanteluun rakennusvalvontaa koskevassa asiassa).

¹³⁴ EOA 14.5.2009 dnro 2974/4/07 (Ravintolan aiheuttamaa häiriötä koskevan valituksen käsittely lääninhallituksessa).

liittyy sekä kysymykseen hyvästä hallinnosta perusoikeutena että ehkä vieläkin voimakkaammin nimenomaan hallintolain säätämiseen. Samalla oikeusasiamies on liittänyt perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon vaatimuksiin sellaisia yleiseen käyttäytymiseen liittyviä seikkoja, joita siitä ei käy muulla tavoin ilmi kuin yleisenä asianmukaisuuden vaatimuksena.¹³⁵ Jälkikäteisten perustelujen esittämisvelvoitetta oikeusasiamies ei ole kuitenkaan johtanut perustuslaista tai hyvän hallinnon vaatimuksista yleensä.¹³⁶

Euroopan oikeusasiamiehen osalta on todettu, että vaikka oikeusasiamies luo *soft law'ta*, hän ei ole unionioikeuden ulkopuolella, vaan sidoksissa siihen, miten sitä tulkitaan unionin tuomioistuimissa.¹³⁷ Toisaalta taas on korostettu sitä, että hallinnollisen epäkohdan määrittelemisen avoimuus antaa oikeusasiamiehelle mahdollisuuden hyvän hallinnon jatkuvaan kehittämiseen.¹³⁸ Oikeusasiamiehen mahdollisuuden kehittää hyvää hallintotapaa on nähty olevan sidoksissa siihen, että oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Näin yhteiskunnallinen kehitys voidaan ottaa huomioon, koska sitoutumisen oikeussääntöihinkään ei tarvitse olla niin tiukkaa.¹³⁹

Hyvään hallintotapaan kiinnittämisellä on myös eräällä tavoin negatiivinen puolensa. Tämä on suunnannut oikeusasiamiehen toimintaa sellaisiin seikkoihin, jotka ovat luonteeltaan usein teknisiä. Kysymys on ollut menettelysäännöistä. Suomessa eduskunnan oikeusasiamies ei ole samassa määrin kuin ehkä joissakin muissa maissa kehittänyt harkintavaltaa ohjaavia periaatteita tuomioistuinten tapaan. Suomessa katsotaan asian kuuluvan viranomaisten harkintavaltaan ja viranomaisten harkintamarginaaliin, jos kysymys ei ole nimenomaisesti yhdenvertaisuusperiaatteesta, jota tulkitaan usein myös sangen legalistisesti. Suo-

¹³⁵ Esim. AOA (kirje) 23.9.2003 dnro 771/4/03 (Asiaton puuttuminen asiamiehen lupa-asioihin). Tai yleensä henkilöllä on ollut PL 21 §:n mukainen oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja hyvän hallinnon vaatimukset eivät ole joltain osin toteutuneet. EOA 1.4.2009 dnro 3447/4/07 (OYS ei menetellyt hallintolain mukaisesti käsitellessään asiakirjapyyntöä).

¹³⁶ EOA 13.6.2008 dnro 3289/4/06. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että hallintolain mukaan viranomainen on velvollinen vastaamaan tiedusteluihin. Hallintolain säännös ei oikeusasiamiehen mielestä kuitenkaan merkinnyt sitä, että viranomainen on tiedusteluun vastatessaan velvollinen esittämään päätökselleen laajempia perusteita kuin mitä itse päätöksestä käy ilmi. Vrt. KHO 29.7.2008/1772.

¹³⁷ *Garzón Clariana* 2005, s. 197.

¹³⁸ *Diamandouros* 2005b, s. 232.

¹³⁹ *Bonnor* 2003, s. 257.

messä oikeusasiamiehen toiminta on käsitetty sääntöihin sidotuksi myös siten, että perus- ja ihmisoikeudet on ymmärretty enemmänkin sääntöinä kuin oikeudenmukaisuuden osatekijöinä.

4.3 HYVÄ HALLINTO JA ERI HALLINNONALAT

Yleisesti hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovat oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmistä kaikkein useimmin.¹⁴⁰ Hyvästä hallinnosta keskusteltaessa se ajatellaan yleisenä kaikille hallinnonaloille ulottuvana, kuten hallintolain tai julkisuuslain soveltamisala yleisinä lakeina, tai ulottuvan näitäkin laajemmalle esimerkiksi poliisi- ja esitutkintaan tai eduskunnan oikeusasiamiehen omaan toimintaan.

Hyvän hallinnon ilmenemisen tai nimenomaan hyvän hallinnon puutteen ongelmat eri hallinnonaloittain kertovat selkeästi myös niistä keskeisistä ongelmakohdista, mitä kyseisellä hallinnonalalla on olemassa.¹⁴¹ Tietyllä hallinnonalalla ja joissakin olosuhteissa voi korostua oikeusasiamiehen rooli yleisten menettelysääntöjen kehittäjänä.¹⁴² On olemassa oikeudenalueita, kuten nimenomaan tosiasiallinen hallintotoiminta, joissa tuomioistuinratkaisuja ei ole lähtökohtaisesti olemassakaan. Erityisesti tällaisilla alueilla oikeusasiamiehen kannanotoilla oikeuslähteenä tulisi olla erityistä merkitystä. Hyvä hallinto on eri hallinnonaloilla asiakkaan kokonaisvaltaisesti huomioon ottavaa asennetta.¹⁴³ Myös Euroopan oikeusasiamies on korostanut sitä, että esimerkiksi palvelualltius kansalaisia kohtaan eli palvelukulttuuri on oleellinen osa hyvää hallintoa.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, s. 59.

¹⁴¹ Erilaisia selvityksiä hyvän hallinnon toteutumisesta eri hallinnonalojen puitteissa voitaisiinkin laatia. Tällaisesta esimerkkinä toimii eläinlääketieteellisessä tiedekunnassa valmistunut *Outi Lepistön* väitöskirja ”Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä” (2008).

¹⁴² Näkökulma. *Lunn* 2005, s. 5. Viranomaisen toimialaan kohdistuva laillisuusvalvonta on keskeinen keino, jolla hyvän hallinnon toteutumista voidaan pyrkiä turvaamaan. *Mäenpää* 2008a, s. 85.

¹⁴³ AOA 15.4.2009 dnro 3094/4/07 (Hyvä hallinto olisi edellyttänyt ammattiopiston opiskelijan tukemista).

¹⁴⁴ Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2007, s. 31.

5 Hyvä hallinto ja hyvä hallintotapa tulevaisuudessa

Hyvän hallinnon terminologinen käyttöönotto on tehnyt oikeusasiamiehistä monissa maissa nimenomaan hyvän hallinnon valvoja. Pyrkimyksenä on ollut avoin, tehokas ja palvelualtis moderni hallinto. Nykyisen kaltainen järjestelmä tulee säilymään jatkossakin. Hyvä hallinto muodostaa sekä kansainvälisesti että kansallisesti eräänlaisen saatevarjokäsitteen, jonka alla on sekä eriasteisin säännöksiin vakiinnutettuja menettelytapoja ja oikeusperiaatteita että kehittyvää tapaoikeutta sääntelemättömällä alueella. Joka tapauksessa jonkinlaista, vaikka toimintojen ja tilanteiden erilaisuuden vuoksi, varsin joustavien oikeussääntöjen kehittämistä ja säätämistä tapahtuu.

Euroopan unionin piirissä koetaan jatkuvasti ongelmallisena se, että yleinen ja sitova hyvän hallinnon määritelmä puuttuu.¹⁴⁵ Kuten anglosaksisissa maissa, Euroopan oikeusasiamies on omalta osaltaan pyrkinyt hyvä hallinnon määrittelyyn julkaisemalla hyvän hallintotavan säännöstön, jonka oikeudellista statusta nosti Euroopan parlamentin suorittama hyväksyntä tälle. Periaatteessa myös unionin toimielimet ovat hyväksyneet säännöstön lähtökohdakseen, mutta ongelmallisia ovat olleet näiden omat hyvän hallintotavan säännöstönsä henkilös-
töilleen siinä mielessä, että ne ovat jossain määrin poikenneet Euroopan oikeusasiamiehen säännöstöstä.

Työtä korkealaatuisten yhteiseurooppalaisten hallinnollisten standardien kehittämiseksi joudutaan jatkamaan joka tapauksessa. Koska tuomioistuintie tarjoaa rajoitetut mahdollisuudet kehittämistyölle ratkaisutoiminnan keskittyneisyyden ja ratkaisujen pistemäisyyden vuoksi, oikeusasiamiesinstituutio tulee toimimaan kehittämistyön väylänä jatkossakin. Kysymys kuuluu kuitenkin, mitä muuta jatkossa: yhteiseurooppalainen mallisäännöstö vai jopa laajempi harmonisointi osana unionioikeutta? Joka tapauksessa tällöinkin oikeusasiamiesten tekemä normien täsmentäminen ja kehittäminen jatkunee edelleen. Myös Euroopan neuvostolla on oma merkityksensä hyvän hallintotavan kehittämisessä.

¹⁴⁵ Esim. Roy 2005, s. 190.

Kun sanotaan, että oikeusasiamiehen tehtävänä on toteuttaa lainalaisuutta ja hyvää hallintoa, tällä ei tarkoiteta sitä, että hyvä hallinto olisi jollain tavoin kokonaan irrallinen suhteessa lainalaisuuteen, kuten ei myöskään usein erillään lueteltu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä. Kysymys voidaan myös esittää niin, että onko kaikki laillisesti toimiminen hyvää hallintoa? Hallinnon oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen on kyllä laillisuuskysymys, joten tältä osin alueet ovat ainakin yhtenevät. Lisäksi oikeusasiamiehelle on hyväksytty myös jonkinlainen hallinnon kehittämistehtävä valvontatehtävän osana. Kysymys saattaa olla tällöin lainalaisuuden toteuttamisesta, mutta sääntely saatetaan osittain mieltää myös eräänlaiseksi maantavaksi, jolloin Suomessa terminologisesti on puhuttu hyvästä hallintotavasta. Ainakin kysymyksessä on *soft law*'ta. Oikeusasiamiesten kannanottojen on kansainvälisestikin katsottu luovan oikeutta jossain määrin samalla tavalla kuin tuomioistuintratkaisujen. Oikeusasiamies kehittää periaatteita, kuten tuomioistuimetkin, mutta osana hyvää hallintotapaa.¹⁴⁶

Peruslähdekohta on se, että laitton ratkaisu ei ole koskaan hyvää hallintoa. Toiminta, jossa harkintavaltaa käytetään väärin, ei ole myöskään hyvää hallintoa. Lisäksi hyvää hallintoa ei ole myöskään perus- ja ihmisoikeuksien vastainen toiminta.¹⁴⁷ Mutta hyvän hallinnon vastaista voi olla myös toiminta, joka ei ole niin selkeästi esimerkiksi harkintavallan väärinkäyttöä tai joka ei valittuna vaihtoehtona Suomen oikeusasiamiehen terminologian mukaisesti parhaiten edistänyt perusoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen ohella Suomessa myös valtionalouden tarkoituserävirasto on kiinnittänyt valvonnassaan huomiota hyvän hallinnon toteutumiseen. Vastaavasti samantyyppinen rooli on JHT-tilintarkastajilla kunnan hallinnon valvonnassa.¹⁴⁸ Tämä liittyy laajemmin siihen, että

¹⁴⁶ Ks. tästä näkemyksestä. *Diamandouros* 2005b, s. 231.

¹⁴⁷ Esim. *Diamandouros* 2005b, s. 226. Euroopan oikeusasiamies on korostanut sitä, että vaikka perusoikeusasiakirja ei olekaan ollut muodollisesti oikeudellisesti sitova, perusoikeusasiakirjan vastainen toiminta on huonoa hallintoa. *Diamandouros* 2005b, s. 227. Hyvä hallinto pohjautuu ihmisoikeuksiin. *Abrahamn* 2006.

¹⁴⁸ *Lauri Lehtimaja* esittikin vuonna 1999 julkaisemassaan artikkelissa kysymyksen, onko ”hyvä hallinto” sittenkään ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä asia vai kuuluisiko se luontevammin hallinnon tulos-, laatu- ja palvelutavoitteisiin? Tässä yhteydessä Lehtimaja totesi, ettei *maladministration* olisi lainkaan oikeudellinen käsite Isossa-Britanniassa tai se olisi korkeintaan kvasi-sellainen. Hallinnon laillisuus ja hallinnon laatu olisivat siellä eri asioita, kun taas meillä laatu sisältyy laillisuuteen. *Lehtimaja* 1999b, s. 897–907.

hyvä hallinto tunnetaan ei vain *good administration*, vaan myös *good governance* -käsitteenä.¹⁴⁹ Kuntien kohdalla hyvästä hallinnosta on annettu hallinnon sisäisiä ohjeita. Hyvä hallinto liittyi kokonaisuudessaan myös brittiläiseen palvelusitoumusjärjestelmään (*Citizen's Charter*). Brittein saarilla on nyt osittain luovuttu ns. palvelusitoumusjärjestelmästä tai senkin kehittäminen viranomaisten omana järjestelmänä on nivottu aikaisempaa tiiviimmin osaksi oikeusasiamiesten toimintaa.

5.1 KANSAINVÄLINEN YHTEISTOIMINTA HYVÄN EUROOPPALAISEN HALLINNON KEHITTÄMISEKSI JA OIKEUSASIAMIESTEN ROOLI

Kansainvälisesti yhteisen hyvän hallinnon kehittäminen on ongelmallista. Vaikka pääpiirteittäin ollaankin melko yksimielisiä siitä, mitä voidaan lukea kuuluvaksi hyvään hallintoon, suhde yleiskäsitteiden ja näiden portaittaisen sisällön suhteen vaihtelee suuresti maittain.¹⁵⁰ Jos puhutaan esimerkiksi puolueettomuudesta, joissakin maissa tämän alle sijoitetaan yhdenvertaisuus ja syrjintä. Osassa maista taas yhdenvertaisuus on pääkäsite tai ainakin rinnasteinen puolueettomuudelle; puolueettomuus takaa yhdenvertaisuutta. Ongelmallisia ovat myös erilaiset jaot materiaalisten periaatteiden ja menettelyoikeudellisten vaatimusten välillä, ja se, kuinka näihin ylipäänsä tulee suhtautua. Lopuksi tulee esiin

¹⁴⁹ *Good governance* liitetään tehokkaasti toimivaan hallintoon, johon kuuluu tällöin myös oikeudellisia vaatimuksia. Yleisesti *good governance* -käsite liitetään taloudellisten väärinkäytösten ehkäisemiseen. Vrt. esim. käsitteen käyttö: *Wakefield 2006* (Good Governance and the European Anti-Fraud Office). Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta *good governance* -käsitteestä. *Seppänen 2003*.

¹⁵⁰ Kansainvälisesti saatetaan hyvään hallintoon lukea esimerkiksi oikeusperiaatteista suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja, mutta ei esimerkiksi yhdenvertaisuutta, koska sitä pidetään ilmeisen voimakkaasti lähtökohdiltaan itsenäisenä ilman suoraa sidonnaisuutta hyvään hallintoon. Myös muissa maissa on saatettu Suomessakin tunnetulla tavalla liittää hyvä hallinto rajoitetummassa merkityksessä tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Hyvän hallinnon vaatimuksiin liitetään toisaalta menettelylliset kysymykset, kuten kuuleminen ja informaation antaminen, hallintopäätösten perustelevuus sekä julkisuuskysymykset samoin kuin muutoksenhakumahdollisuudet mukaan lukien oikeusasiamiesinstituution toiminta. Hyvä hallinto on saatettu liittää myös yleensä ammattimaiseen toimintaan ja pitää yleisenä käyttäjien suojelun osatekijänä asianmukaisessa hallinnossa. Ks. esim. *Fortsakis 2005*, 208–210.

kansallisestikin koettu ongelma siitä, mikä painoarvo erilaisille periaatteille voidaan ja tulisi asettaa yksittäistapauksessa.

Esimerkiksi jos puolueettomuusvaatimusta joudutaan yleisenä soveltamaan lähtökohtana yksittäistapauksellisia jääviyskysymyksiä ratkaistaessa, on argumentointi luonnollisesti erilaista kuin yksityiskohtaisempia esteellisyyssäännöksiä sovellettaessa. Tulkintatilanne saattaa olla vieläkin avoimempi kuin Suomessa ennen hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten säätämistä 1980-luvun alussa, kun tulkinnallisesti sovellettiin silloin jo 200 vuotta vanhoja tuomarinteollisuuden esteellisyyssäännöksiä liittyneenä hallinto-oikeudelliseen objektiviteettiperiaatteeseen. Tulkintatilanne on tällöin ikään kuin se, että sovellettaisiin suomalaista yleislausekkeen esteellisyysperustetta ilman erityisten esteellisyysperusteiden tulkinnallista tukea. Tällöin yleisen puolueettomuuden vaatimuksen konkreettinen merkitys soveltamistilanteissa vaihtelee maiden välillä sen mukaan, onko niissä olemassa ja kuinka tarkasti säännellyt esteellisyyssäännökset.

Eri maiden oikeusasiamiehillä on keskenään lähinnä epävirallista yhteistoimintaa. Euroopan oikeusasiamies on pyrkinyt edistämään tätä yhteistoimintaa. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden näkökulmasta tämä on luonnollista ja lähes välttämätöntä. Unionin tuomioistuinjärjestelmällä on vain rajoitetut mahdollisuudet, liittyen valtioiden itsemääräämisoikeuteen hallinto-oikeudellisissa kysymyksissä ja ennakkopäätösten luonteeseen, kehittää hyvää eurooppalaista hallintoa. Tuomioistuintoimin ei yleisestikään voida systematisoida eurooppaoikeutta, vaikka tuomioistuinten rooli ranskalaisen korkeimman hallinto-oikeuden tavoin on lähtökohtaisesti ennakkoratkaisuja luova. Huolimatta siitä, että Ranska on siviilioikeudellisen järjestelmän maa ja roomalaisen oikeuskulttuurin emämaa, hallinto-oikeudellisen järjestelmän heikon yleisen sääntelyn vuoksi hallinto-oikeus kehittyi ennakkoratkaisun luonteiseksi järjestelmäksi. Tämä ajatuksellinen rakenne on siirtynyt unionioikeuteen. Yleisiä menettelysääntöjä ranskalainen järjestelmä pystyi kehittämään puutteellisesti ja kysymykset hyvästä hallinnosta se on kokenut käsitteellisestikin vieraana.¹⁵¹

Oikeusasiamiesinstituutiollakin on omat rajoitteensa siinä, kuinka aktiivinen sen pitäisi tai se voi olla hallinto-oikeudellisten standardien kehittämisessä. Oikeusasiamiehen standardit eivät voi olla vastoin tuomioistuinikäytäntöä. Usein niitä kuitenkin kehitetään alueille, joille tuomioistuinvalvonta ei välttämättä eikä systemaattisesti ulotu. Kysymys

¹⁵¹ Ks. esim. *Kuusikko* 2005, s. 255–284; *Kuusikko* 2008, s. 45–46, 63–64.

voi olla myös lainsäätäjän huomion kiinnittämisestä epäkohtiin, jotka kaipaivat lainsäädännöllistä sääntelyä tai tämän täsmentämistä. Oikeusasiamiesinstituution toimintaan vaikuttaa myös se, kuinka legalistiseksi sen traditio koetaan.

Hyvä hallinto myös julkisen hallinnon kehittämistavoitteena on ollut yleisesti oikeusasiamiesten käytössä esimerkiksi Suomessa, Norjassa, Tanskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa.¹⁵² Myös Espanjalla on pitkä perinne oikeusasiamiehistä julkisen toiminnan laatuvaatimusten kehittäjänä. Ranskan oikeusasiamiehellä ei puolestaan ole katsottu olevan siinä määrin yleistä hallinnon kehittämistehtävää kuin ehkä muissa maissa. Oikeusasiamiesvaltioiden lisääntyminen sittemmin unioniksi muuttuneen yhteisön jäsenistössä merkitsi vuonna 1995 viimein sitä, että oikeusasiamiesinstituutio osana demokratisoitumiskehitystä omaksuttiin osaksi Euroopan unionin toimielimiä. Euroopan oikeusasiamies pyrki täyttämään kodifikaatiotyhjiön julkaistessaan parlamentin myötävaikutuksella hyvän hallintotavan säännöstönsä. Hyvä hallinto kirjattiin myös perusoikeuskirjan 41 artiklaan. Euroopan perustuslain säätämiseen liittyvät ongelmat aiheuttivat sen, että kehitys hyvän hallinnon oikeudelliseksi institutionalisoinniksi ei muodollisesti edennyt. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä hyvän hallinnon oikeudellistumiskehityksessä on siirrytty uuteen vaiheeseen.¹⁵³ Kysymys SEUT 298 artiklan merkityksestä tulevan hyvän hallinnon kodifioinnin pohjana on edelleen kuitenkin avoin. Ihmisoikeussopimukseen liittyminen SEU 6 artiklan ja tehdyn pöytäkirjan mukaisesti ei ratkaise hyvän hallinnon kodifiointia, koska tätä ei sopimuksessa varsinaisesti säännellä.

Hyvän hallinnon kodifiointia on tehty myös toisaalla Euroopan neuvoston piirissä. Tulisikin miettiä sitä, kuinka nämä kaksi kehittämistyö-

¹⁵² Ruotsissakin käsite tunnetaan, mutta sen käyttö on ollut huomattavasti vähäisempää. Tätä ruotsalaisten erilaista peruslähtökohtaa ilmentää myös Ruotsin oikeusasiamiehen *Mats Melinin* kannanotto perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvään hallintoon. Oikeusasiamiehen mielestä kaikki olennaiset elementit kyseisestä oikeudesta oli löydettävissä nimenomaisesti EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Puheenvuoro. The role of ombudsmen and similar bodies in the law application of EU law. 5th Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005, The Hague, s. 24.

¹⁵³ Esimerkiksi Euroopan oikeusasiamiehen vuosikirjassa on kehitystä luonnehdittu siten, että ”perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus ja siitä mahdollisesti seuraava yksilön oikeuksien suoja tulevat todennäköisesti lisäämään hyvää hallintoa koskevan oikeuden vaikutuksia”. Euroopan oikeusasiamies, vuosikertomus 2009, s. 26.

tä saataisiin jollakin tavalla yhdistettyä.¹⁵⁴ Jäsenmaiden eroavaisuudet ovat luonnollisestikin yksi perusvaikeus. Yksi ongelma on myös se, että Euroopan neuvoston piirissä tehtävässä valmistelutyössä ei voida oikein ottaa riittävästi huomioon Euroopan unionin *sui generis* -luonnetta hallinnollisena toimijana. Toimeenpanovalta on unionin piirissä hajaantunut jäsenvaltioihin. Kuinka erilaiset nyanssit tulisi ottaa huomioon? Millaiset hyvän hallinnon säännöt sopisivat kokonaisuuteen vai onko mahdollista laatiakaan yksiä yhteisiä sääntöjä: sellaisia, jotka kaikki voivat hyväksyä? Hyvä hallinto voikin olla yksityiskohdiltaan kulttuuri-sidonnainen. Hyvästä hallinnosta pääpiirteissään voidaan olla yksimielisiä eri jäsenvaltioiden kesken koskien myös unionin omia toimielimiä. Abstraktiotason korkeus vaikuttaa myös asiaan. Voidaan olla yksimielisiä siitä, että tunnustetaan oikeusvaltioperiaate, yhdenvertainen kohtelu ja hyvä hallintokin menettelyoikeudellisena periaatteena tai sateenvarjokäsitteenä. Mutta entä sitten, kun joudutaan ratkaisemaan yksittäisessä tapauksessa esimerkiksi se, onko joku henkilö esteellinen? Onko hän esteellinen postittamaan, monistamaan vai vain päättämään asiaa? Miten konkreettinen intressi riittää puolueettomuuden vaarantumiseen? Kuinka kaukainen sukulainen ei saa olla asianosaisena asiassa? Loppujen lopuksi, onko näitä asioita edes välttämätöntä säännellä kovin yksityiskohtaisesti? Jos kysymys olisi vain kansallisesta päätöksenteosta, jokainen valtio voisi pitää omat käytäntönsä. Mutta tilanteessa, jossa viranomainen päättää esimerkiksi useiden miljoonien eurojen suuruisesta sairaalalaitteiden hankinnasta julkisen hankinnan menettelysääntöjä noudattaen, tulisi Euroopan unionin puitteissa olla edes jonkinlainen yksimielisyys yleisenkin uskottavuuden nimissä siitä, kuka saa olla hankintaa valmistelemassa ja hankinnan kohteesta päättämässä.

5.2 HYVÄ HALLINTO JA EUROOPAN NEUVOSTO

Euroopan neuvoston piirissä on annettu suosituksia oikeusasiamiesjärjestelmän käyttöönottamisesta ja sen toiminnasta. Pyrkimyksenä on ol-

¹⁵⁴ Euroopan neuvoston piirissä kodifointityö on nyttemmin keskeytyksissä. Ks. kodifoinnin tilanteesta. *Niemivuo* 2008a ja *Niemivuo* 2008b, erityisesti s. 569–571. Lisäpöytäkirjan hyvästä hallinnosta aikaansaaminen ihmisoikeussopimukseen vaikuttaa myös epärealistiselta. *Niemivuo* 2010, s. 116–117.

lut myös kehittää yhteistä hyvän hallintotavan säännöstöä.¹⁵⁵ Vuoden 2003 suosituksessa¹⁵⁶ jäsenvaltioita kehoitettiin tekemään hyvistä hallinnosta perusoikeus ja muodostamaan omat hyvän hallintotavan koodistonsa.¹⁵⁷ Viimeisenä suosituksena annettiin vuonna 2007 yleinen suositus¹⁵⁸ hyvistä hallinnosta.¹⁵⁹ Viime vuosina hyvän hallinnon käsite on

¹⁵⁵ Euroopan neuvoston piirissä on tehty pitkään työtä hallinto-oikeuden alueella. Euroopan neuvostossa tehdystä kehittämistyöstä yhteenvedon vuodelta 1996 muodostaa käsikirja ”Administration and you”, joka sisältää sekä aineellisia että menettelyoikeudellisia periaatteita. Ks. *Niemivuo* 2008b, s. 545–562.

¹⁵⁶ Recommendation 1615 (2003)1 of the Council of Europe Parliamentary Assembly on the Institution of Ombudsman.

¹⁵⁷ Koodistolla pyritään laaja-alaisempaan sääntelyyn kuin aikaisemmassa suosituksessa Recommendation of the Committee of Ministers No. R (2000) 10 on a code of conduct for administrative bodies, joka liittyi lähinnä korruption ehkäisyyn. Euroopan neuvoston vuoden 1977 päätöslauselmassa yksilön suojasta hallintoviranomaisten toimenpiteiden yhteydessä otetaan esiin jollain tavoin käsitteen tasolla jo ”hyvä hallinto” vaikkakin ”hyvällä” oli hallinnon yhteydessä lähinnä vain adjektiivimerkitys, eikä ”hyvän hallinnon” välttämättä varsinaisesti ymmärretty muodostavan käsitteellisesti omaa kokonaisuutta. Päätöslauselmassa esitettyjen periaatteiden omaksuamista pidettiin hyvän ja tehokkaan hallinnon vaatimuksina (*good and efficient administration*). Ks. Resolution (77)31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities; Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

¹⁵⁸ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration viittasi tätä edeltäneisiin suosituksiin 1970-luvulta sekä Euroopan unionin hyvän hallintotavan säännöstöön. Edeltävät suositukset ja julkilausumat: Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities; Recommendation No. R(80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities; Recommendation No. R(84) 15 of the Committee of Ministers relating to public liability; Recommendation No. R(87) 16 of the Committee of Ministers on administrative procedures affecting a large number of persons; Recommendation No. R (91) 10 of the Committee of Ministers on the communication to third parties of personal data held by public bodies; Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers on the status of public officials in Europe; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers on codes of conduct for public officials; Rec(2002)2 of the Committee of Ministers on access to official documents; Rec(2003)16 of the Committee on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law; Rec(2004)20 of the Committee of Ministers on judicial review of administrative acts.

¹⁵⁹ Suositus sisältää liiteosassa hahmotelman hyvän hallinnon koodistoksi (*Code of good administration*), joka lähtee soveltamisalasta (artikla 1) ja sisältää kolme osiota (Section). Section I Principles of good administration (artiklat 2–10): Principles of lawfulness, Principle of equality, Principle of impartiality, Principle of proportionality, Principle of legal certainty, Principle of taking action within a reasonable time limit, Principle of participation, Principle of respect for privacy, Principle of transpa-

eurooppalaisissa yhteyksissä esitetty kaiken kattavassa merkityksessä sille, mitä kansalaisilla on oikeus odottaa julkiselta hallinnolta.¹⁶⁰

”Considering that the requirements of a right to good administration may be reinforced by a general legal instrument; that these requirements stem from the fundamental principles of the rule of law, such as those of lawfulness, equality, impartiality, proportionality, legal certainty, taking action within a reasonable time limit, participation, respect for privacy and transparency; and that they provide for procedures to protect the rights and interests of private persons, inform them and enable them to participate in the adoption of administrative decisions ...”.¹⁶¹

Euroopan neuvoston suosituksessa oikeusasiamiesinstituutiosta todetaan, että oikeusasiamiehen tehtävänä on ihmisoikeuksien suojeleminen, lailisuuden edistäminen ja julkisen hallinnon asianmukaisen toiminnan varmistaminen. Viimeisimmässä suosituksessa ihmisoikeudet nähdään nimenomaan osana hyvää hallintoa. Ihmisoikeuksien vastainen toiminta ei ole hyvää hallintoa, koska toiminta ei ole tällöin lainmukaista.¹⁶²

Hyvän hallinnon kehittämistyö Euroopan neuvoston piirissä lähti liikkeelle yleisten periaatteiden valmistelusta viranomaisille.¹⁶³ Hyvältä hallinnolta *good governance* -merkityksessä on vaadittu ominaisuuksina muun muassa hyvää lainsäädäntöä, lainalaisuutta, osallistuvuutta, avoimuutta, informaation saatavuutta, hyvää organisaatiota ja henkilökuntaa, hyvää ja tehokasta taloushallintoa, mukautuvaisuutta ja valvontaa.¹⁶⁴ Nämä ovat kuitenkin epämääräisiä tavoitteita käytännön hallinto-toimintaa varten. Euroopan neuvoston piirissä pidettiin kokous joulu-

rency. Section II Rules governing administrative decisions (artiklat 11–21): Definitions, Initiation of administrative decisions, Requests from private persons, Right of private persons to be heard with regard to individual decisions, Right of private persons to be involved in certain non-regulatory decisions, Form of administrative decisions, Entry into force of administrative decisions, Execution of administrative decisions, Changes to individual decisions. Section III Appeals (artiklat 22 ja 23): Appeals against administrative decisions ja Compensation.

¹⁶⁰ Marcussen 2006, s. 9.

¹⁶¹ Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration.

¹⁶² Recommendation No.1615 (2003) on the Institution of the Ombudsman.

¹⁶³ CJ-DA(97)1. Information document concerning the CJ-DA. Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Legal Affairs. Project Group on Administrative Law (CJ-DA). (Strasbourg, 7 July 1997).

¹⁶⁴ CJ-DA-GT (2004)10, s. 2. Määreet: *good legislation, lawfulness, participation, transparency of decision-making process, access to information, good organisation, good staff, good financial and budget management, effectiveness, accountability and supervision.*

kuussa 2003 Varsovassa aiheesta ”The right to good administration”. Osittain kokouksessa esitetyn materiaalin pohjalta hallinto-oikeuden työryhmä laati syksyllä 2004 julkistetun selvityksen. Yhteenvetona hyvästä hallinnosta työryhmä toteaa raportissaan,¹⁶⁵ että hyvää hallintoa pyritään määrittelemään sen epämääräisyydestä huolimatta. Euroopan neuvoston selvityksen mukaan seuraavat seikat ovat merkittäviä määritettäessä hyvän hallinnon sisältöä. Lista käsittää kaikkiaan 29 asiakohdtaa, joiden joukossa ovat muun muassa: poliittisen ja toimeenpanovallan toisistaan erottaminen, viranomaisten itsenäisyys, lainalaisuusperiaate, toimivallan väärinkäytön kieltä, puolueettomuus, rehellisyys, puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, yksityisyyden kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus, luottamuksensuojanperiaate, valitus-oikeus hallintopäätöksistä, yhdenvertaisuusperiaate, yhdenmukaisuusperiaate, hallinnollisten toimien läpinäkyvyys, avoimuus, informaation saatavuus, luottamuksellisuuden kunnioittaminen, hallinnollisten viranomaisten saavutettavuus, joustavat työskentelytavat, hallintopäätösten perustelemine sekä hallintotoiminnan valvonta. Yleisesti todettiin hyvällä hallinnolla olevan erilaisia sisältöjä liittyen hallinnollisten järjestelmien eroihin eri maissa. Sen sijaan oikeusasiamiehen rooli on yhteinen hyvän hallinnon kehittämisessä lähes kaikissa Euroopan maissa.¹⁶⁶ Yleisistä lähtökohdista ollaan suhteellisen yksimielisiä, mutta korkea abstraktiotaso haittaa yhteisten konkreettisten mallisääntöjen kehittämistä.¹⁶⁷

5.3 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO, IHMISOIKEUDET JA HYVÄ HALLINTO

Hyvä hallinto käsitteellisenä kokonaisuutena liittyy ihmisoikeuksiin ja tätä kautta siihen, mikä katsotaan olevan oikeusasiamiesten rooli ihmisoikeuksien valvonnassa.¹⁶⁸ Perustettaessa erillisiä ihmisoikeuksia

¹⁶⁵ CJ-DA-GT (2004)5. Council of Europe, Strasbourg, 13 September 2004. Working Group of the Project Group on Administrative Law (CJ-DA). 1st meeting Strasbourg, 29 September–1 October 2004. Note on the principle of good administration in Council of Europe member states. Secretariat memorandum by the Directorate General of Legal Affairs.

¹⁶⁶ CJ-DA-GT (2004)5, s. 2–3.

¹⁶⁷ Ks. myös yleisestä eurooppalaisesta mallista esim. *Fortsakis* 2005, s. 207–217.

¹⁶⁸ Eurooppalaisen keskustelun käsitteistössä on mielenkiintoista puhumina ns. fundamentaali-oikeuksista (*fundamental rights*). Tässä työssä on monessa yhteydessä fundamentaali-oikeudet kierretty Suomessa käytössä olevalla pidemmällä käsitteellä

valvovia toimielimiä tulee samalla pohtia myös olemassa olevien instituutioiden ja ennen kaikkea oikeusasiamiesinstituution roolia yhdessä tai rinnan uusien instituutioiden kanssa. Ihmisoikeuksien suojeleminen metodien kehittyminen on vaikuttanut oikeusasiamiesinstituution rooliin sitäkin kautta, että ihmisoikeuksiin luetaan nykyään kuuluvaiksi hyvän hallinnon standardeja hallintotoiminnan perustana.¹⁶⁹

Anglosaksisessa maailmassa on todettu oikeusasiamiehen tehtävän liittyvän ennemminkin menettelyoikeudellisiin hyvän hallinnon kysymyksiin kuin perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien suojeluun. On kuitenkin todettu, että oikeusasiamiesten käsittelemät kantelut eivät koske vain prosessuaalisia kysymyksiä, vaan ne liittyvät laajemminkin kysymyksiin ns. ihmisarvon kunnioittamisesta. Oikeusasiamiehellä on nähty olevan merkitystä erityisesti TSS-oikeuksien alueella. Prosessuaalisten oikeuksien taas voidaan katsoa kuuluvan myös KP-oikeuksien alaan.¹⁷⁰ Vaikuttaa siltä, että anglosaksisissa maissa hyvä hallinto on ennemminkin käytännöllinen ilmentymä kuin että se liitettäisiin konkreettisesti perus- ja ihmisoikeuksiin.

Hyvä hallinto tässä ajattelutavassa ei ole vielä välttämättä perusoikeus. Hyvän hallinnon muuttumisessa perus- ja ihmisoikeudeksi ollaan eri maissa eri vaiheessa. Ongelmana on, kuten yleensäkin tämäntyyppi-

perus- ja ihmisoikeudet. Fundamentaali-oikeudethan pitävät ajatuksena sisällään sekä kansalliset perusoikeussäännökset että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, miksei myös ns. eurooppaoikeudellisen yhteisen valtiosääntöoikeudellisen perinteen. Fundamentaali-oikeudet eivät ole olleet käsitteenä mitenkään erityisesti esillä suomalaisessa oikeudellisessa kielenkäytössä viime vuosikymmeninä, ja tämän vuoksi tässäkin työssä sitä ei ole käytetty. Fundamentaali-oikeuksilla käsitteenä on Suomessa jonkinlaista historiallista painolastia. Kysymyksessähän on valistuksen ajan käsitteistö, ja Ruotsissa fundamentaalilaeiksi kutsuttiin jo esimerkiksi hyvin itsevaltaisia kustavilaisia perustuslakeja. Fundamentaali-oikeudet saatetaan Suomessa liittää myös erityisesti luonnonoikeudelliseen ajatteluun, mutta toisaalta ihmisoikeuksien korostamisessa voidaan puhua selkeästi uusluonnonoikeudellisesta tendenssistä.

¹⁶⁹ CJ-DA-GT (2004)1, s. 2.

¹⁷⁰ Human Rights and the Ombudsman, 27 April 2007 (27.04.2007) address by Ms Emily O'Reilly, Ombudsman, at the Biennial Conference of the British and Irish Ombudsman Association, Scarman House, University of Warwick, England. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa ihmisoikeuskysymykset ovat myös sitä kautta ajankohtaisia, että Euroopan ihmisoikeussopimus inkorporoitiin ainakin jollakin tavalla osaksi kansallista oikeusjärjestystä vasta viime vuosina. Yhdistyneessä kuningaskunnassa säädettiin ns. Human Rights Act (1998) ja Irlannissa European Convention on Human Rights Act (2003). Irlannissa muutosta ei pidetä kuitenkaan sillä tavalla periaatteellisenä kuin Britanniassa, koska Irlannissa oli jo perustuslaissa kirjoitetut perusoikeudet.

sissä kysymyksissä, käsitteistön hajanaisuus. Hyvän hallinnon osatekijöiksi ovat alkaneet yhä enenevässä määrin vakiintua sekä prosessuaaliset asiointioikeudet (oikeus saada informaatiota, oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös) että harkintavaltaa ohjaavat periaatteet. Näiden suhde perus- ja ihmisoikeuksiin on kerroksellinen. Osa prosessuaalisista oikeuksista voidaan nähdä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaltaisiksi oikeuksiksi. Harkintavaltaa ohjaavilla periaatteilla on puolestaan yhteytensä perus- ja ihmisoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuuden periaatteeseen ja syrjinnän kieltoon. Harkintavaltaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet muuttavat hyvän hallinnon kysymyksen menettelyllisen ohella aineelliseksi, jolloin esille tulevat luonteeltaan myös aineellisemmat perusoikeusoikeudet.

Merkittävänä tekijänä hyvän hallinnon vakiintumisessa perus- ja ihmisoikeudeksi on ollut perusoikeuskirjan 41 artikla.¹⁷¹ Hyvä hallinto ihmisoikeutena kehittyi ikään kuin kahta kautta: oikeusasiamiehet kehittivät hyvää hallintoa¹⁷² ja oikeusasiamiesinstituutio kehittyi ihmisoikeuksia valvovaksi. Voidaankin kysyä, kuinka oikeusasiamiehet voivat valvoa, mitä kehittävät. Ihmisoikeuksien valvontatehtävään kansainvälisen ihmisoikeusinstituution merkityksessä katsotaan kuuluvan myös niiden edistäminen. Hyvän hallinnon kohdalla ei ole ollut kysymys vain niiden edistämisestä. Periaatteellinen ero perinteisten perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon välillä ei ole kuitenkaan näin suuri, sillä muitakin perusoikeuksia tulkitaan muuttuneissa tilanteissa.

Hyvän hallinnon laajuus sateenvarjokäsitteenä tuo moniulotteisuudellaan käsitteellisiä ongelmia.¹⁷³ Anglosaksisten maiden hyvä hallinto liittyy hallinnollisen epäkohdan kautta oikeusasiamiesten toimivaltuuteen. Näin se aikaisemmasta soveltamisesta mekaanisiin menettely- ja kohteluongelmiin on laajentunut kattamaan myös perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Muuten oikeusasiamiehellä ei olisi valtaa tutkia niitä. Toisaalta hyvän hallinnon perusydin ei ole perus- ja ihmisoikeuk-

¹⁷¹ Esim. ”Since good governance is part of the body of human rights (for instance, the European Union’s Charter of Fundamental Rights).” *Brenninkmeijer* 2008. Samoin esim. *Söderman* 2005, s. 100.

¹⁷² Esim. Hollannissa on haluttu kehittää ja oikeusasiamies on pitänyt toivottavana kehittää hyvän hallinnon perusoikeutta. *Addink* 2005, s. 289.

¹⁷³ *Matti Niemivuo* ja *Marietta Keravuori* ovat todenneet hallintolakia käsittelevässä teoksessaan hyvän hallinnon käsitteen olevan varsin moniulotteinen. Toisaalta kysymys on menettelyllisistä oikeusturvatakeista, mutta toisaalta se on viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava periaate. *Niemivuo – Keravuori* 2003, s. 88.

sisä, vaan menettelykysymyksissä. Hyvän hallinnon käsitteen ongelma on sen jäsentymättömyys ja sen erilaiset käyttötavat.¹⁷⁴ Kritiikkiä on esitetty sen suhteen, että jos hyvä hallinto ymmärretään ennen kaikkea vain laadullisina menettelyvaatimuksina – siitä itsestään johdettuina tai säännöksistä ilmenevinä – tämä voi viedä liikaa huomiota lopputulokselta muodon kustannuksella. Olennaisen kysymyksen nähdäänkin olevan myös siinä, mihin suuntaan käsitteen painopiste on siirtymässä.¹⁷⁵

Suomalaisesta näkökulmasta voidaan miettiä sitä, kuinka hyvän hallinnon erilaiset vivahteet voitaisiin saada esiin terminologiaa kehittämällä. Lainsäädännössä hyvä hallinto on perustuslain ja hallintolain käsite. Lisäksi saatetaan käyttää esimerkiksi ilmaisia hyvän hallinnon perusteet ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet nykyisen hallintolain mukaisesti. Hyvät hallintokäytänteet ovat jotain jota kehitetään. Samoin hyvä hallintotapa on ollut perinteisesti tällainen. Kun tähän tuodaan mukaan vielä unionin piirissä eri maiden erilaiset käsitteet ja ajatukset hyvään hallintoon liitettävistä asioista ja sen oikeudellistumisen asteesta, ollaan sen tilanteen edessä, että käsitteen käyttö ei välttämättä selkeytä tilannetta. Voidaankin kysyä, kuinka yhdistää oma kansallinen ja eurooppaoikeudellinen hyvän hallinnon kehitys?

Hyvä hallinto on käsitteenä tullut joka tapauksessa jäädäkseen. Se kehittyi oikeusasiamiesinstituution kanssa oikeudelliseksi, ja on nyt ja tulevaisuudessa olennainen osa julkisen hallinnon muodoista, sisällöstä ja menettelytavoista käytävää keskustelua. Eikä vain pelkästään keskustelua. Oikeudellisena käsitteenä sen avulla – sen sisällöllisestä tulkinnanvaraisuudesta huolimatta – tullaan argumentoimaan ja siihen tullaan vetoamaan puolesta ja vastaan.

¹⁷⁴ Kun hyvää hallintoa käytetään yleisesti – ilman varsinaista kytkentää 41 artiklaan – unionin piirissä, eri kieliversiot antavat varsin erilaisen kuvan siitä, millainen hyvä hallinto on oikeudelliselta luonteeltaan. Esim. Euroopan tietosuojavaltuutetun esitteessä todetaan, että ”henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja koskevien pyyntöjen asianmukainen käsittely on hyvän hallintotavan tärkeä näkökohta”. Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ja tietosuoja. EDPS – Euroopan tietosuojavaltuutettu. Perehdyttämisaineisto. Tiivistelmä. Heinäkuu 2005, s. 7. Suomeksi käytetään hyvää hallintotapaa, joka kertoo ei niin kiinteästä yhteydestä perusoikeuden 41 artiklaan ja yleisestä hyvästä viranomaiskäytännöstä. Hyvä hallintotapa viittaa yleensä perinteiseen Suomen oikeusasiamiehen argumentointitapaan, joka on ollut väistymässä. Sen sijaan englanninkielinen ilmaus *an important aspect of good governance* vie ajatukset poliittisen tavoitteen mukaiseen hyvään hallintoon eikä oikeudelliseen velvoitteeseen. Englanniksi kuitenkin tällöin yleensä käytetään *good administration* -käsitettä. Ruotsiksi ilmaus on *riktig aspekt av god offentlig förvaltning*, saksaksi *ein wichtiger Aspekt guter Verwaltungspraxis* ja ranskaksi *un élément essentiel du principe de bonne gouvernance*.

¹⁷⁵ *Fortsakis* 2005, s. 217.

OSA VI

NÄKÖKOHTIA SUOMALAISEN OIKEUSASIAMIESJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISESTÄ JA TULEVAISUUDESTA

Oikeusasiamiesinstituutio on tullut 200 vuoden ikään. Instituution alku on 1700-luvun ajatuksissa kansanedustuslaitoksen ja hallintokoneiston välisestä suhteesta, joka ilmeni ensimmäisessä vaiheessa hallitsijan ja kansan välisen valvontasuhteen kehittymisenä. Kansanedustuslaitos monijäsenisenä elimenä valitsi oman edustajansa valvomaan tuomioistuinlaitoksen ja hallinnon toimintaa. 1700-luvun lopulla ja 1800-luvulle tultaessa elettiin eräänlaista murroskautta.

Idealtaan oikeusasiamiesinstituutio liittyy valitusajan ajatteluun ja niihin keskusteluihin, joiden pohjalle rakentui myös oikeusvaltioajattelu. Ruotsin ensimmäinen oikeusasiamies, joka loi toiminnalle mallin, edustaa hyvin tätä ajattelua. Hän oli valituksen edustaja, yksivaltiuden vastustaja ja silloisten säätyvaltiopäivien kannattaja, ja omasi perusteellisen oman hallintokokemuksen.

Nykyisenä globalisoitumisen aikakautena kysymys demokraattisesti valituista toimielimistä ja vallankäytön valvonnasta vaikuttaa jälleen muuttavan muotoaan. Tarvitaanko – ja missä määrin – oikeusasiamiesinstituutiota? Pitäisikö olemassa olevaa instituutiota kehittää ja kuinka sekä kansallisesti että kansainvälisesti? Joitakin vaihtoehtoja voidaan hahmotella jo nykyisten olemassa olevien erilaisten mallien pohjalta. Kysymys liittyy erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan toteuttamiseen. Tällöin nykyisin peruslähtökohtana olevan oikeusasiamiesinstituution toimivallan kohdistuminen julkiseen hallintoon luo tiettyjä ongelmia. Toisaalta nimenomaan julkinen valta on viime kädessä vastuussa perus- ja ihmisoikeuksista ja ne velvoittavat nimenomaan julkista valtaa. Joissakin maissa myös oikeusasiamiesinstituution toimivaltaa on katsottu voidun laajentaa – ainakin osittain – myös yksityisoikeudellisiin asioihin. Kysymys on myös kansalaisyhteiskunnasta, ja siitä, minkä nykyisessä tilanteessa katsotaan kuuluvan henkilöiden yksityiseen elämänpäiiriin ja mikä taas kuuluu julkisen kontrollin alaisuuteen. Millainen rooli oikeusasiamiesinstituutiolle annetaan hallinto-oikeudellisen oikeusturvakoneiston osana nykyisessä tilanteessa?

Suomalaisen oikeusasiamiesinstituution tulevaisuutta pohdittaessa esiin tulevia kysymyksiä on useita. Pidetäänkö valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät edelleen mahdolli-

simman samankaltaisina? Perustuslain tasoinen sääntely omalta osaltaan vaikuttaa tilanteen ennallaan pitämiseen. Tämä sama näkökulma liittyy myös syyttämisvaltuuksiin ja tuomioistuinten valvontakysymyksiin. Sen sijaan kysymys erityisten valtuutettujen roolista ja asemasta yleisiin laillisuusvalvojiin on lähinnä organisatorinen. Ongelmia aiheuttavat kuitenkin perinteinen rajanveto yksityis- ja julkisoikeuden välillä. Sama ongelmakokonaisuus tulee esiin välillisen julkisen hallinnon ja julkisten hallintotehtävien kohdalla. Kysymys ilmenee myös siten, voisiko ja tulisiko oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan olla suoraa vai epäsuoraa ns. valvonnan valvontaa. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä – tosin tehtävää hoitaessaan – on muuttanut oikeusasiamiehen toimenkuvaa ulkoisesti. Kuinka pitkälle oikeusasiamiehestä tulisi tehdä perus- ja ihmisoikeuksien valvoja ja millaisia muita erityisiä valvontatehtäviä ns. salaisen tiedonhankinnan valvontatehtävien ohella oikeusasiamiehelle voitaisiin antaa? Millainen rooli oikeusasiamiehelle annetaan ihmisoikeuksien valvonnan tehostamistarpeissa ja niiden toteuttamisen raportoinnissa? Kuinka oikeusasiamiesten tekemien tarkastusten tehoa, intensiteettiä, yllätyksellisyyttä ja asiantuntijuuden laajuutta lisätään? Kuinka laajasti erityiset oikeudet nähdään perusoikeussidonnaisiksi?

Nykyistä laajemman perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävän sidonnaisuus tutkittavien kantelumäärien laskemiseen on ongelmallinen. Jos käsittelykynnystä nostetaan ja resursseja suunnataan enemmän myös oma-aloitteisiin tutkimuksiin, on vaarana se, että saatetaan kadottaa jotain olennaista ja merkittävää oikeusasiamiesinstituution perusluonteesta osana suomalaista oikeusjärjestelmää. Toisaalta oikeusasiamiehen perinteisen roolin on nähty vaikeuttavan myös laajemman keinovalikoiman käyttöä, kuten sovittelua. Perus- ja ihmisoikeuksien valvomis- ja edistämistehtävään liittyvät myös sovittelu- ja hyvitysmahdollisuudet.

Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen ja toiminnan aloittaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä vuonna 2012 tulee joka tapauksessa muuttamaan oikeusasiamiehen asemaa. Toisaalta Ihmisoikeuskeskuksen johtajasta saattaa tulla oikeusasiamiehen arvovallan kanssa kilpaileva taho lausuntojen antajana. Miten oikeusasiamiehen oma-aloitteiset tutkimukset voidaan erottaa Ihmisoikeuskeskuksen tutkimuksista ja selvityksistä? Jos käsittelykynnyksen muutoksella haluttiin nimenomaan mahdollistaa oikeusasiamiehen oma-aloitteisten tutkimusten li-

sääminen, on todennäköistä, että ne keskittyvät, kuten aikaisemminkin, perus- ja ihmisoikeusherkille alueille. Oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen tiedonsaantimahdollisuudet ovat kuitenkin erilaiset.

Oikeusasiamiehen asemaan on liittynyt henkilöityneisyys, kuten epäilemättä tulee tapahtumaan myös Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kohdalla, vaikka säädetty valintatapa tuleekin merkitsemään jonkinlaista hierarkkista asemaa oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan välillä. Toisaalta järjestely, jossa oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus pidetään erillään, vähentää oikeusasiamiesinstituution politisoitumisen mahdollisuutta. Jo oikeusasiamiehen tehtävien ulottamisen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan on todettu tulevan lähelle poliittisen toiminnan alueita. Näin on pyritty erottamaan perusoikeuksien laillisuusvalvonta laajemmista tarkoituksenmukaisuusvaihtoehdoista perusoikeuksien edistämiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehelle koettiin epäilemättä vaikeaksi antaa selkeää perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehdävää, ja tähän on perustettu erityisen Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen tarve. Samalla oikeusasiamiehen asema on saatu pidettyä itsenäisenä Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan pluralistisesta kokoonpanosta ja sen näkemyksistä.

1 Voisiko ja mitä oikeusasiamies tehdä enemmän – suomalaisia *ex gratia* korvauksiako?

Voisiko eduskunnan oikeusasiamies tehdä kanteluasian ratkaisemisen yhteydessä enemmän kuin antaa moittivan lausuman, eli esimerkiksi antaa jonkinlainen esityksen asian ratkaisemiseksi?¹ Esitys voisi olla luonteeltaan sovintoesitys. Oikeusasiamies tai hänen edustajansa voisi tehdä huomioita lainsäädännön antamista mahdollisuuksista tai siten esittää konkreettisesti jopa rahallisen hyvityksen maksamista. Muutamia kertoja oikeusasiamies onkin julkaistussa oikeuskäytännössä tällaiseen turvautunut.

Eräissä maissa oikeusasiamiehen ehdottamat *ex gratia* -hyvitykset maksetaan ilman,² että tunnustetaan oikeudellista vahingonkorvausvelvollisuutta korvauksen maksuun. Kysymyksessä on ns. armollinen suosiosoitus. *Ex gratia* -hyvityskäytännönkin taustalla katsotaan vaikuttavan myös tuomioistuinikäytäntö vastaavissa vahingonkorvausoikeudenkäynneissä. *Ex gratia* -hyvityksin korvataan eräänlaista korvausvastuun harmaata vyöhykettä. Näissä tilanteissa on todennäköistä, että tuomioistuin ei tuomitsisi julkista valtaa vahingonkorvausvastuuseen,

¹ ”Kantelijoiden sen sijaan näyttää olevan joskus vaikea ymmärtää, ettemme voi määrätä viranomaisia toimimaan toisella tavalla tai muuttamaan jotain ratkaisua. Ne voivat olla pettyneitä, kun ei tule hyvitystä tai virkamiehelle syytetä taikka sakkoa tai muuta rangaistusta. Toisaalta moni kantelija alunperinkin toteaa, että hän oikeastaan toivoo vain, että kukaan muu ei joutuisi enää kokemaan vastaavaa”. Apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution haastattelu. Laillisuusvalvonnalle tarvetta kriminaalipoliittikan alalla. Haaste 4/2002.

² *Ex gratia* -hyvityksistä Ks. *Kuusikko* 2000, brittiläisen järjestelmän osalta, s. 598–617 ja ruotsalaisen järjestelmän osalta, joka on kanavoitu toisen yleisen laillisuusvalvojaorganin, eli oikeuskanslerin kautta tapahtuvaksi, s. 585–589. Ks. myös *Hakalehto-Wainio* 2008, s. 398–399; Oikeusministeriön julkaisuja 2009:4, s. 78. Oikeusministeriön julkaisussa *Mia Hoffrén* aikaisempaan oikeuskirjallisuuteenkin viitaten on ehdottanut, että suositusten antaminen ja korvausvaatimusten sovittelu voitaisiin sisällyttää oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimenkuvaan. Toisena mahdollisuutena tuodaan esiin kuluttajariitalautakunnan toimivallan laajentaminen koskemaan myös yksityishenkilön julkisyhteisöön kohdistamia yksityisoikeudellisia vaatimuksia silloinkin, kun julkisyhteisö ei toimi elinkeinonharjoittajana. Ehdotukset eivät saaneet kannatusta. Ks. Mietintöjä ja lausuntoja 75/2010 vp, s. 17.

mutta kovin kaukana korvausvastuun syntyminen epäkohdan tai hyvitetävän asian kohdalla ei ole. *Ex gratia* -hyvityksillä korvataan myös aiheutunutta mielipahaa aineettomana vahinkona laajemmin kuin oikeudellisesti olisi velvollisuus.

Yleensä vahingonkorvausoikeudenkäynnit julkista valtaa vastaan ovat Suomessa harvinaisia yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntikulttuuriskin vuoksi. Itse forum-kysymyksestä voitaisiin Suomessa käydä laajempaakin keskustelua, koska muuntyyppisiäkin ratkaisuja kansainvälisesti esiintyy. Hallintotuomioistuinjärjestelmän esikuvamaassa Ranskassa hallintotuomioistuimet tutkivat myös osan julkisen vallan vahingonkorvausvastuukysymyksistä. Koska hallinnollinen muutoksenhaku ja vahingonkorvausoikeudenkäynti on eriytetty toisistaan, merkitsee tämä sitä, että henkilö voi joutua viemään läpi kaksi oikeusprosessia. Julkisen vallan vahingonkorvausvastuun perusedellytys on se, että henkilö on pyrkinyt hakemaan, jos se on ollut mahdollista, ensin muutosta asiaan. Hallintolainkäytön tie on ensisijainen suhteessa vahingonkorvauskysymykseen. Jos viranomainen ei suostu vapaaehtoisesti maksamaan vahingonkorvausvaadetta, joutuu henkilö nostamaan huomattavan taloudellisen riskin sisältävän vahingonkorvauskanteen saadakseen hyvitystä. Joissakin tilanteissa tämä voi ulkopuolisenkin silmin näyttää kohtuuttomalta.

Koska oikeusasiamies on todellisuudessa jo joitakin kertoja tehnyt esityksiä hyvityksen tai suoranaisen vahingon korvaamiseksi, ei olisi periaatteellista estettä laajentaa tätä toimintaa jonkin verran. Lähtökohdaksi vastuun syntymiselle voidaan kuitenkin ottaa esimerkiksi Vaasan hovioikeuden 1990-luvun alussa ratkaiseman tapauksen³ tavoin se, että yksityisen toimijan tulee ottaa huomioon julkisen toiminnan luonne. Tässä tapauksessa oli kysymys maa-ainesten ottamisen lupahakemusten käsittelystä, joihin ei heti hakemusten tekemisen jälkeen voida saada myönteisiä päätöksiä. Yksityisen toimijan tuli ottaa huomioon myös lakiin perustuva valitusoikeus, mikä viivästytti asiaa. Päätöksen perustelemisessa todettiin kuitenkin puutteita, mutta asian käsittely ei lautakunnan virheen vuoksi sen jättäessä päätöksensä perustelematta ollut hovioikeuden kannan mukaan merkittävässä määrin viivästynyt viitaten perusteluvollisuuden laajuuteen liittyvään epätietoisuuteen. Hyvä hallinto on kuitenkin lakisidonnaista, vaikka se saattaisikin aiheuttaa kohtuuttomuuden tuntemuksia.

³ Vaasan hovioikeus 23.09.1992 T 1698.

Anglosaksisessakin järjestelmässä *ex gratia* -hyvitykset tulevat kysymykseen vain pienessä osassa kantelutapauksia. Anglosaksisessa järjestelmässä korostetaan anteeksipyyntöjen ja selvitysten merkitystä.⁴ Pohjimmiltaan kysymys on oikeusturvan takeista: oikeusturvan takeisiin kuuluu myös se, että päätöksenteon kohteena olevalle asianosaiselle taa-taan tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksiensa ja etujensa valvomiselle.

Jos ajatellaan sitä peruslähtökohtaa, että oikeusasiamiesinstituutio täydentää tuomioistuimia⁵, voitaisiin tämä asia ilmaista vahingonkorvauskysymysten yhteydessä siten, olisiko oikeusasiamiesinstituution aiheellista täydentää tässä tuomioistuimia? Kuluttajansuojan alueella näin on tehty yksityisoikeudellisissa, mutta ei julkisoikeudellisissa kysymyksissä. Oikeusasiamiehen tulisikin toimia ikään kuin julkisoikeudellisten asioiden kuluttaja-asiamiehenä.

Oikeusasiamiehen käytännössä tältä osin on nähtävissä jonkinasteista muutosta. Tätä ilmensi ns. kärsimyskorvauksen suosittaminen (EOA 28.1.2011 dnro 4181/4/09, Potilaan kohtelu eristyshuoneessa loukkasi ihmisarvoa).⁶ Havainnollisesti asia käy ilmi julkaistussa apulaisoikeus-oikeusasiamiehen ratkaisussa (AOA 7.4.2011 dnro 4204/4/09, Virheet työnhakijan neuvonnassa). Tapauksessa ei suositettu hyvitystä, mutta tähän otettiin kantaa nimenomaan myös siinä merkityksessä, mitä yleensä oikeusasiamiehen tämäntyyppisestä toiminnasta on ollut esillä. Apulaisoikeusasiamies viittasi julkisyhteisöjen vastuun virheellisestä menettelystä nousseen viime vuosina aktiivisesti keskusteluun. Koska tapauksessa oli kyse virheellisestä neuvonnasta, viitattiin yleisesti siihen, että viranomaisten antamien tietojen tulisi olla paikkansapitäviä eikä

⁴ Esim. The Ombudsman's Guide to the provision of redress. Redress – Getting it wrong and putting it right. (This Guide was published by the Ombudsman with his Annual Report for 2001).

⁵ Esimerkiksi *Mikael Hidén* on korostanut sitä, että eduskunnan oikeusasiamies on yleisessä laillisuusvalvonnassa vain ”extraordinaari”, täydentävä elin, jonka tehtävänä on laillisuuden toteutumista varmistavien järjestelyjen aukkopaikkojen havaitseminen ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen sekä omalta osaltaan sen varmistaminen, että muut laillisuuden turvaamisjärjestelyt toimivat niin kuin niiden tulee. *Hidén* 1995, s. 12–13. Hallintotoiminnan laillisuusvalvonnan näkökulmasta on kuitenkin monia alueita, joilla ei ole olemassa tuomioistuintietä: virkamiesten käytös, tosiasiallinen toiminta, valituskelvottomat periaateratkaisut ja täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset, edelleen viranomaisen passiivisuus sekä yleensä julkisen terveydenhuollon lääkäreiden hoitotoimenpiteisiin liittyvät ratkaisut ja näiden rajanvetotilanteet. Nämä tulisi ottaa huomioon, kun mietitään yleensä oikeusasiamiehen käsittelykynnystäkin.

⁶ Myös AOA 31.12.2009 dnro 1308/4/09.

virheellisiä neuvoja saaneen pitäisi joutua kärsimään virheen seurauksesta. Toisaalta todettiin, että hallinnossa asioivalla itsellään on jonkinasteinen selonottovelvollisuus, minkä lisäksi hänen on tuotava viranomaisen tietoon asiaan liittyvät tiedossaan olevat seikat. Apulaisoikeusasiamies totesi oikeusasiamiehen yleisen lähtökohdan eli ”tehtäviin ei kuulu vahingonkorvausasioiden ratkaiseminen eikä korvausten määrääminen”, jonka jälkeen viitattiin sekä viimeaikaiseen ratkaisukäytäntöön että yleensä asiasta käytävään keskusteluun:

”Oikeusasiamies on kuitenkin viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvitysesityksillä on tähdätty tapahtuneen selvän virheen hyvittämiseen. Kyse voi olla myös aineettoman vahingon korvaamisesta (ns. kärsimyskorvaus). Hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamisen ohella myös esimerkiksi kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuustunteuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä. Perustuslakivaliokunta on miehinnössään PeVM 12/2010 liittyen hallituksen esityksen laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta tarkastellut myös näitä oikeusasiamiehen suosituksia. Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.”

Apulaisoikeusasiamies totesi, että tässä asiassa ei ollut edellytyksiä edellä kerrotun hyvityssuosituksen antamiseen, eikä asia antanut tältä osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen hyvityskäytäntö vaikuttaa olevan muotoutumassa. Mahdollisen hyvitysesityksen – ainakin rahallisen – edellytyksenä tultaneen jatkossa pitämään perus- ja ihmisoikeusloukkauksen huomattavuutta ihmisarvoa loukkaavalla tavalla ja sitä, että vahinko on aiheutunut selvästi virheestä.

Oikeusasiamieslain muutetun 3 §:n mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tällä on tarkoitettu lähinnä kanteluasian selvittämisen intensiteettiä, mutta tämä voidaan ymmärtää myös laajemmin siten, että oikeusasiamies ryhtyy todellakin niihin toimenpiteisiin, joita myös säännöksessä mainittu yksilön oikeusturva vaatii.

2 Sovittelumahdollisuuksien kehittäminen

Tanskassa oikeusasiamies pyrkii yleensä etsimään sovitteluratkaisun.¹ Norjan oikeusasiamies on pyrkinyt aktiivisesti sovitteluratkaisuihin, vaikka hänellä ei ole oikeutta antaa viranomaista sitovia kannanottoja, vaan hän voi vain ilmoittaa käsityksensä.² Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehet omaksuivat sovittelutehtävän osaksi toimintaansa instituution käyttöönottamisen ensi vuosina huolimatta siitä, että tästä ei ollut olemassa erityisiä säädöksiä. Ranskan oikeusasiamiesinstituutio on perusluonteeltaan sovitteleva. Eri maissa on ollut olemassa kokeiluhankkeita, joissa osassa on pyritty kehittämään oikeusasiamiesinstituutiota vielä entisestään sovittelevampaan suuntaan.

Nykyään eduskunnan oikeusasiamiehellä on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan mahdollisuus tehdä esitys (hallinnollinen esitys) viranomaiselle. Tämän esityksentekomahdollisuuden aikaisempaa laajempi hyödyntäminen voisi tarjota mahdollisuuden suomalaisenkin oikeusasiamiesinstituution muuttamiseen vastaamaan kansainvälisiä kehityskulkuja. Tämä vastaisi myös Euroopan neuvoston suositusten linjaa. Euroopan neuvoston keskuudessa on käyty keskustelua sovittelumahdollisuuksien käyttöönotosta myös julkisoikeudellista luonnetta omaavien toimintojen yhteydessä. Tämä liittyy myös yleisempään ajatukseen julkisen vallan luonteen muuttumisesta. Julkisen vallan käytön tietty ydinsisältö on sellainen, jossa sopiminen ei voi olla mahdollista. Mutta sellaisissa toiminnoissa ja myös laajemmin

¹ Holm 1995, s. 18–19; Nielsen 1995, s. 126–127.

² Eckhoff – Smith 1997, s. 631. ”Ombudsmannen kan peke på at det er begått feil eller forsømmelse fra et forvaltningsorgan eller en tjenestemann.” ”Ombudsmannen kan uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde, men hans uttalelser er ikke rettslig bindende. Han kan således ikke treffe avgjørelse i en sak eller omgjøre vedtak truffet i forvaltningen. Men i praksis vil forvaltningen rette seg etter ombudsmannens mening, slik det også er foruttsatt fra stortingets side.” Dokument nr. 4. 1997–98. Melding for året 1997 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen), Brosjyre med orientering om sivilombudsmannens oppgaver og virksomhet (Bokmål, nynorsk og samisk), Vedlegg 4, s. 350–351.

sellaisten tehtävien kohdalla, jotka määritellään yleisesti ”vain” julkisiksi tehtäviksi, on piirteiltään paljon sellaisia, joissa kuluttajansuojan tapaiset näkökohdat ovat usein lähempänä kuin perinteiset valtion (tai kuntien) julkisen vallan käyttöön liittyvät näkökohdat. Kysymys liittyy pohjimmiltaan siihen, kuinka sidottua hallinto on.

Perinteisessä mielessä ns. vaihtoehtoisella riidanratkaisulla on tarkoitettu lailla sääntelemättömiä riidanratkaisumenettelyjä, joita on syntynyt eri maissa sosiaalityöhön liittyvien projektien, kansalaisaktiivisuuden tai liiketoiminnan piirissä.³ Julkisen vallankäytön kohdalla ei ole kysymys yksityisoikeudellisesta riita-asiasta. Julkisen vallan yksipuolisuuteen on kuulunut, että siitä ei ole voinut sopia. Nykyisin säädösten avoin muotoilu ja muuttuneet teoreettiset ajattelumallit yhden ainoan oikean ratkaisun ideasta luovuttaessa ovat merkinneet sitä, että viranomaisen on mahdollista valita ns. useista laillisista ratkaisuista se, joka toteuttaa parhaiten hallinnon päämääriä. Voidaan kuitenkin ajatella, että valinta näiden mahdollisten ratkaisujen välillä ei kuulu vain viranomaiselle vaan myös ratkaisun kohteena oleva yksilö voi vaikuttaa ratkaisuun. Tällaisen ratkaisun etsiminen ottaa huomioon keskeisimmän vaihtoehtoisen riidanratkaisun tavoitteen: ratkaisut lähtevät osapuolten tarpeista ja ovat yksilöllisesti käsiteltävään asiaan räätälöityjä. Tällainen ajattelumalli sopii nimenomaan sosiaali- ja terveyspalveluihin, joissa voidaan miettiä esimerkiksi vaihtoehtoisia hoitopaikkoja ja erityyppisiä palveluja. Tämäntyyppinen ajattelumalli voi tulla kyseeseen perinteisemmänkin julkisen vallan käytön, esimerkiksi rakennuslupahakemuksen, yhteydessä. Jotta rakennuslupa tai muuntyyppinen maankäyttöllinen lupa voitaisiin hyväksyä, voidaan joutua tekemään erilaisia kompromisseja esim. rakennuksen sijoittautumisen ja ulkonäöllisten seikkojen kanssa.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisu edellyttää sekä neuvontapalvelujen että sovittelupalvelujen tarjoamista. Viranomaisten neuvontapalvelujen järjestäminen on ollut toistuvasti esillä.⁴ Kysymys on myös siitä, tarjotaanko neuvontapalvelujen yhteydessä myös sovittelupalveluja. Jos neuvontaa antaa päätöksen tekevä viranomainen, ei tämä luonnollisesti-

³ Vaihtoehtoisen riidanratkaisun määrittämisestä. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:2, s. 2.

⁴ Esimerkiksi asiaan on puuttunut oikeusturva-asiainneuvottelukunta. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004, s. 24–32.

kaan voi olla sovittelupalvelujen antaja. Sovittelun perusideahan edellyttää ulkopuolista tahoa.

Riita-asioiden sovittelupalvelujen kohdalla voi tulla vastaan myös sellaisia erityistilanteita, joissa kysymys on myös oikean viranomaistoiminnan määrittämisestä. Julkisen vallan vahingonkorvausvastuun sovittelukysymykset kuuluvat riita-asioiden sovittelun piiriin yleisinä tuomioistuinasioina samoin kuin osa kysymyksistä, jotka liittyvät viranomaisen rooliin työnantajana. Tällöin saattaa tulla esiin se, että viranomaisen toiminnasta on myös kanneltu joko oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, muille viranomaisille tai erityisille laillisuusvalvojille. Sovitteluprosessissa joudutaan käsittelemään myös näiden kanteluasiassa annettujen kannanottojen vaikutusta sovitteluprosessin kannalta.

Euroopan neuvosto on antanut suosituksensa sovittelusta hallintoasioissa. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus on vuodelta 2001.⁵ Näihin suosituksiin ovat liittyneet myös eräissä maissa tehdyt keikeilit sovittelusta. Suomen kohdalla tällaisia ei ole vielä laajemmin toteutettu.

Sovitteluratkaisuun pyrkiminen on olennainen osa oikeusasiamiesinstituution toimintaa monissa maissa. Euroopan oikeusasiamieskin luokittelee tapaukset sen mukaan, missä yhteisymmärryksen saaminen viranomaisen kanssa on helpoimmin saavutettavissa. Sovitteluratkaisujen määrää halutaan tietoisesti lisätä.⁶ Oikeusasiamiehen nähdään toimivan tällöin välittäjänä yksilöiden ja hallinnon välillä. Hallinnon sisäinen valvonta ei ole ollut tällöin riittävää.⁷ Kansainvälisesti oikeusasiamies ei pyri vain sovitteluratkaisun antamiseen, vaan ehdotettu sovitteluratkaisu voi toisinaan saada vahingonkorvausluonteen. Euroopan oikeusasiamiehen sovitteluratkaisujen osalta on tässä yhteydessä todettu, että keskeistä on suhteellisuusperiaate, joka ohjaa hyvän hallinnon epäkohtien hyvittämistä. Sovitteluratkaisujen tekemisessä otetaan huomioon myös tuomioistuimen oikeuskäytäntö sopimuksen ulkoisesta vastuusta. Oikeudellisin termein sovitteluratkaisujen yhteydessä käytetään ilmauksia: jos mahdollista, tapauskohtaisesti, olisiko ja kuinka, poikkeustapauksessa, *mutatis mutandis* jne.⁸

⁵ Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.

⁶ Diamandouros 2005b, s. 222

⁷ CJ-DA-GT (2004)1, s. 2.

⁸ Erckhout – Godts 2005, s. 184.

Vaikka Suomessakin on keskusteltu oikeusasiamiehen toiminnan kehittämisestä sovitteluvampaan suuntaan, tämän katsotaan yleensä sopivan huonosti lainalaisuusperiaatteeseen ja oikeusasiamiehen syyteoikeuteen.⁹ Lisäksi oikeusasiamiehen menettelyä pidetään liian muodollisena tämäntyyppisen toiminnan näkökulmasta.¹⁰ Tutkimiskynnyksen muuttamisen käsittelykynnykseksi katsotaan mahdollistavan joustavampien menettelytapojen omaksumisen, ja näin ollen se periaatteellisesti mahdollistaisi myös sovitteluvamman roolin omaksumisen.

Sovittelua on erilaista. Sovittelu voi olla myös ns. evaluatiivista, jolloin etsitään sovintoa osapuolten laillisten oikeuksien ja nimikkeiden mukaan ja yhteydessä tuomioistuinten ratkaisuihin. Lakimieskoulutuksen saaneet joutuvat todellisuudessa harjaantumaan myös terapeuttisiksi sovittelijoiksi, jolloin pyrkimyksenä voi olla myös osapuolten suhteiden parantaminen.¹¹ Julkisen vallan ja tehtävien lainalaisuuden vuoksi sovittelu voi olla lähinnä evaluatiivista. Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alueilla potilas- ja sosiaaliasiamiesten toiminnan nivominen yhteen muun valvontajärjestelmän ja kanteluinstituution kanssa tulisi miettiä uudelleen.

Kehitys on viemässä oikeusasiamiesinstituutiota Suomessa enemmänkin yleisen kehittäjän kuin sovittelijan suuntaan. *Riitta-Leena Paunio* on todennut, että ”oikeusasiamies voi oikea-aikaisilla ja oikein valituilla selvityksillä ja kannanotoilla vaikuttaa joidenkin viranomaistoiminnan ongelmien ja epäkohtien havaitsemiseen ja korjaantumiseen. Tärkeätä on keskittyä keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden toteutumisen kannalta keskeiseen viranomaistoimintaan”.¹² Jos eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta on kehittymässä perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään painottuvaksi ja käsittelykynnystä (aikaisempaa tutkimiskynnystä) käytännössä korotetaan eri tavoin muun muassa oikeusasiamiehen kanteluiden siirtomahdollisuuksien avulla, mitä teh-

⁹ *Paavo Kastari* toi jo 1960- ja 1970-luvun kirjoituksissaan esiin tämän ongelman todeten muun muassa, että oikeusasiamiesinstituution Tanskan malli saattaa olla käyttökelpoisempi modernissa hyvinvointivaltiossa kuin ruotsalais-suomalainen malli, vaikka Suomessa asiasta ei ollut käyty juuri keskustelua. *Kastari* 1962, s. 366; *Kastari* 1977a, s. 319–320.

¹⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa todetaankin yleisesti, että ”oikeusasiamies ei puutu siihen, miten viranomainen käyttää harkintavaltansa, jos sitä ei ole käytetty väärin tai ylitetty”. Esim. EOA 28.4.2006 dnro 1148/4/04 (Viranomaisen velvollisuus neuvoa asianomaista täsmentämään tietopyyntöä).

¹¹ Terminologia sovittelun muodoista taulukosta. *Ervasti* 2000, s. 1253–1254.

¹² *Paunio* 2008, s. 15.

dään ns. vähämerkityksellisemmille kanteluasioille, jotka saattavat koskettaa vain yhtä yksittäistä henkilöä? Kysymys on myös siitä, minne ne voidaan siirtää, sillä siirtäminen asianomaiseen viranomaiseen ei voi olla yleinen ratkaisu silloin, kun viranomainen on se, josta halutaan kannella. Ainakaan periaatteellista velvoitetta kääntyä ensin asianomaisen viranomaisen puoleen ei ole asianmukaista edellyttää. Englannissakin tämä on vain pääsääntö, jota siihen liittyvien ongelmien vuoksi on lievennetty, eikä tätä vaadita, jos se katsotaan kohtuuttomaksi. Toisaalta siirtomahdollisuutta voitaisiin pyrkiä käyttämään myös sovittelukeinona. Ongelmana on kuitenkin se, että siirrot todennäköiset tapahtuvat viranomaisille, joiden toimintaan sovittelu ei ole kuulunut.¹³

Sovittelunäkökulman sekä perus- ja ihmisoikeusvalvontanäkökulman yhdistäminen ei ole myöskään ongelmatonta. Ranskan oikeusasiamiehellä, jolla on katsottu olevan sovittelutehtävä, ei ole ollut korostunutta perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävää. Ranskan tuleva kehitys, jossa oikeusasiamies muutetaan ihmisoikeusvaltuutetuksi, onkin mielenkiintoinen: siinä pyritään yhdistämään kaksi oikeusasiamiesinstituution kehityksen myötä syntyneitä malleja. Suomalainen oikeusasiamiesinstituutio on taas perus- ja ihmisoikeusnäkökulmastaan huolimatta kuitenkin edelleen melko klassisen muodon omaava, vaikka kehitys onkin vienyt sitä oikeusasiamiesinstituution hybridi-mallin (perus- ja ihmisoikeusvaltuutetun) suuntaan.

¹³ Siirtämisellä voisi olla kahdentyyppisiä tavoitteita eri tilanteita varten. Yksittäistapauksessa – kantelijan suostumuksella – siirtämisellä voisi olla sovitteluvampi tavoite. Valtaosa siirroista tehtäen kuitenkin yleisissä asioissa valvontaviranomaisten laajempien – esimerkiksi uhkasakon asettamismahdollisuuden – valtaoikeuksien vuoksi. Näin todennäköisesti esimerkiksi tilanteissa, jotka koskevat hoitotakuun toteutumisen tyyppistä valvontaa. Ks. Valviran ja aluehallintovirastojen toiminnasta. Esim. Valvira. Katsaus vuoden 2010 toimintaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Helsinki 2011, s. 24. Sama voi tulla esiin erityisten valtuutettujen kohdalla. Vähemmistövaltuutetulla on yhdenvertaisuuslain 15 §:n perusteella mahdollisuus saattaa syrjivä toiminta tietyissä tilanteissa syrjintälautakunnassa käsiteltäväksi. Menettelyyn liittyy myös sovintoa edistäviä elementtejä.

3 Tarvitsisiko Suomi alueellista oikeusasiamiesorganisaatiota?

Suomessa on luovuttu neljäsataa vuotta toiminnassa olleesta lääninhallitusjärjestelmästä vuonna 2010. Vielä 1900-luvun alussa julkisen hallinnon muutoksenhakujärjestelmä aluetasolla suuntautui maaherroille ja lääninhallitukseen. Lääninoikeuksien perustaminen tapahtui 1950-luvulla, ja niiden irrottaminen sisäasiainministeriön alaisuudesta oikeusministeriön alaisuuteen itsenäisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi tapahtui vasta niinkin myöhään kuin vuonna 1989. Lääninhallituksilla oli aluetasolla merkitystä kanteluasioiden käsittelyssä, erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveystoimen hallinnon alueilla. Näissä asiaryhmissä kuntien vahvistuneesta itsehallinnosta huolimatta kanteluasioiden käsittely oli osa kuntien lakisääteisten tehtävien valvontaprosessia. Samalla lääninhallitukseen tehdyt kantelut toimivat rinnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille suuntautuneen kantelujärjestelmän kanssa aluetasolla. Valtion aluehallinnon uudistuksessa kantelujärjestelmän toimintaan ei ole puututtu. Tarkoitus oli, että se jatkuu ennallaan lähinnä aluehallintovirastoissa, mutta yhteys valtionhallinnon valtakunnan tason organisointiin voi muuttua tosiasiallisesti kiinteämmäksi, ja ongelmalliseksi voi tulla kuntien valvonta erityislainsäädännön ja yleisen kuntalain säännöksen perusteella.

Virka-astekantelu on tavanomaisoikeudellisesti säännelty. Lääninhallituksilla oli korostunut rooli myös kuntien toimintaan kohdistuvan valvonnan toteuttajina kantelujen perusteella kuntalain ja erikoislainsäädännön mukaisesti. Tarvittaisiinko Suomessa lääninhallitusten kanteluorganisaatiota korvaamaan aluetason oikeusasiamiesjärjestelmä? Jos tällaista alettaisiin luoda, ei tämä välttämättä merkitsisi kokonaan uuden rahoitettavan järjestelmän luomista. Pohdittavaksi tulisivat mahdollisuudet yhdistää toimintaan kuluttajaneuvontaa, velkaneuvontaa ja yleensä oikeusaputoimintaa. Lisäksi on otettava esiin se mahdollisuus, että kuntakohtaisesta sosiaali- ja potilasasiamiesjärjestelmästä luovutaisiin. Näiden toiminnassa on todettu olevan ongelmia muun muassa riippumattomuuden näkökulmasta.

Nykyisten hallinto-oikeuksien mahdollisuudet muuttaa kunnan viranomaisten päätöksiä ovat rajoitetut. Muutoksenhaku esim. Kansaneläkelaitoksen toiminnasta aluetasolla ei suuntaudu hallinto-oikeuksiin. Viranomaisen passiivisuuteen on vaikea puuttua. Hallinto-oikeuksilla ei ole mahdollisuuksia tuomita vahingonkorvauksia edes niissä tilanteissa, joissa viranomaiset ovat omalla selkeällä laiminlyönnillään tai muuten virheellisellä toiminnallaan aiheuttaneet jopa merkittävää vahinkoa hallinnon kanssa asioivalle. Lääkärinotoimessa tehdystä viranomaisratkaisusta ei ole katsottu olevan valitusoikeutta. Valtion virantäyttökysymyksissä on edelleen valituskielto.¹⁴ Työvoimahallinnon toiminnasta on vain rajoitetut muutoksenhakuoikeudet. Nämä seikat valituskelpoisuuden rajoitusten ja tosiasiallisen hallintotoiminnan ohella luovat paineita kanteluinstituutiota kohtaan.

Kansainvälisesti klassista oikeusasiamiesinstituutiota, joka valvoo julkista hallintoa kansanedustuslaitoksen puolesta, on täydennetty paikallisilla ja alueellisilla oikeusasiamiesjärjestelyillä.¹⁵ Kaikilla instituutioilla ei ole yhteyttä kansanedustuslaitokseen, vaan ne saattavat olla hallinnollisten yksiköiden perustamia. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole ainoa maa, joissa on käytössä alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä. Epävirallisempiakin järjestelyjä on olemassa, kuten Ranskassa. Alueellisen oikeusasiamiesjärjestelmän luonne voi olla erilainen verrattuna valtakunnalliseen, sen tehtäviin saattaa esimerkiksi kuulua voimakkaammin neuvontatoiminta. Alueelliselle järjestelmälle on myös annettu usein sovitteleva rooli.

Alueellisia oikeusasiamiehiä toimii Euroopan unionin alueella muun muassa Belgiassa, Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näissä maissa lähtökohdat ovat olleet kuitenkin varsin erilaiset kuin Suomessa. Belgiassa maan kielelliset olot ovat olleet yksi tekijä, joka on johtanut alueelliseen järjestelmään. Saksassa alueellisen järjestelmän kehittymiseen on vaikuttanut maan liittovaltiorakenne. Samoin Espanjassa kyse on suhteellisen itsenäisistä alueista ja niiden hallinnosta. Italiassa taas puuttuu Saksan tavoin kes-

¹⁴ Hallituksen esitys valituskiellon osittaisesta muuttamisesta raukesi. Ks. HE 181/2010 vp; PeVL 51/2010 vp – HE 181/2010 vp. Ks. myös KHO 13.4.2011/1025 (KHO 2011:39).

¹⁵ Alueellinen järjestelmä on osittain sidoksissa myös siihen, onko valtiollisen tason oikeusasiamiehellä toimivaltuuksia myös alue- ja/tai paikallishallinnossa. *Reif* 2004, s. 28–31. Toisaalta jos valtakunnallisella järjestelmällä on toimivaltuudet suhteessa paikallishallintoon, alueellista organisaatiota ei välttämättä tarvita.

kushallinnon tasolta oikeusasiamiesinstituutio. Itävallassa taustalla on liittovaltion rakenne ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa maan muodostuminen suhteellisen itsenäisistä osista ja parlamentaarisen oikeusasiamiehen tutkimisvallan alkuperäinen rajaaminen vain keskushallintoa koskevaksi. Kuitenkin nimenomaan Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmistä on löydettävissä sellaisia piirteitä, jotka olisivat miettimisen arvoisia myös Suomessa toteutettavaksi.

Suomessa tarjotaan alueellisesti jo oikeusapupalveluja, kuluttajaneuvontaa ja velkaneuvontapalveluja alueellisen potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmän ohella. Velkaneuvonta ei koske ollenkaan julkisia palveluja. Kuluttajaneuvonnan roolikin on rajallinen tullen kysymykseen vain pienessä osassa yksityistettyä palvelutuotantoa. Oikeusapupalvelut rajautuvat yleensä pois hallintoviranomaisten kanssa asiointiin liittyvissä ongelmissa, koska ne katsotaan niin yksinkertaisiksi, että niihin oikeusapua ei voi saada: jokaisen voidaan katsoa selviytyvän niistä itse. Aina ei ole kuitenkaan näin. Alueelliset oikeusasiamiehet voisivatkin tarjota osittain alueellisina julkisen hallinnon oikeusapupalveluita ja toimia mahdollisina sovitteluratkaisujen antajina.

Alueellisten oikeusasiamiesten avulla voitaisiin vähentää eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ruuhkautumista. Esimerkiksi vahinkokantelut ja osa passiivisuuskanteluista olisi tarkoituksenmukaisempaa ohjata alueelliseen organisaatioon, jossa paikalliset näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon. Vaikka lain ja lain soveltamisen koko maassa tulisikin olla samanlaista, viranomaisen harkintavallan olemassaolo mahdollistaa myös niiden näkökohtien huomioon ottamisen, jotka liittyvät paikallisiin olosuhteisiin. Alueellisen oikeusasiamiesorganisaation olemassaolo olisi sopusoinnussa muutenkin paljon keskustellun valtiorahallinnon hasijoiittamisen kanssa.

Suomessa alueellisina oikeusasiamiehinä rajoitetulla alueella toimivat käytännössä potilas- ja sosiaaliasiamiehet. Kysymys ei ole kuitenkaan varsinaisen alueellisen oikeusasiamiesjärjestelmän näkökulmasta erillisestä, valvottavasta hallinnosta riippumattomasta järjestelmästä, vaan hallinnon sisäisen kantelujärjestelmän ja avustajan roolin yhdistelmästä. Kantelun sijaan näiden yhteydessä puhutaankin muistutuksesta. Näiden kahden roolin yhdistelmä saattaa vaikuttaa järjestelmän toiminnan kannalta järkevältä, mutta hallinnon sisäinen avustaja muistutusjärjestelmän osana ei täytyä tarkoitustaan oikein avustajana eikä käsitteilyjänä.

Epäilyjä potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuudesta on esitetty myös siitä näkökulmasta, että kyse on kuitenkin jonkinlaisesta hallinnon sisäisestä kantelujärjestelmästä.¹⁶ Vaikka nämä ovat suotavia ja kuuluvat kaikkien viranomaisten omaan *feed back* -systeemiinkin, tilanteissa, joissa ei ole kysymys yleisesti viranomaisen toiminnasta vaan yksittäiseen henkilöön kohdistuvista ja keskeisiin perusoikeuksiin puuttuvista toimenpiteistä, erillisjärjestelmälle olisi tarvetta. Potilasasiamiesten toiminnan kehittäminen liittyy myös kysymykseen oikeusturvajärjestelmästä, joita julkisen terveydenhuollon osalta ei hallinnollisessa mielessä ole olemassa.¹⁷

Alueelliset oikeusasiamiehet voisivat toimia neuvontatoimistoina ja niihin voitaisiin liittää moniammatillista osaamista. Ne ratkaisisivat oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aikoinaan esiin nostaman ongelman liittyen oikeudellisten neuvontapalvelujen kehittämiseen. Eräs mahdollisuus voisi olla liittää alueellisiin oikeusasiamiehiin myös kuluttajaneuvonta, koska rajanvetoa yksityistettyjen julkisten tehtävien kohdalla epäilemättä tulee ilmenemään.

Valtakunnallinen oikeusasiamies voisi suuntautua yhä voimakkaammin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävään keskushallinnon valvontatehtävän ohella, kun lisänä toimisi alueellinen organisaatio, joka

¹⁶ Sosiaaliasiamiehille tulee lähes 20 000 yhteydenottoa vuositasolla. Erityisesti pienillä kunnilla on ollut ongelmia toteuttaa sosiaaliasiamiestoimintaa. Sosiaaliasiamiestoiminnan valtiollistamista on ehdotettu. Esillä on ollut erilaisia vaihtoehtoja sosiaaliasiamiehen hallinnolliseksi sijoittamiseksi, muun muassa vielä silloin toimineiden lääninhallitusten yhteyteen. Toisaalta sosiaaliasiamiehen halutaan olevan lähellä asiakasta, mutta puolueettomalle ja riippumattomalle työskentelylle ei nykyjärjestelyissä ole juuri edellytyksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17 (Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen), s. 22, 33–34, 39. Lääninhallituksissa ratkaistiin vuosittain noin 2500 kantelua, joista reilusti yli puolet oli sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon aloilta. Sisäasianministeriön julkaisuja 40/2007, s. 12–13.

¹⁷ Vertailun vuoksi voidaan ottaa esille englantilainen järjestelmä, jossa on pyritty kehittämään jopa maallikkolautakuntajärjestelmään perustuvaa julkisen terveydenhuollon sisäistä kantelujärjestelmää. Tämä elin käyttää tarpeen mukaan myös asian tuntijoita. Yleisimmät kantelut liittyvät Englannissakin terveydenhuollon henkilönnän käytökseen: tiedon puutteisiin, epäkohteliaisuuteen, avustushaluttomuuteen ja jopa aggressiivisuuteen. Englannissa julkisen terveydenhuollon sisäinen kantelujärjestelmä on liitetty yhteen oikeusasiamiesinstituution kanssa. Oikeusasiamies tutkii kanteluja julkisen terveydenhuollon kantelujärjestelmästä ja toimii ikään kuin sen muutoksenhakutienä. Englannissa ongelmaa on aiheuttanut terveydenhuollon ja sosiaaliturvan sisäisten kantelujärjestelmien erillisuus – ihmiset eivät välttämättä edes itse tiedä, kumpaa palvelua he saavat. Making things better? A report on reform of the NHS complaints procedure in England, March 2005, s. 1–2, 6–9.

vastaisi konkreettisemmin jokapäiväisten kanteluiden haasteisiin. Valtakunnallisella oikeusasiamiehellä säilyisi brittiläistyypisesti organisaation kokonaisuuden ohjaus- ja valvontatehtävä. Alueelliset oikeusasiamiehet muun muassa raportoisivat valtakunnalliselle oikeusasiamiehelle samoin kuin ne luonnollisestikin pitäisivät yhteisiä tilaisuuksia.

Alueellisilla oikeusasiamiehillä tulisi olla valtuudet saada salassa pidettäviä tietoja, joiden avulla he pystyisivät selvittämään myös väitettyjä yhdenvertaisuuden loukkauksia. Lisäksi heille voitaisiin antaa alueellisesti tämän tyyppisiä perusoikeuksiinkin liittyviä valvontatehtäviä. Kyseeseen tulisi tällöin rajanvetojen tekeminen myös työsuojeluorganisaation kanssa. Alueellisten oikeusasiamiesten rooli voisi olla siis osittain erilainen kuin valtakunnallisen oikeusasiamiehen: alueelliset oikeusasiamiehet voisivat olla enemmän neuvontatoimistoja ja sovittelijoita.

4 Syyttämistoimivaltuudet ja suhde tuomioistuimiin

Oikeusasiamiehen syyttämistoimivaltuuksista on haluttu pitää kiinni. Eduskunnan oikeusasiamies ei ole myöskään pitänyt ongelmallisena sitä tosiasiallista monopolia, joka oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle¹⁸ on annettu tällä hetkellä tuomareiden syyttämisvaltuuksissa. Oikeusasiamiehen esittämät kannanotot oikeuslaitoksen ulkopuolisen valvonnan tarpeesta sen toiminnan uskottavuuden näkökulmasta ovat varteenotettavia. Liian voimakas riippumattomuuden korostaminen voi aikaansaada uskottavuuden vaarantumisen, johon riippumattomuudella pyritään.

Oikeusasiamiehen toiminnan kehittäminen liittyy peruskysymyksiin julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta sekä virkamiehen yksilöllisestä rikosoikeudellisesta vastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Voitaissiinko kanteluasioissa tehdä jonkinlainen linjalausuma siitä, missä määrin siinä tulkitaan viranomaisen ja missä määrin sen yksittäisen virkamiehen toimintaa? Oikeusasiamies voisi siis alustavasti antaa lausuman siitä, tutkitaanko asiaa viranomaisen vai sen yksittäisen virkamiehen virheenä. Tällainen toiminta voisi edistää oikeusasiamiehen muiden tehtävien, erityisesti ohjaustehtävien, toteuttamista.

¹⁸ Oikeuskanslerille keskittäminen ei ole sen ongelmattomampaa. Oikeuskansleri-instituution arvovallasta huolimatta se on toimeenpanovallan elin. Tuplasyöttämismä valtuudet eivät lisää syytteitä, vaan toimivat tosiasiallisesti syyttämistoimivaltuuden kontrollina suomalaisessa järjestelmässä.

5 Ihmisoikeuksien valvonta ja perinteinen oikeusasiamiesinstituutio

Pariisin periaatteiden toteutumisen katsottiin edellyttävän kansallisen ihmisoikeusinstituution aikaansaamista. Toisaalta ehdotettiin, että oikeusasiamiehestä lähes sellaisenaan olisi tehty tämä instituutio, mutta toisaalta ehdotettiin myös sellaisia muutoksia, jotka todellisuudessa olisivat lakkauttaneet oikeusasiamiesinstituution Suomessa. Euroopan neuvoston piirissä annetut suositukset kuitenkin edellyttävät myös oikeusasiamiesinstituution olemassaoloa.

Eduskunnan oikeusasiamies on muuttunut Suomessa jo uusien perusoikeussäännösten myötä niihin liitettyine valvontatehtävineen laillisuusvalvonnasta perus- ja ihmisoikeuksia yleisemmin valvovaan suuntaan, vaikka oikeusasiamies hoitaakin tätä valvontatehtäväänsä edelleen osana entistä tehtäväänsä. Jotta eduskunnan oikeusasiamies voisi aktiivisemmin selvittää perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, katsottiin tämän edellyttävän sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian uudelleenorganisointia että kanteluasioiden tutkimiskynnykseen tehtäviä muutoksia. Joka tapauksessa oikeusasiamiesinstituution keskeisiä toimintoja ovat yksittäiset hallintokantelut ja niiden käsittely sekä yksilön periaatteellinen suojele ja hallinto-oikeuden kehittymisen edistäminen. Kanteleasiat ratkaistaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella, jolloin perus- ja ihmisoikeudetkin ovat osa laillista ratkaisua. Sen sijaan esitysten yhteydessä voidaan tuoda esiin voimakkaammin perus- ja ihmisoikeuksien edistämismahdollisuuksia.

Kysymys ihmisoikeusvaltuutetun tai vastaavan ja oikeusasiamiesinstituution suhteesta toisiinsa on esillä monissa maissa. Millainen suhde tulisi mahdollisella, ehkä erillisellä ihmisoikeuksien valvontaelimellä olla oikeusasiamiesinstituutioon? Tämä kysymys on ollut esillä sekä niissä maissa, joissa oikeusasiamies ei ole perinteisesti ottanut erityisesti kantaa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, että sellaisissa maissa, joissa perus- ja ihmisoikeuksien valvonta kuuluu keskeisenä osana oikeusasiamiesinstituutioon.¹⁹ Ainakin samassa määrin kuin Pariisin periaat-

¹⁹ Nimenomaan hybridien oikeusasiamiesten kohdalla nähdään toimivallan laajentaminen tarpeellisenä. Näkemys. *Reif* 2004, s. 401. Missä mielessä ja kuinka laajasti

teet edellyttävät kansallista ihmisoikeusinstituutiota, Euroopan neuvoston suositukset edellyttävät oikeusasiamiesinstituution olemassaoloa. Siihen, kuinka erillisiä nämä instituutiot ovat, on erilaisia ratkaisuja. Suomessa on omaksuttu suhteellisen omaperäinen ratkaisu, jossa oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus periaatteessa muodostavat sekä yhteisen että erillisen organisaation. Tässä järjestelyssä oikeusasiamies on edelleen säilytetty oikeusasiamiehenä, jonka kanslian organisaatiorakenteeseen kuuluu löyhästi erillinen Ihmisoikeuskeskus.

eduskunnan oikeusasiamies on jo muuttunut hybridin oikeusasiamiehen suuntaan ja kuinka pitkälle siitä halutaan tehdä tällainen?

6 Oikeusasiamiesinstituution tulevaisuus

Suomen oikeusasiamiesinstituution kehittämässä on ihmisoikeusnäkökulman ohella mietitty mahdollisuutta kehittää sitä sovittelevampaan suuntaan ulkomaisten esimerkkien perusteella. Kysymys ei ole kuitenkaan vain oikeusasiamiehen tai mahdollisten alueellisten oikeusasiamiesten roolista, vaan myös näiden toiminnan suhteesta hallintuomioistuimiin. Muualla yleistynyt oikeusasiamiesinstituution malli kehittyi kuitenkin sellaisissa maissa (Tanska, Uusi-Seelanti, Yhdistynyt kuningaskunta), joissa ei ole hallintuomioistuimia. Erilainen muunnelma tästä on kuitenkin pystytty omaksumaankin myös hallintuomioistuinjärjestelmän emämaassa Ranskassa. Välittäjän ja sovittelijan rooli on siis mahdollista yhdistää myös perinteisen hallintuomioistuinjärjestelmän kanssa.

Ongelmia on nähty oikeusasiamiesinstituution yhteensopivuudessa perinteisempien vastuun toteuttamismuotojen kanssa. Oikeusasiamiehän ei tee sitovia päätöksiä vaan antaa suosituksia. Tehtävänä olisi suojella sekä yksittäisten ihmisten että virkamiesten oikeuksia. Samalla saatetaan todeta, että oikeusasiamies ei ole kuitenkaan yleinen neuvontatoimisto. Erääksi ongelmaksi oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton yhteydessä esimerkiksi Britanniassa nähtiin se, olisiko sittenkin tullut laajentaa tuettuja asianajopalveluja oikeusasiamiesinstituution käyttöönoton sijaan.²⁰ Näiden näkökohtien taustalla on myös erillisen hallintuomioistuinjärjestelmän puuttuminen. Yleisten tuomioistuinten roolia hallinnollista luonnetta omaavien kanteiden käsittelyssä onkin kehitetty.

Oikeusasiamiesinstituution eduiksi on mainittu nopea reagointi, epämuodollisuus ja joustavat työskentelytavat.²¹ Näitä näkökohtia tulisi painottaa myös Suomen oikeusasiamiesinstituution kehittämässä. Oikeusasiamiehen asema vaihtelee, samoin kuin hänen vaikutusvaltansa eri oikeuskulttuureissa. Suomessa lähtökohtaisesti oikeusasiamie-

²⁰ Moore 1968, s. 244–245, 261. Muun muassa Uudessa-Seelannissa oikeusasiamiesinstituution nähtiin suojelevan myös virkamiehiä selvittämällä heidän kannaltaan muuten vaikeasti selvitettäviä kiistoja. Gellhorn 1965, s. 1155. Riitelevät, hankalat asiakkaat voidaan ohjata oikeusasiamiehelle. Gellhorn 1966b, s. 22.

²¹ Gammeltofti-Hansen 2005, s. 14.

hen ei ole katsottu korvaavan hallintuomioistuimia, vaan se on näitä täydentävä ja kantelijan periaatteellisesti valittavissa oleva vaihtoehto.

Voitaisiinko suomalaisessa järjestelmässä löytää mahdollisuus sovittelevammalle? Voitaisiinko oikeusasiamiehen toimintaa kehittää sovittelevamman prosessin suuntaan? Koska oikeusasiamiehellä on syyteoikeus, viranomaisen vastine oikeusasiamiehelle on puolustusreaktion kaltainen. Syyteoikeuden puuttuminen alueellisilta oikeusasiamiehiltä voisi mahdollistaa sovittelevamman ja viranomaistoimintaa kehittämään pyrkivän prosessin. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että alueelliselle oikeusasiamiehelle annettua selvitystä ei voitaisi käyttää rikosoikeudenkäynnissä virkamiestä vastaan. Tästä kuitenkin seuraisi ongelmia julkisuuslainsäädännön kannalta, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyratkaisuja pohdittaessa.

Oikeusasiamiehen toiminnan peruskysymys liittyy konfliktin ratkaisuun kansalaisen ja hallinnon välillä. Lopputuloksen tehokkuudesta ja hyväksyttävyydestä voidaan olla erilaista mieltä. Oikeusvaltioajatteluun ja demokratiaan kuuluu peruskysymyksenä se, että toimeenpanovallan eli hallinnon jälkikäteinen kontrolli tapahtuu toisaalta riippumattomissa tuomioistuimissa ja toisaalta poliittisena valvontana vaaleilla valittujen elimien toimesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta edustaa eräänlaista välimuotoa, jonka vuoksi on alettu puhua jopa ns. neljänestä vallasta. Kansanedustuslaitoksen valitsema oikeusasiamies on kyllä poliittisen toimielimen valitsema, mutta toimii tästä riippumattomasti. Oikeusasiamies ei ole tuomioistuin, mutta oikeusasiamies antaa ratkaisuja, jotka se julkistaa ja luo näin ratkaisukäytäntönsä avulla ainakin *soft law* -tyyppistä oikeutta. Suomalainen oikeusasiamies ei kuitenkaan anna siinä mielessä yleistä ohjausta kuin esimerkiksi anglosaksisten maiden oikeusasiamiehet. Ohjeiden antamisen on näissä maissa saatettu jopa katsoa luovan positiivista ilmapiiriä oikeusasiamiehen ja julkisen hallinnon välille.²² Suomessa oikeusasiamiehellä ei ole tällaista roolia. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat luonteeltaan enemmän tapauskohtaisia hyvään hallintotapaan liittyvistä näkökohdista huolimatta. Hallinnon kehittämisen vaihtoehdot jätetään viranomaiselle esityksen tekemisestä huolimatta. Suomen oikeusasiamiehellä ei ole niin voimak-

²² Toteamus. Office of the Ombudsman (Ireland). Speeches. Setting up an Ombudsman Institution or National Human Rights Institution. Address by Emily O'Reilly, Ombudsman at 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

kaasti ns. opettajan roolia, mikä esimerkiksi anglosaksisissa maissa oikeusasiamiehellä katsotaan olevan. Toisaalta tähän ei ole Suomessa samanlaista tarvettakaan olemassa olevan kattavan laintasoisen menettelytapanormiston vuoksi. Menettelysääntöihin ja ihmis- ja perusoikeuksien noudattamiseen puuttuessaan oikeusasiamiehen esitykset voivat kuitenkin usein lisätä viranomaisen resursoinnin tarvetta. Oikeusasiamiehen huomiot toimintojen ongelmista voivat liittyä taloudellisiin kysymyksiin, mutta esimerkiksi toimintojen tehostamiskysymykset sivuutetaan ja kysymystä käsitellään korostuneen oikeudellisena.

Irlannissa oikeusasiamiestoiminnan iskusanoina on pidetty seuraavia: *accessible, simple, speedy, fair and independent, confidential and impartial, effective and flexible*.²³ Olennaisena kanteluasioiden tutkimisessa on nähty menettelyn joustavuus verrattuna tuomioistuinprosessiin. Kanteluasioiden tutkimisen ohella keskeiseksi on nähty oikeusasiamiehen mahdollisuudet tehdä omia tutkimuksia. Oikeusasiamies voi tehdä myös ehdotuksia lain muutoksiksi ja hallintokäytännöksi. Oikeusasiamiehellä on laajemmat mahdollisuudet ottaa huomioon asian kokonaisuus ja lausua tämä myös omassa selvityksessään kuin tuomioistuimella, joka tekee ratkaisunsa muodollisesti vain käsillä olevassa tapauksessa.

Åbo Akademin selvityksessä kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta kiinnitettiin huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole institutionaalista vuorovaikutusta kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.²⁴ Tätä näkökohtaa tulisi edelleen pohtia, ja miettiä sen erilaisia ja eriasteisia kehittämismahdollisuuksia, vaikka Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan osalta omaksuttu toimintamalli onkin erikoinen nimenomaan suhteessa oikeusasiamieheen. Kysymys on myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja erityisalojen valtuutettujen välisestä asemasta. Näiden tai joidenkin näistä valtuutetuista, eli tällöin lähinnä tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun, sijoittaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen on ollut toistuvasti esillä, mutta se ei ole saanut varauksetonta kannatusta.²⁵ Ongelmia liittyy oi-

²³ Office of the Ombudsman (Ireland). Ombudsman's speeches. Advocacy and Complaints (09.11.2006). Address by Michael Brophy, Senior Investigator, Office of the Ombudsman at National Federation of Voluntary Bodies/Brothers of Charity. National Advocacy Conference held at the Radisson Hotel, Limerick, 8th and 9th November 2006.

²⁴ Lempinen – Pohjolainen – Scheinin 2002, s. 66.

²⁵ Tämä kanta kävi ilmi esimerkiksi siinä yhteydessä, kun oli esillä lasten oikeustur-

keusasiاميةhen asemaan ja yksityis- ja julkisoikeudellisten kysymysten väliseen suhteeseen.

Oikeusasiamiesinstituution tulevaisuuden näkökulmasta joudutaan ratkaisemaan se, kuinka toimintaa voidaan kehittää kantelumäärien lisääntyttyä. Suomessa ratkaisuna käytetään kantelujen käsittelykynnyksen joustavoittamista. Käytäntöä sen toimivuudesta ei vielä ole. Käsittelykynnyksestä säätäminen ei sinänsä välttämättä muuta olennaisesti soveltamiskäytäntöä.

Valmisteluvaiheessa käsittelykynnyksen sääntelyyn liitettiin monenlaisia, keskenään osittain ristiriitaisia tavoitteita. Toisaalta sen nähtiin mahdollistavan oikeusasiamiehen puuttumisen nimenomaan tärkeisiin ja periaatteellisiin kysymyksiin, toisaalta madaltavan kynnystä nopeampiin toimenpiteisiin tehdessään harkinnanvaraisemmaksi oikeusasiamiehen valittavissa olevat toimintatavat. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta nimenomaan niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Ihmisoikeuksien valvonta ja edistäminen oikeusasiamiehen tehtävänä sekä sen suhde uusiin ihmisoikeusinstituutioihin on etsinyt vielä ratkaisuaan Suomen lisäksi monissa muissa Euroopan maissa. Tämä liittyy myös siihen, mitä pidetään hyvänä hallintona ja kuinka hyvän hallinnon vaatimukset liittyvät perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi julkisen hallinnon tai yleensä yhteiskunnan muutos vaatii uudenlaisia tapoja lähestyä kiistoja, joita syntyy julkisen vallan ja alamaaisista asiakkaiksi muuttuneiden yksilöiden välillä. Oikeusasiamiesinstituutio, joka tutkimuksen aloittamisvaiheessa tuntui staattiselta, eli kirjaimellisesti instituutiolta, osoittautui tutkimuksen edetessä dynaamiseksi ja erilaisten muutosten kohteena olevaksi sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

vayksikön mahdollinen sijoittaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Samoin oli esillä se, että lasten oikeuksia koskevat asiat määrättäisiin työjärjestyksessä uutena asiaryhmänä jommankumman apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Työnjako olisi omiaan korostamaan lasten oikeuksia. Oikeusasiamies kuitenkin korosti sitä, että eduskunnan oikeusasiamies sen enempää kuin kumpikaan apulaisoikeusasiamiehistä ei voi ryhtyä yleisenä laillisuusvalvojana yhden väestöryhmän, kuten esimerkiksi lasten, erityiseksi edunvalvojaksi. Laillisuusvalvonnan olennainen piirre on siinä, että se on ehdottoman riippumatonta ja puolueetonta. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei pitänyt lasten oikeusturvayksikön perustamista oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen mahdollisena. Se olisi omiaan hämärtämään käsityksiä eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä ja toimivallasta. EOA 20.10.1997 dnro 2087/4/97 (kirje valtiovarainvaliokunnan sosiaali- ja työjaostolle).

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Aalto, Jorma S.*: Mietteitä eduskunnan oikeusasiamiesjärjestelmän kehittämisestä. Lakimies 1986, s. 648–657.
- Aarnio, Eero J.*: Ylin laillisuusvalvonta Suomessa. Selvitys eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivallasta ja tehtävistä erityisesti siitä osin kuin on kysymys toimivallan päällekkäisyydestä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1988.
- Abraham, Ann*: Foreword. – The Parliamentary Ombudsman: withstanding the test of time. 4th Report Session 2006–2007. Presented to Parliament pursuant to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967. HC 421. London: The Stationery Office, March 2007, s. 1–3.
- Abraham, Ann – O'Brien, Nick*: The implementation of human rights and the role of Ombudspersons – ‘from a negative position’. Meeting and General Assembly of the International Ombudsman Institute – European Region, June 2006. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html). (Julkaistuna Abraham, Ann: The Implementation of Human Rights and the Role of Ombudspersons. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 89–96).
- Aldinki, Henki*: The Ombudsman as the Fourth Power on the Foundations of Ombudsman Law, A Comparative Perspective. – Stroink, Frits – Linden, Eveline van der (eds.): Judicial Lawmaking and Administrative Law. Ius Commune Europaeum. Antwerpen – Oxford 2005, s. 269–302.
- al-Wahab, Ibrahim*: The Swedish Institution of Ombudsman. Ann Instrument of Human Rights. Borås 1979.
- Ametistov, Ernest M.*: The Ombudsman in Russia: Project in Progress. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 153–155.
- Andersen, Jon*: The Danish Ombudsman. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 29–34.
- Andersen, Jon – Larsen, Kaj – Loiborg, Karsten*: Ombudsmandsloven med kommentarer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 1999.
- Anderman, Steven*: The Swedish Justitieombudsman. The American Journal of Comparative Law 1962. – Hearing before the Subcommittee on administrative practice and procedure of the Committee on the Judiciary United States Senate eighty-ninth congress second session pursuant to S. Res. 190, March 7, 1966, Printed for the use of the Committee on the Judiciary. U.S. Government printing office. Washington, s. 96–106.

- Andersson, Stanley V.*: Canadian Ombudsman Proposals. Institute of Governmental Studies. University of California, Berkeley. November 1966.
- André, Kerstin*: Roles for the Ombudsmen: View from Sweden. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 35–42.
- Arjola-Sarja, Terhi*: Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 86–101.
- Ayeni, Victor O.*: Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Axberger, Hans-Gunnar*: The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience. Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, Friday, June 12. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Backer, Lorange*: Ombudsmannen og ombudsordninger. Lov og Rett 1993, s. 3–29.
- Bardiaux, Philippe*: Le modèle continental. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 1–10.
- Baviera, Saverio*: Parallel Functions and Co-operation the European Parliament's Committee on Petitions and the European Ombudsman. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 126–142.
- Beatson, Jack*: Sir William Wade. Distinguished academic lawyer who set the framework for the development of administrative law in Britain. The Guardian. Wednesday March 24, 2004. – [Http://education.guardian.co.uk/higher/news/story/0,9830,1176400,00.html](http://education.guardian.co.uk/higher/news/story/0,9830,1176400,00.html) (22.7.2008).
- Betten, Lammy*: New equality provisions in European Law: some thoughts on the fundamental value of equality as a legal principle. – Economides, Kim – Betten, Lammy – Bridge, John – Tettenborn, Andrew – Shrubsall, Vivien: Fundamental Values. Oxford and Portland, Oregon 2000, s. 69–84.
- Bizjak, Ivan*: The Ombudsman between legislator, administration and citizen – political angel. Copenhagen, April 2005. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (19.8.2008).
- Biering, Peter*: The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 38–51.
- Bonnor, Peter*: Ombudsmen and the Development of Public Law. Volume 9, Issue 2. European Public Law 2003, s. 237–267.
- Bousta, Rhita*: The Ombudsman: Proposal for A Definition. The International Ombudsman Yearbook, Volume 9. Edited by International Ombudsman Institute and Linda C. Reif. Leiden, Boston 2008, s. 36–61.
- Boyron, Sophie*: Mediation in Administrative Law. The Identification of Conflicting Paradigms. Volume 13, Issue 2. European Public Law 2007, s. 263–288.
- Breninkmeijer, Alex*: Why clear legal language? Speech on the occasion of the seminar on Clear Legal Language, Stockholm, 2–3 June 2008. – [Http://www.ombudsman.nl/ombudsman/verder_lezen/lezingen_en_toespraken/2008](http://www.ombudsman.nl/ombudsman/verder_lezen/lezingen_en_toespraken/2008) (18.7.2008).

- Brenninkmeijer, A.F.M. – van Hoogstraten, W.J.*: The Architecture of Good Administration. The contribution made by the national Ombudsman of the Netherlands to proper administrative conduct over the last 25 years. De Nationale ombudsman. The Hague 2008.
- Broms, Benita*: Oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle. – Kaila, Heidi – Pirjantanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas. Institut för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Vammala 2008, s. 501–516.
- Brophy, Michael*: Office of the Ombudsman (Ireland). Ombudsman’s speeches. Advocacy and Complaints (09.11.2006). Address by Michael Brophy, Senior Investigator, Office of the Ombudsman at National Federation of Voluntary Bodies/Brothers of Charity. National Advocacy Conference held at the Radisson Hotel, Limerick, 8th and 9th November 2006. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/Speeches-andArticles/Ombudsmansspeeches/Name,6161,en.htm](http://www.ombudsman.gov.ie/en/Speeches-andArticles/Ombudsmansspeeches/Name,6161,en.htm) (24.6.2008).
- Busck, Lars*: The History and Development of the Institution of Ombudsman. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 23–32.
- Bohagen, Odd – Blymke, Oystein*: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service. Norway. 1995. OECD. Eththics: Norway Case Study. – [Http://www.oecd.org/puma/gvnance/ethics/ethicsno.htm](http://www.oecd.org/puma/gvnance/ethics/ethicsno.htm) (21.11.1997).
- Christopoulos, Dimitris*: Opinion on the Draft Ombudsman Act of Bulgaria. Prepares by Dr. Dimitris Christopoulos, Aristotelian University of Thessaloniki, Senior Investigator to the Office of the Greek Ombudsman. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, 11 April 2001. Restricted CDL(2001)33 English only. – [Http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)033-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)033-e.asp) (16.7.2008).
- Cominelli, Luigi*: An Ombudsman for the European: gradually moving towards ”effective dispute resolution” between citizens and public administration. The International Ombudsman Yearbook, Volume 6, 2002. Edited by International Ombudsman Institute and Linda C. Reif. Leiden, Boston 2004, s. 143–182.
- Cornford, Tom*: Towards a Public Law of Tort. Ashgate eBook. Hampshire 2008.
- Davis, Kenneth*: Ombudsmen in America: officers to criticize administrative action. Vol. 109. June, 1961, No. 8, University of Pennsylvania Law Review. – Hearing before the Subcommittee on administrative practice and procedure of the Committee on the Judiciary United States Senate eighty-ninth congress second session pursuant to S. Res. 190, March 7, 1966, Printed for the use of the Committee on the Judiciary. U.S. Government printing office. Washington 1966, s. 301–320.
- Day, Catherine*: Environment. – The role of ombudsmen and similar bodies in the law application of EU law. 5th Seminar of National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005, The Hague, s. 26–31.
- Delevoye, Jean-Paul*: Mediation as a New Ombudsman Tool. Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions, Friday, June 12, 2009. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Della Cananea, Giacinto*: The Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law. European Public Law 4/2003, s. 563–578.

- Diamandouros P. Nikiforos*: Introduction. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 1–12. (Diamandouros 2005a)
- Diamandouros P. Nikiforos*: Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 217–340. (Diamandouros 2005b)
- Diamandouros, P. Nikiforos*: The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe. 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Copenhagen, 31 March. – [Http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm) (29.5.2009). (Diamandouros 2005c)
- Diamandouros, P. Nikiforos*: The role of the European Ombudsman. Speech by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, to the British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, 8 April 2005. European Ombudsman Speech 08/04/2005. – [Http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2005-04-08.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2005-04-08.htm) (20.5.2008) (Diamandouros 2005d)
- Diamandouros, P. Nikiforos*: The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy. Distinguished Speakers Lectures No. 3/2006. Università degli studi di siena dipartimento di scienze storiche, giuridiche, politiche e sociali. With the support of UNICREDIT. – [Http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/326](http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/326) (3.6.2009).
- Dicey, A. V.*: Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885). – [Http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm](http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm) (21.7.2008).
- Diez Bueso, Laura*: Spain's Parliamentary Ombudsman Scheme. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences, The Netherlands 2000, s. 323–338.
- Draetta, Ugo*: Towards a New Model: Ombudsman for Multinational Companies. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 17–22.
- Drewry, Gavin*: The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea? – Leyland, Peter – Woods, Terry (eds.): Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons. Blackstone Press. London 1997, s. 83–106.
- Eckhoff, Torstein – Smith, Eivind*: Forvaltningsrett. 6. utgave. Oslo 1997.
- Eckhout Jean-Claude – Godts, Philippe*: The European Commission's Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman's Inquiries. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 167–184.
- Ehn, Pelle – Sandberg, Åke*: God utredning. – Sandberg, Åke (red) – Abrahamsson, Bengt – Ehn, Pelle – Swedner, Harald: Utredning och förändring i förvaltningen. Uddevalla 1979, s. 11–58.
- Eklundh, Claes*: The Scandinavian Model. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 11–16.
- Eklundh, Claes*: Supervision of the Courts by the Ombudsman. Sweden. International conference "Relationship between ombudsmen and judicial bodies", November 12

- and 13, 2001 Ljubljana, Slovenia. – [Http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6) (4.11.2008).
- Ekroth, Jesper*: JO-ämbetet: en offentligrättslig studie. Stockholms Universitet. Stockholm 2001.
- Ellilä, Kalevi*: Terveyskantelumenettelyn oikeusperusteet. Kuntaterveyspalvelujen poltisoikeuksien toteutuminen. Helsinki 2007.
- Eriksson, Lars D.*: Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 862–872.
- Ervasti, Kaijus*: Tuomioistuinten ulkopuolinen riitojen ratkaisu. Näkökulmia vaihtoehdoihin konfliktinratkaisumenetelmiin. Lakimies 2000, s. 1237–1263.
- Espersen, Ole*: Ombudsmen as Champions for Democracy and the Rule of Law: the Baltic Region in Focus. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 49–52.
- Eteläpää, Mikko*: Havaintoja poliisin säilytystiloista. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 202–220.
- Fabra Vallès, Juan Manuel*: The European Ombudsman's Resources – the Budget and Related Issues. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 210–216.
- Fernhout, Roel*: The Changing role of the Ombudsman in the protection of social rights. Contribution of the National Ombudsman of the Netherlands, to the International Conference on the changing role of the Ombudsman institution in Europe, Nicosia, Cyprus, 9–10 October 2003. – [Http://www.ombudsman.nl/ombudsman/verder_lezen/lezingen_en_toespraken/2003/](http://www.ombudsman.nl/ombudsman/verder_lezen/lezingen_en_toespraken/2003/) (18.7.2008).
- Fischbach, Marc*: The Implementation of Human Rights in Europe and the Interim Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 77–82.
- Fliflet, Arne*: Sivilombudsmannen – ”Stortingets tillitsmann” og ”folkets forsvarer”. Lov og Rett 1993, s. 30–61.
- Fliflet, Arne*: Ombudsman and Prisons Oversight. Workshop 4: Protecting the Particularly Vulnerable, Thursday, June 11, 2009. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Fortsakis, Theodore*: Principles Governing Good Administration. Volume 11, Issue 2. European Public Law 2/2005, s. 207–217.
- Foulkes, David*: Administrative Law. Seventh edition. London 1990.
- Frank, Bernard*: The Tanzanian Permanent Commission of Inquiry – The Ombudsman. Volume 2, Number 2, Fall 1972. The Denver Journal of International Law and Policy 1972, s. 255–279.
- Franke, Markus*: Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeit einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen. Europäische Hochschulschriften. Reihe 2. Rechtswissenschaft. Frankfurt am Main. 1999.
- Gammeltoft-Hansen, Hans*: Introduction. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 9–11. (Gammeltoft-Hansen 1995a)

- Gammeltoft-Hansen, Hans*: Communicating with Complainants. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 105–115. (Gammeltoft-Hansen 1995b)
- Gammeltoft-Hansen, Hans*: Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 13–26.
- Garzón Clariana, Gregorio*: Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 191–209.
- Gellhorn, Walter*: The Ombudsman in New Zealand. Vol. 53, No. 5, December. California Law Review 1965, s. 1155–1211.
- Gellhorn, Walter*: The Norwegian Ombudsman. Volume 18, No.2, January 1966. Stanford Law Review 1966, s. 293–321. (1966a)
- Gellhorn, Walter*: The Ombudsman in Denmark. Volume 12, No. 1, McGill Law Journal 1966, s. 1–40. (1966b).
- van Gerven, W.*: Remedies for Infringements of Fundamental Rights. Volume 10, issue 2. European Public Law 2004, s. 261–284.
- Giddings, Philip*: The Health Service Ombudsman after twenty-five years. Public Law 1999, s. 200–210.
- Giddings, Philip – Sládeček, Vladimír – Díez Bueso, Laura*: The Ombudsman and Human Rights. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences. The Netherlands 2000, s. 441–457.
- Gottehrer, Dean M.*: Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution. Plenary Session II: Development the Working Methods and Tools of the Ombudsman. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Gottehrer, M.*: Designing an Ombudsman System. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences. The Netherlands 2000, s. 415–423.
- Gottehrer M. – Hostina, Michael*: The Classical Ombudsman Model. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences. The Netherlands 2000, s. 403–410.
- Götze, Michael*: The Danish Ombudsman. A national watchdog with selected preferences. Utrecht Law Review. Volume 6, Issue 1 (January) 2010 s. 33–50. – [Http://www.urrechtlawreview.org](http://www.urrechtlawreview.org) (10.9.2010).
- Gradin, Anita – Jacobsson, Ranveig*: Safeguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 162–166.
- Gregory, Roy – Pearson, Jane*: The Parliamentary Ombudsman after twenty-five years: Problems and solutions. – Hawke, Neil (ed.): The Ombudsman: Twenty-Five Years

- on. A Series of Conference Papers presented at Leicester Polytechnic March 1992. Cavendish Publishing. De Monfort University Law Monographs. London 1993, s. 1–36.
- Gregory, Roy – Giddings, Philip*: The Ombudsmen and the New Public Management. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences. The Netherlands 2000, s. 425–440.
- Griss, Irmgard*: Ombudspersons and Jurisdiction – Counter Statement. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 57–62.
- Guild, Elspeth*: Free movement of people. – The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5ht Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague. 2006 s. 40–59.
- Haapamäki, Juha*: Poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 191–201.
- Haapaniemi, Pekka*: Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta käräjäpaikkako? – Eräitä havaintoja ja näkemyksiä tuomioistuimiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta. Defensor Legis N:o 4/2002, s. 605–617.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa, Helsinki 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Strasbourgista Suomeen – Ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Defensor Legis 6/2010, s. 747–763.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Selityksin julkaissut Esko Hakkila. Porvoo 1939.
- Haller, Walter*: Der Ombudsmann im Gefüge der Staatsfunktionen. – Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger. Basel 1982, s. 705–717.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. Lakimies 5–6/1996, s. 832–844.
- Hammarberg, Thomas*: The Implementation of Human Rights in Europe. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 73–76. (Hammarberg 2006a)
- Hammarberg, Thomas*: Comments by Mr. Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights, on the interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. Stasbourg, 12 June 2006. CommDH(2006)18 Original version. Appendix. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 137–145. (Hammarberg 2006b)
- Hammarberg, Thomas*: Ombudsmen Need Independence to Speak Out for Human Rights. Workshop 1: The Ombudsman as Human Rights Defender, Wednesday, June 10, 2009. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).

- Hanžek, Matjaž*: Introduction. International conference "Relationship between ombudsmen and judicial bodies", November 12 and 13, 2001 Ljubljana, Slovenia. – [Http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6) (4.11.2008).
- Harpwood, Vivienne*: The Health Service Commissioner: An extended role in the new NHS. *European Journal of Health Law* 3/1996, s. 207–229.
- Harris, Michael*: The Ombudsman and Administrative Justice. – Harris, Michael – Partington, Martin (eds.): *Administrative Justice in the 21st Century*. Hart Publishing, Oxford 1999, s. 133–155.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.
- Heede, Katja*: Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman. *European Public Law* 1997, s. 587–605.
- Heindl, Patricia*: Suggestions and examples for Ombuds Institutions "How to Handle Cases of Discrimination" Draft, October 2005 For Bratislava Regional Centre. United Nations Development Programme. VIth UNDP International Roundtable for Ombudsman Institutions in Eastern Europe and the CIS. Prague, Czech Republic, 28–30 November 2005. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html).
- Heinonen, Olavi*: Laillisuusvalvonnasta. – Andersson, Edward – Hidén, Mikael – Portin, Göran – Riska, Olof – Salervo, Paavo – Wiklund, Mats (toim.): *Juhlajulkaisu Curt Olsson*. Juridiska Föreningen i Finland. Publikationsserie N:o 54. Ekenäs 1989, s. 102–113.
- Hellners, Trygve – Malmqvist, Bo*: Nya förvaltningslagen med kommentarer. Fjärde upplagan. Stockholm 1995.
- Henderson, Jane*: The Russian Ombudsman. *European Public Law* 1998, s. 184–187.
- Heuru, Kaarlo*: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.
- Heuru, Kaarlo*: Kunta oikeushenkilönä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2007, s. 107–109.
- Hidén, Mikael*: Eduskunnan oikeusasiamies. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 90. Vammala 1970.
- Hidén, Mikael*: *Ius suum cuique*: huomioita oikeusasiamiehen roolista yleisen edun ja yksilön suojan kannalta. Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta: juhlaKirja. Helsinki 1995, s. 13–24 (julkaistu *Lakimies* 1/1995, s. 11–22).
- Hidén, Mikael*: Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights; an Integrated Approach. – Rautio, Ilkka (ed.): *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Proceedings of International Symposium "Ombudsmen in the Service of Human Rights: Challenges for the New Millennium"*, held on the occasion of the 80th Anniversary of the Finnish Parliamentary Ombudsman. Helsinki, 7 February 2000. Helsinki 2000, s. 61–72.
- Hidén, Mikael*: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2007. Helsinki 2007.
- Holm, Niels Eilshou*: The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): *The Danish Ombudsman*. Copenhagen 1995, s. 13–21.
- Horst, Peter*: The Committee on Petitions of German *Bundestag*. – Marias, Epaminondas A. (ed.): *The European Ombudsman. Working Document*. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 35–42.

- Hurskainen, Aimo:* Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. N:o 63. Joensuu 2003 (2003a)
- Hurskainen, Aimo:* Perustuslain säännösten välittömästä soveltamisesta käytännössä – hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien käytäntöä vuosina 2001–2003. *Oikeus* 2005:1, s. 65–69 (2003 b).
- Husa, Jaakko:* Perustuslaki ja julkishallinto. Uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeustiede 9. Julkisoikeus. Vaasa 2000.
- Husa, Jaakko:* Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. *Lakimies* 2/2002, s. 352–376.
- Hvidt, Kristian:* Før Folketingets ombudsmand – en forhistorie. Oprindeligt trykt i Folketingets Ombudsmands beretning 1995, 655 ff. – [Http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/foer_ombudsmanden/](http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/foer_ombudsmanden/) (15.11.2008).
- Hänninen, Sakari:* Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Helsinki 2010, s. 183–227.
- Inha, Jyri:* Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917–1919. Tutkimus valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muodostumisesta tasavallan presidenttiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaan nähden vuosina 1917–1919. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 214. Vammala 1997.
- James, Rhoda:* Private Ombudsmen and Public Law. Suffolk 1997.
- Jansson, Gunnar:* Concluding Words. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 87–90.
- Jaster, Georg:* Experiences of the Civil Rights Commissioner in Poland. – Gessner, Volkmar – Hoeland, Armin – Varga, Csaba: European Legal Cultures. TEMPUS Textbook Series on European Law and European Legal Cultures. Aldershot 1996, s. 308–317.
- Jensen, Jørgen Albæk:* The Danish Ombudsman Institution. *European Public Law* 1998, s. 285–291.
- Jonkka, Jaakko:* Näkökulmia laillisuusvalvontaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Helsinki 2001, s. 29–32.
- Jonkka, Jaakko:* Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus* 2007 (36):3, s. 317–324. (Jonkka 2007a)
- Jonkka, Jaakko:* Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana. – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi (toim.): Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia. Juhlakirja Juha Lappalainen. Helsinki 2007, s. 167–198. (Jonkka 2007b)
- Jonkka, Jaakko:* Kahdessadas toimintavuosi. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009. Helsinki 2010, s. 12–14.
- Jämsä, Ville:* Oikeusturvahavaintoja sosiaaliasiamiehen työstä. Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. – Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Helsinki 2010, s. 42–53.

- Järveläid, Peeter:* Oikeuskanslerin instituutio Virossa – historiaa ja nykypäivää. Lakimies 4/2001, s. 726–734.
- Jääskeläinen, Petri:* Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002. Helsinki 2003, s. 19–21.
- Jääskeläinen, Petri:* Yhdenvertaisuus laillisuusvalvonnassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki 2005, s. 19–22.
- Jääskeläinen, Petri:* Vankien perusoikeusongelmia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki 2007, s. 15–18.
- Jääskeläinen, Petri:* Mikä on oikeusasiamiehen syyteoikeuden merkitys? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007. Helsinki 2008, s. 16–19.
- Jääskeläinen, Petri:* Tuomioistuinten valvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 178–190. (Jääskeläinen 2010a)
- Jääskeläinen, Petri:* Kantelun käsittelyn periaatteita. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009. Helsinki 2010, s. 18–22. (Jääskeläinen 2010b)
- Jääskeläinen, Petri:* Suomalaisen oikeusvaltion kehittämisen mahdollisuudet ja haasteet. XLIII Asianajapäivät Hotelli Kalastajatorpalla 14.1.2011. Oikeuspolitiikan forum. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ju01911155325051&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ju01911155325051&cmd=download) (19.2.2011).
- Jöks, Allar,* The Role of the Chancellor of Justice in Supervising Legality of Courts. – [Http://www.oiguskantsler.ee/?pageID=163&print=1](http://www.oiguskantsler.ee/?pageID=163&print=1) (19.7.2009).
- Jörundsson, Gaukur:* The Ombudsman and the European Human Rights Institutions. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 79–92.
- Kaltenbach, Jenö:* Discrimination. – The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague. 2006, s. 32–39.
- Kaminis, Yorgos:* The Implementation of Human Rights and the Role of the Ombudsman. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 83–87.
- Kanninen, Heikki:* ”Juger l’administration, c’est encore administrer” – maksiimi nykyajan hallintolainkäytön valossa. – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. Helsinki 2010, s. 217–231.
- Karapuu, Heikki:* Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies. – Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta. Helsinki 1995, s. 31–40 (julkaistu Lakimies 1/1995).
- Kastari, Paavo:* Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Lakimies 1962, s. 351–367.
- Kastari, Paavo:* Oikeusasiamiesinstituutio lähinnä Skandinavian näkökulmasta. Lakimies 1970, s. 707–724.
- Kastari, Paavo:* Suomen valtiosääntö. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja, n:o 179. Vammala 1977. (Kastari 1977a)
- Kastari, Paavo:* Eduskunta sekä oikeudenkäyttö ja lainvalvonta. Suomen kansanedustuslaitoksen historia, XI osa. Toim. eduskunnan historiatoimikunta. Helsinki 1977, s. 215–277. (Kastari 1977b)

- Kempf U. – Mille M.:* The Role and the Function of the Ombudsman: Personalised Parliamentary Control in Forty-Eight Different States, s. 195–226. – Reif, Linda C. (ed.): Ombudsman Anthology. Selected Writings from the International Ombudsman Institute. International Ombudsman Institute. Kluwer International, The Hague 1999.
- Keravuori-Rusanen, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Kirkham, Richard:* The Parliamentary Ombudsman: withstanding the test of time. – The Parliamentary Ombudsman: withstanding the test of time. 4th Report Session 2006–2007. Presented to Parliament pursuant to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967. HC 421. London: The Stationery Office, March 2007, s. 4–26.
- Kochanowski, Janusz:* The Ombudsman and the Judiciary. In the instance of Poland. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (julkaistuna The Ombudsman and the Judiciary. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 49–54).
- Koivisto, Ida:* Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? Oikeus 2007:2, s. 164–182.
- Koivisto, Ida:* Hyvä hallinto ja lain noudattamisen vaatimus: hartilainen ja dworkinilainen luenta. – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Helsinki 2010, s. 69–82.
- Koivisto, Ida:* Hyvän hallinnon muunnelmat. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 304. Helsinki 2011.
- Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 130. Vammala 1979.
- Konttilainen, Seija:* Hyvän hallinnon perusteista ja perusoikeuksista väylähankkeissa. Maanmittaus 79:1–2, s. 5–28.
- Koskinen, Pirkko K.:* Miten lama tuntuu oikeusasiamiehen työssä? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1992. Helsinki 1993, s. 15–16.
- Koskinen, Pirkko K.:* Paikallisen päätöksenteon ihanuus ja kurjuus. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1994. Helsinki 1995, s. 15–16.
- Koskinen, Pirkko K.:* Oikeusasiamies. Helsinki 1997.
- Koskinen, Pirkko K.:* Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/1998, s. 973–982.
- Koskinen, Pirkko K.:* Eduskunnan oikeusasiamiehen työoikeudelliset ratkaisut. – Saarnilehto, Ari (toim.): Työoikeus tänään. Juhlaulkaisu Martti Kairinen 1947 – 24/6 – 2007. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2007, s. 51–67.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele:* The Competence of European Ombudspersons. – A Survey. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 13–47.
- Kulla, Heikki:* Yhdenvertaisuudesta lain edessä. – Kairinen, Martti (toim.): Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961–1986. Turku 1986, s. 207–224.

- Kulla, Heikki:* Oikeus hyvään hallintoon Euroopan yhteisön oikeudessa. EY:n tuomioistuimesta. Oikeustieto 5a/2002, s. 17–19.
- Kuopus, Jorma:* Kohti sähköistä hallintoa. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 158–169.
- Kurki-Suonio, Kirsti:* Oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 297–310.
- Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Jyväskylä 2000.
- Kuusikko, Kirsi:* Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). – Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Jyväskylä 2001, s. 389–447.
- Kuusikko, Kirsi:* Eräitä näkökohtia julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta korkeimman oikeuden viimeaikaisten ratkaisujen valossa. – Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhlaKirja 11.6.2002. Rovaniemi 2002, s. 99–134.
- Kuusikko, Kirsi:* Kansainvälistynyt hallinto-oikeus. – Koivurova, Timo (toim.): Kansainvälistyvä oikeus. JuhlaKirja professori Kari Hakapää. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan julkaisuja. C sarja 41. Rovaniemi 2005, s. 255–284.
- Kuusikko, Kirsi:* Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007, s. 455–461.
- Kuusikko, Kirsi:* Suomalaisen hallinnon menettelyoikeudellinen autonomia ja yhteisöoikeuden vaatimukset. – Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Helsinki 2008, s. 45–64.
- Lackman, Matti:* ”Ensimmäisen tasavallan” turvallisuuspoliisi 1918–1944, – Simola, Matti (toim.): Ratakatu 12. Suojelupoliisi 1949–2009. Hämeenlinna 2009, s. 199–248.
- Laitinen, Ahti – Michelsen, Allan – Virtanen, Antti:* Eduskunnan oikeusasiamies ja perusoikeuksien loukkauksista tehdyt kantelut. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden Sarja A 27. Turku 1985.
- Larsen, Kaj:* Folketingets ombudsmand. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Andersen, Jon – Larsen, Kaj – Loiborg, Karsten: Forvaltningsret. 1. udgave. Denmark 1994, s. 571–606.
- Larsen, Kaj:* The Parliamentary Ombudsman. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 39–77.
- Lasola, Marjukka:* B Laillisuusvalvonta. – Lasola, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009, s. 103–116.
- Lavapuro, Juha:* Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582–611.
- Lawson, Rick:* The results of the questionnaire. – The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague. 2006 s. 18–21.
- Lawson, Rick:* General Report of the Seminar. The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. Annex III. – The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU

- Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague 2006, s. 71–91.
- Lehtimaja, Lauri*: Selvityspyyntö ja syytteenvaara: näkökohtia virkamiehen prosessuaalisesta asemasta eduskunnan oikeusasiamieheen nähden. Defensor Legis 1988, s. 516–531.
- Lehtimaja, Lauri*: Vanhaa viiniä uudessa leilissä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995. Helsinki 1996, s. 13–15.
- Lehtimaja, Lauri*: Riittääkö laillisuuden valvonta? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1997. Helsinki 1998, s. 15–18.
- Lehtimaja, Lauri*: Riippumattomuus ei ole eristäytymistä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998. Helsinki 1999, s. 17–20. (Lehtimaja 1999a)
- Lehtimaja, Lauri*: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/1999, s. 897–907. (Lehtimaja 1999b)
- Lehtimaja, Lauri*: Welcoming address. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 9–16. (Lehtimaja 2000a)
- Lehtimaja, Lauri*: Tuomareitakin täytyy valvoa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999. Helsinki 2000, s. 17–20. (Lehtimaja 2000b).
- Lehtimaja, Lauri*: Oikeusasiamies valintojen edessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001. Helsinki 2002, s. 17–21.
- Leino, Päivi*: The Wind is in the North. The First European Ombudsman (1995–2003). Volume 10, Issue 2. European Public Law 2004, s. 333–367.
- Lempinen, Miko – Pohjola, Anna-Elina – Scheinin, Martin*: Kansallisen ihmisoikeusinstituution tarve Suomessa: ”Pariisin periaatteiden” mukaiset tehtävät, niiden toteuttaminen Suomessa ja kehittämismahdollisuuksien hahmottelua. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti. Raportti 15.3.2002. – <http://web.abo.fi/instut/imr/norfa/miko-pohjola-anna-elina-scheinin-martin.pdf> (21.8.2008).
- Lepistö, Outi*: Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinonnettelyssä. Helsingin yliopisto. Eläinlääketieteellinen tiedekunta. Elintarvike- ja ympäristöhygienian laitos. Helsinki 2008.
- Letschert, Rianne*: Ombudsman Institutions and International Minority Rights Mechanisms. Workshop Ombudsman Institutions and Minority Rights, Ohrid, 20–23 October 2004. – http://www.ecmi.de/doc/ombudsman/download/Letschert_Presentation_Ombudsman_institutions_and_minority_Rights_Mechanisms.pdf (19.8.2008).
- Lietowska, Ewa*: The Polish Ombudsman and Human Rights. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 57–71.
- Lindstedt, Jukka*: Kielellisten oikeuksien turvaaminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki 2007, s. 19–22.
- Lindstedt, Jukka*: Varusmiesten oikeudet ja kohtelu – 1988 ja 2008. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007. Helsinki 2008, s. 20–23.
- Lindstedt, Jukka*: Oikeusasiamies ja median vapaus. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. Helsinki 2009, s. 21–24.

- Lindstedt, Jukka:* Syjintä etnisen alkuperän perusteella. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 129–157.
- Lindström, Ulla-Maija:* Perusoikeuksien hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 70–85.
- Linnakangas, Aila:* Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 235–251.
- Liukkonen, Miikkael:* Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. – Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Helsinki 2010, s. 54–63.
- Longley, Diane – James, Rhoda:* Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law. London 1999.
- Lukkari, Matti:* Asekätkentä. Keuruu 1984.
- Lunn, Michael:* The Ombudsman between legislator, administration and citizen – developing the ombudsman concept. University of Copenhagen. Symposium 2005. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (19.8.2008).
- Länsisyrjä, Riitta:* Oikeusasiamies ja EU-oikeuden toimeenpano. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 102–116.
- Magnette, Paul:* The European Ombudsman: Protecting Citizens' Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 106–125.
- Marias, Epaminondas A.:* The European Ombudsman: Competence and relations with the other Community Institutions and Bodies. – Marias, Epaminondas A. (ed.): European Ombudsman. Working Document. European institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 71–92.
- Marcusson, Lena:* God förvaltning – en rättslig princip? Marcusson, Lena (red.): God förvaltning – ideal och praktik. Uppsala 2006, s. 9–30.
- Marin, André:* Demonstrating your value. – The International Ombudsman Yearbook. Vol. 7. 2003, s. 1–26.
- Mauerer, Michael:* Die parlamentarischen Ombudsmann-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 123–152.
- Mauerer, Michael:* The Relationship between the ombudsman institutions and the judiciary. Presentation. VI, UNDP International Roundtable for Ombudsman Institutions in Eastern Europe and the CIS, Prague, 28–30 November 2005. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (19.8.2008).
- McMurtrie, Sheena N.:* The Waiting Game – The Parliamentary Commissioner's Response to Delay in Administrative Procedures. Public Law 1997, s. 159–173.
- Melin, Mats:* Ombudspersons and Jurisdiction – The Swedish Model. – By the Swedish Chief Parliamentary Ombudsman Mats Melin at the European Ombudsman Meeting in Vienna, June 11–13, 2006. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (julkaistuna European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 55–56).

- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Toinen, muuttamaton uusintapainos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 86. Vammala 1968.
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. 2. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 112. 3. painos. Porvoo 1976.
- Mertanen, Tomi*: Kahdentoista markan kapina? Vuoden 1956 yleislakko Suomessa. Jyväskylän Studies in Humanities 23. Jyväskylä 2004. – <https://jyx.jyu.fi/> (12.11.2010).
- Meschriakoff, Alain Serge*: The Role of the Mediator in French Institutions: An Assessment after Ten Years of Existence. – Gessner, Volkmar – Hoeland, Armin – Varga, Csaba: European Legal Cultures. TEMPUS Textbook Series on European Law and European Legal Cultures. Aldershot 1996, s. 298–308.
- Messner, Evelyn*: Erfahrungen der österreichischen Volksanwaltschaft beim Schutz von Grundrechten. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 109–122.
- Mifsud, Ivan – Plaidy, Cécile*: The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems. Ombudsman Yearbook, Volume 8, 2004. Edited by International Ombudsman Institute and Linda C. Reif. Leiden 2007, s. 28–84.
- Mills, Michael*: The Irish Ombudsman. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 53–58.
- Mironov, Oleg*: Ombudsmen as Champions for Democracy and the Rule of Law: View from Russia. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 53–60.
- Moore, John E.*: Ombudsman and the ghetto. Vol. 1, No. 2, December 1968. Connecticut Law Review 1968, s. 244–262.
- Moreiro González, Carlos*: The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 27–37.
- Morris, P. E. – Henham, R. J.*: The Prisons Ombudsman: A Critical Review. European Public Law 1998, s. 345–378.
- Mulgan, Geoff*: Good and Bad Power. The Ideals and Betrayals of Government. Penguin Books 2006.
- Murphy, Kevin*: The Ombudsman between legislator, administration and citizen – developing the ombudsman concept. University of Copenhagen Symposium. 2005. – <http://www.ioi-europe.org/index2.html> (19.8.2008).
- Myrsky, Matti*: Eduskunnan oikeusasiamies ja verotus. Verotus 5/2007, s. 474–487.
- Mäenpää, Olli*: Hallintokantelu. Encyclopaedia Iuridica Fennica. V Julkisoikeus. Suomalainen oikeustietosanakirja. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1997.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008a)
- Mäenpää, Olli*: Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. – Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan

- unionissa. Juhlakirja Allan Rosas. Institut för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Vammala 2008, s. 465–474. (Mäenpää 2008b)
- Mäenpää, Olli*: Laillisuusvalvonnan haasteet. Lakimies 7–8/2009, s. 1094–1105. (Mäenpää 2009a)
- Mäenpää, Olli*: Julkisuusperiaate. 2. painos. Juva 2009. (Mäenpää 2009b).
- Mäkelä, Jari*: Houruinhoitoasetuksesta mielenterveyslakiin. Mielisairaanhoidon ja erityisesti tahdosta riippumattoman hoidon lainsäädännön muutokset vuosina 1840–1991. Suomen historian pro gradu -tutkielma. Joensuun yliopisto 2008. – [Http://epublications.uef.fi/](http://epublications.uef.fi/) (10.11.2010).
- Määttä, Kalle – Keinänen, Anssi*: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki 2007.
- Newman, Eddy*: The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament’s Committee on Petitions. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 143–161.
- Nielsen, Lars Nordskov*: The Ombudsman in the Future. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 117–131.
- Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria*: Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 243. Helsinki 2009. (Niemi – de Godzinsky 2009a)
- Niemi, Johanna – de Godzinsky, Virve-Maria*: Oikeusturva telepakkokeinoasioissa. Lakimies 4/2009, s. 555–574. (Niemi – de Godzinsky 2009b)
- Nieminen, Liisa*: Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: View from the University of Lapland. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 79–86.
- Nieminen, Liisa*: Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIX:2006. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Jyväskylä 2006, s. 151–220.
- Nieminen, Liisa*: Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen Suomeen: haaste laillisuusvalvojille. Lakimies 3/2008, s. 367–391.
- Niemivuo, Matti*: Hyvä hallinto – perusoikeudesta ihmisoikeudeksi? Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, No. 20. Jyväskylä 2008, s. 49–62. (Niemivuo 2008a)
- Niemivuo, Matti*: Good Administration and the Council of Europe. Volume 14, Issue 4. European Public Law, s. 545–571. (Niemivuo 2008b)
- Niemivuo, Matti*: Debatt – God förvaltning. Tidsskrift for Rettsvitenskap 1/2010, s. 102–117.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta*: Hallintomenettelylaki. Porvoo 2003.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki 2010.
- Nummela, Juhani – Ryyänen, Aimo*: Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiota vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Jyväskylä 1996.
- Ojala, Harri*: Vankien muutoksenhaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 221–234.

- Olsen, Jens*: Good administrative practice (23.2.2004). – [Http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/administrative_practice/](http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/administrative_practice/) (22.7.2008).
- Olsen, Jens – Knudsen, Soren – Dobjani, Ermir – Moller, Christian*: Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen (09.01.2004). – [Http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/](http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/).
- Oosting, Marten*: Roles for the Ombudsmen: Past, Present and Future. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 17–34. Saatavana myös Alankomaiden oikeusasiamiehen kotisivulta. – <http://www.nationaleombudsman.nl/english/ombudsman/publications/finland.asp>.
- O'Reilly, Emily*: Office of the Ombudsman (Ireland). Speeches. Setting up an Ombudsman Institution or national Human Rights Institution (12.04.2007). Speeches. Address by Emily O'Reilly, Ombudsman at 10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of European Commissioner for Human Rights. – [Http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6664,en.htm](http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6664,en.htm) (25.6.2008).
- O'Reilly, Emily*: Office of the Ombudsman (Ireland). Speeches. Human Rights and the Ombudsman, 27 April 2007 (27.04.2007) address by Ms Emily O'Reilly, Ombudsman, at the Biennial Conference of the British and Irish Ombudsman Association, Scarman House, University of Warwick, England. – [Http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6724,en.htm](http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6724,en.htm) (24.6.2008).
- Pajujoja, Jussi*: Uskonnollisten yhdyskuntien valvonta. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 311–328.
- Pasanen, Jukka*: Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä laillisuusvalvojana. Lakimies 8/2001, s. 1215–1235.
- Paunio, Riitta-Leena*: Eduskunnan oikeusasiamiehen havaintoja hyvän hallinnon turvaamisesta perusoikeutena. Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon palautepäivä 22.10.2007. – [Http://www.vtv.fi/chapter_images/8052_Eduskunnan_oikeusasiamiehen_havaintoja.pdf](http://www.vtv.fi/chapter_images/8052_Eduskunnan_oikeusasiamiehen_havaintoja.pdf) (23.8.2008).
- Paunio, Riitta-Leena*: Laki velvoittaa myös julkista valtaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998. Helsinki 1999, s. 21–23.
- Paunio, Riitta-Leena*: Päätöksenteossa lapsen etu esiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999. Helsinki 2000, s. 21–24.
- Paunio, Riitta-Leena*: Euroopan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/2001, s. 977–98. (Paunio 2001a)
- Paunio, Riitta-Leena*: Terveyspalveluissa on kyse myös ihmisten oikeuksista. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000. Helsinki 2001, s. 24–28. (Paunio 2001b)
- Paunio, Riitta-Leena*: Toimeentuloturvajärjestelmän kehittämistarpeita. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2001. Helsinki 2002, s. 22–25.
- Paunio, Riitta-Leena*: Onko maassamme vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, s. 11–13.
- Paunio, Riitta-Leena*: Nykyisiä ja tulevia haasteita oikeusasiamiehen työssä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki 2005, s. 11–14.
- Paunio, Riitta-Leena*: Kansallinen strategia ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Helsinki 2007, s. 11–14.

- Paunio, Riitta-Leena:* Tavoitteena vaikuttavuus. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007. Helsinki 2008, s. 13–15. (Paunio 2008a)
- Paunio, Riitta-Leena:* Eduskunnan oikeusasiamies yhdenvertaisuuden edistäjänä. Yhdenvertaisuusseminaari Pikku Parlamentissa 11.2.2008. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoal/julkaisut/puheet-esitelmat.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoal/julkaisut/puheet-esitelmat.htx) (Paunio 2008b).
- Paunio, Riitta-Leena:* Oikeus hoitoon – toteutuvatko perusoikeudet hoitoon pääsystä? Hoitoonpääsy laillisuusnäkökulmasta. STM. Monisteita 2002:18. – [Http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus_hoitoon/luku_5.htm](http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus_hoitoon/luku_5.htm) (25.4.2008), painettuna kirjana, s. 23–33). (Paunio 2008c)
- Paunio, Riitta-Leena:* Oikeusasiamies globaalissa maailmassa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. Helsinki 2009, s. 13–16.
- Paunio, Riitta-Leena:* Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 90 vuotta. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 7–16. (Paunio 2010a)
- Paunio, Riitta-Leena:* Kohti parempaa perus- ja ihmisoikeusturvaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009. Helsinki 2010, s. 15–17. (Paunio 2010b)
- Pelc, Rafal:* Polish model of relations between ombudsmen and judicial bodies. International conference ”Relationship between ombudsmen and judicial bodies”, November 12 and 13, 2001 Ljubljana, Slovenia. – [Http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6) (4.11.2008).
- Pellonpää, Matti:* Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and constitutional Rights: View from the European Court of Human Rights. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 73–78.
- Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas, uudistettu pianos. Jyväskylä 2000.
- Perillo, Ezio:* The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 52–82.
- Perry, Roy:* Special Reports Submitted by the European Ombudsman to the European Parliament. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 185–190.
- Peter, Horst:* The Committee on Petitions of the German *Bundestag*. – Marias, Epaminondas A. (ed.): The European Ombudsman. Working Document. European Institute of Public Administration. Maastricht 1994, s. 35–42.
- Pillay, Navanethem:* Current Challenges to the Protection and Promotion of Human Rights. Plenary Session I: Current Global Trends Affecting the Work of Ombudsmen, Tuesday, June 9, 2009. – [Http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers](http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers) (10.2.2011).
- Pirjola, Jari:* YK:n kidutuksen vastainen kansallinen valvontajärjestelmä. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 117–128.
- Poiars Pessoa Maduro, Luis Miguel:* Ombudsmen and the Constitution of the European Union. – The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague 2006, s. 22–25.

- Pölonen, Pasi*: Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. Lakimies 7–8/2005, s. 1103–1119.
- Pölonen, Pasi*: Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 45–57.
- Pöysti, Tuomas*: Hallinto-eettiset toimintasäännökset hyvän hallinnon toteuttamisessa. – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. Helsinki 2010, s. 143–157.
- Rautio, Ilkka*: Valvontaa tarvitaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2001. Helsinki 2002, s. 26–29.
- Rautio, Ilkka*: Vankeinhoitoa vai -säilytystä? Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002. Helsinki 2003, s. 15–17.
- Rautio, Ilkka*: Salassapito ja valvonta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Helsinki 2005, s. 15–18.
- Reichel, Jane*: God förvaltning i EU och i Sverige. Stockholm 2006.
- Reid, William*: The Ombudsman. – Butler, David – Bogdanor, Vernon – Summer, Robert: The Law, Politics, and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall. Oxford University Press 1999, s. 255–272.
- Reif, Linda C.*: The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. International Studies in Human Rights. Volume 79. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2004.
- Rentola, Kimmo*: Punainen Valpo. – Simola, Matti (toim.): Ratakatu 12. Suojelupoliisi 1949–2009. Hämeenlinna 2009, s. 249–254.
- Robertson, A. H. – Merrills, J. G.*: Human Rights in Europe. A Study of the European Convention of Human Rights. Third edition. Manchester University Press 1994.
- Robertson, John*: The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent. – Gammeltoft-Hansen, Hans – Axmark, Flemming (ed.): The Danish Ombudsman. Copenhagen 1995, s. 33–38.
- Rosas, Allan*: Förvaltningsklagan. Acta academiae aboensis, Ser. A. Vol. 59. Åbo Akademi. Ekenäs 1980.
- Rosas, Allan*: Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityksestä yksityisen ihmisen oikeusturvan kehitykselle. Lakimies 1995, s. 69–76.
- Rovšek, Jernej*: The Possibility for the Ombudsman to Influence Legislation and the Relationship between the Ombudsman and the Constitutional Court. International conference "Relationship between ombudsmen and judicial bodies", November 12 and 13, 2001 Ljubljana, Slovenia. – [Http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6) (4.11.2008).
- Ryynänen, Aimo*: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere 1999.
- Saraviita, Ilkka*: Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998. (Saraviita 1998a)
- Saraviita, Ilkka*: Ylimmät lainvalvojat perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. – Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 211–228. (Saraviita 1998b)
- Sarja, Mikko*: Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edilex 2001.
- Sarja, Mikko*: Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007, s. 374–396.

- Sarja, Mikko*: Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta. Edilex 2008/5.
- Sarja, Mikko*: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 18–44.
- Scheinin, Martin*: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §). – Perusoikeudet (Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen). Oikeuden perusteokset. Juva 1999, s. 231–262.
- Scheinin, Martin*: Euroopan unionin perusoikeusvirasto. – Kaila, Heidi – Pirjatanniemi, Elina – Suksi, Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas. Institut för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Vammala 2008, s. 177–184.
- Schwarze, Jürgen*: European Administrative Law. Netherlands 1992.
- Schwarze, Jürgen*: The Convergence of the Administrative Laws of the EU Members States. European Public Law 1998, s. 191–210.
- Schwarze, Jürgen*: Concept and Perspectives of European Community Law. European Public Law 1999, s. 227–244.
- Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi*: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Tutkimukset ja selvitykset 10/99. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1999.
- Schwärzler, Nikolaus*: Report on the subject ”The Ombudsman and his Position with regard to Legal Proceedings” in Austria. International conference ”Relationship between ombudsmen and judicial bodies”, November 12 and 13, 2001, Ljubljana, Slovenia. – [Http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1220&L=6) (4.11.2008).
- Seneviratne, Mary*: Ombudsmen in the Public Sector. Law and Political Change. Open University Press. Buckingham, Philadelphia 1994.
- Seppinen, Ilkka Tapio*: Tämän asian olen tutkinut. Valtioneuvoston oikeuskanslerin historia 1944–2008. Oikeuskanslerin virasto. Helsinki 2009.
- Seppänen, Samuli*: Good Governance in International Law. Publications of Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights. University of Helsinki. The Erik Castrén Institute Research Reports 13/2003. Helsinki 2003.
- Stabel, Ingse*: Ligestillingsombudet og forholdet til Sivilombudsmannen. Lov og Rett 1993, s. 62–70.
- Stoor, Håkan*: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 58–69.
- Ståhlberg, K. J.*: Hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen uudistettu painos, Helsinki 1928.
- Suhonen, Iisa*: Vankeinhoidon rajalliset resurssit haasteena terveydenhuollolle. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 283–296.
- Söderman, Jacob*: Sananen matkalle. Lakimies 1995, s. 3–10.
- Söderman, Jacob*: A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman *en Route*. European Public Law 1997, s. 351–362.
- Söderman, Jacob*: 25th Anniversary Le Médiateur de la République Paris, 5 February 1998. Contribution by the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman. – [Http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/paris.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/paris.htm) (7.5.1998).

- Söderman, Jacob*: The Early Years of the European Ombudsman. – The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2005, s. 83–105.
- Tarjanne, Tapio*: Kantelu oikeusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa Kirjoituksia ja lausuntoja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 23. Vammala 1943, s. 66–85.
- Teigen, Gary Alfred*: The Norwegian ombudsman: its structure and functioning, 1963–1970. A Dissertation Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, Major in Political Science in the University of Idaho Graduate School, April 1995
- Tella, Riikka*: Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan kehittäminen. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 1. Helsinki 2005.
- Tella, Riikka*: Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta kunnissa. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 3. Helsinki 2006.
- Tella, Riikka*: Etnisen syrjinnän vastaisen neuvonnan koordinointi TE-keskuksessa – ESKO-projektin loppuraportti. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 4. Helsinki 2007.
- Tsobanoglou, George O.*: The Ombudsman and Old Socio-Administrative Conditions in Greece. – Gregory, Roy – Giddings, Philip (ed.): Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents. International Institute of Administrative Sciences. The Netherlands 2000, s. 219–228.
- Tuori, Kaarlo*: Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXI:1998, s. 299–347.
- Tuori, Kaarlo*: Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle 29.4.2001 päivätty lausunto. Lakimies 2001:5, s. 916–937.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 205. Jyväskylä 1995.
- Verronen, Minna*: Kehitysvammaisten erityishuollon tarkastukset – pakon käyttö haasteena. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 252–267.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.
- Virolainen, Jaana*: Kunnallinen itsehallinto ja ylimmät laillisuusvalvojat – rajanvetoa muutoksenhaun ja kantelun välillä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/04, s. 118–134.
- Virolainen, Jyrki*: Oikeuskanslerin tulkinnanvarainen päätös ex-oikeusministerin asiassa. Oikeus 2008 (37):1, s. 108–111.
- Wade, H. W. R.*: Administrative Law. Fourth Edition. Oxford 1977.
- Wakefield, Jill*: Good Governance and the European Anti-Fraud Office. Volume 12, Issue 4. European Public Law 2006, s. 549–575.
- Wakefield, Jill*: Right to good administration. European monographs 58. Kluwer Law International 2007.
- Walker, David M.*: The Scottish Legal System. An Introduction to the Study of Scots Law. Sixth Edition, revised. Edinburgh 1992.
- Westen, Peter*: The Empty Idea of Equality. Volume 95, January, Number 3, Harvard Law Review 1982, s. 537–596.

- Whare, K. C.*: Maladministration and its remedies. Published under the auspices of The Hamlyn Trust. London 1973.
- Wieslander, Bengt*: JO-ämbetet i Sverige. Smedjebacken 1995.
- Wilson, James Q.*: Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They DO IT. A Division of Harper Collins Publishers 1989.
- Wirta, Pia – Romakkaniemi, Jaana*: Asiakaspalvelu oikeusasiamiehen kansliassa. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 170–176.
- Woodhouse, Diana*: In Pursuit of Good Administration. Ministers, Civil Servants, and Judges. Oxford University Press 1997.
- Zielinski, Adam*: Roles for the Ombudsmen: View from Poland. – Rautio, Ilkka (ed.): Parliamentary Ombudsman of Finland 80 years. Helsinki 2000, s. 43–48.
- Yardley, David C. M.*: The Ombudsman and the Protection of Human Rights in the United Kingdom. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 73–82.
- Öhlinger, Theo*: Ombudsmann und soziale Grundrechte. – Matscher, Franz (ed.): Ombudsmann in Europa. Institutionelle Vergleich. Schriften des Österreichischen Instituts für Menschenrechte. Kehl am Rhein 1994, s. 95–107.

LAINVALMISTELUAINEISTO, VIRALLISJULKAISUT, HAKUTEOKSET JA VASTAAVAT¹

- The Administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook. Council of Europe Publishing. Strasbourg 1996.
- AZ ombudsmanok tíz éve. Ten years of ombudsmen 1995–2005. Országgyűlési Biztos Hivatala. Parliamentary Commissioner's Office. Budapest 2005.
- Betænkning Nr 1272/1994. Ombudsmandsloven. Betænkning afgivet af det af Folke­tingets.
- COM (2001) 428 final. European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001.
- CHARTE 4170/00 CONVENT 17 (20.3.2000).
- CDL(2001)33, Strasbourg, 11 April 2001, English Only. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Opinion on the Draft Ombudsman Act of Bulgaria (prepared by Dr. Dimitris Christopoulos, Aristotelian University of Thessaloniki, Senior Investigator to the Office of the Greek Ombudsman).
- CDL(2001)34, Strasbourg, 11 April 2001, English only. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Comments on the Draft Law “Ombusman Act” (Prepared by Maria de Jesus Serra Lopes, Substitute Member, Portugal).
- CDL-AD(2008)010. Opinion No. 420/2007, Strasbourg, 7 April 2008. Or. Engl/Fr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Opinion on the Constitution of Finland, adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Venice, 14–15 March 2008) on the basis of comments by Mr Sergio Bartole (Member, Italy), Mr Iain Cameron (Substitute Member, Sweden), Mr Pieter van Dijk (Member, Netherlands), Mr Oliver Dutheillet de Lamothé (Member, France), Mr Michael Jensen (Substitute Member, Denmark), Mr Peter Paczola (Member, Hungary).
- Draft Vademecum on the Ombudsman Institution. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, March 2010. – [Http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf](http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf) (28.5.2010).
- CJ-DA(97)1. Information document concerning the CJ-DA. Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Legal Affairs. Project Group on Administrative Law (CJ-DA). (Strasbourg, 7 July 1997).
- CJ-DA-GT (2004)1. Parliamentary Assembly Recommendation 1615 (2003) “the institution of ombudsman” and its explanatory memorandum. Working party of the project group on administrative law (1st meeting, Strasbourg, 29 September–1 October 2004).

¹ Virallislähteiden kohdalle ei lähdeluettelossa ole otettu mukaan muiden maiden oikeusasiamiesten vuosikertomuksia, vaan nämä näkyvät vain alaviitteistä asianomaisessa kohdassa. Lähdeluetteloon on otettu mukaan näistä ainoastaan erityisselvitystyyppiset raportit.

- CJ-DA-GT (2004)5. Council of Europe, Strasbourg, 13 September 2004. Working Group of the Project Group on Administrative Law (CJ-DA). 1st meeting Strasbourg, 29 September – 1 October 2004. Note on the principle of good administration in Council of Europe member states. Secretariat memorandum by the Directorate General of Legal Affairs.
- CJ-DA-GT (2004)10. Preliminary Draft Report on the feasibility and desirability of preparing a recommendation and/or a consolidated model of good administration prepared by the CJ-DA-GT. Working party of the project group on administrative law (CJ-DA-GT) (2nd meeting, Strasbourg, 8–10 December 2004).
- CM/A S(2004)Rec1615 final 21 June 2004. Ministers' Deputies CM Documents. The institution of Ombudsman – Parliamentary Assembly Recommendation 1615(2003) (Reply adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2004 at the 888th meetings of the Ministers' Deputies). – [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2004\)Rec1615&Language=lanEnglish&Ver=final](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2004)Rec1615&Language=lanEnglish&Ver=final) (20.5.2011).
- Commonwealth Ombudsman Annual Report 1996–97. Canberra 1997.
- Commonwealth Ombudsman. Unreasonable complainant conduct: interim practice manual. A joint project of the Australian Parliamentary Ombudsman. August 2007.
- Doc.9878, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mrs Nabholz-Haidegger. – <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9878.htm> (20.5.2011).
- Ds 2010:47. En ny förvaltningslag. Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29). Regeringskansliet. Justitiedepartementet.
- Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000. Oikeusasiamieslakityöryhmän mietintö.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 1920–2009.
- Eduskunnan oikeusasiamies. Esite. Helsinki 2005.
- Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Euroopan oikeusasiamies. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Belgia 2005.
- Euroopan unionin oikeusasiamiehen vuosikertomukset 1995–2008. – <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>.
- European Ombudsman-Institutions. First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis. University of Vienna. Kindly Supported by the IOI-Chapter Europe and the Austrian Ombudsman Board. 2006. – <http://www.ioi-europe.org/index2.html>.
- A Guide to the Human Rights Act 1998. Third Edition. October 2006. DCA 51/06. Department for Constitutional Affairs. – <http://www.justice.gov.uk/docs/act-study-guide.pdf> (20.5.2011).
- Human rights: human lives. A handbook for public authorities. DCA 55/06. Department for Constitutional Affairs. – <http://www.justice.gov.uk/docs/hr-handbook-public-authorities.pdf> (18.4.2008)
- Interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. 3 May 2006. SAGES(2006) 05 EN Fin. Appendix. European Ombudsman Meeting IOI – European Region, General Assembly, June 11–13, 2006, Vienna, Parliament, Proceedings. Vienna 2006, s. 121–136.
- HC 838. Parliamentary and Health Service Ombudsman. Celebrating 40 years in 2007. Annual Report 2006–07. Session 2006–07. Presented to Parliament pursuant

to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967 and Section 14(4) of the Health Service Commissioners Act 1993. Ordered by the House of Commons to be printed 18 July 2007. London.

- Hallintolainkäyttötoimikunnan passiivisuustyöryhmän muistio 4.4.2008. Oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästyessä – sääntelyvaihtoehtojen esittely ja arviointi. – [Http://www.om.fi/](http://www.om.fi/) (15.3.2010).
- HaVL 2/2002 vp – HE 77/2001 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- HaVL 7/2004 vp – K 10/2003 vp. Hallintovaliokunnan lausunto eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2002.
- HaVM 5/2000 vp – HE 189/1999 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 72/1932 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eduskunnan oikeusasiamiehen toimen lakkauttamisesta.
- HE 118/1932 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista sekä laiksi oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä.
- HE 118/1970 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräksi muutoksiksi eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaan lainsäädäntöön.
- HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.
- HE 6/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 72/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 370/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 185/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökongressin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 131/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjäistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 129/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtämiseksi.

- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 175/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 189/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 20/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (Rauhanturvaamislaki).
- HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 202/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 95/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tullilain muuttamisesta.
- HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 102/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 10/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolain muuttamisesta.
- HE 93/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta.
- HE 5/2006 vp. Hallitus esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 172/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 119/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 33/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 181/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.
- HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

- HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilainksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- The Implementation of Human Rights in Europe. Interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers. Submitted by Marc Fischbach and Jacob Södermann. European Ombudsman Meeting IOI – European Region General Assembly. June 11–13, 2006 Vienna 2006.
- IOA Code of Ethics. International Ombudsman Association. Rev. 1/07. [Http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/Code_Ethics_1-07.pdf](http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/Code_Ethics_1-07.pdf) (20.5.2011)
- IOA Standards of Practice. International Ombudsman Association. Rev. 12/06. – [Http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf](http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf) (20.5.2011), [Http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Best_Practices_Version3_101309_0.pdf](http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Best_Practices_Version3_101309_0.pdf) (20.5.2011).
- K 13/1993 vp. Esteellisyysäännösten kehittäminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus eduskunnalle.
- K 1/2006 vp. Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu. Oikeusasiamiehen erilliskertomus eduskunnalle.
- K 16/2008 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 2007. Helsinki 2008.
- KHO:n tutkimusjulkaisu 1/2009. Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. – [Http://www.kho.fi/uploads/qq0uw1es5.pdf](http://www.kho.fi/uploads/qq0uw1es5.pdf) (11.2.2010).
- KK 737/1992 vp. Posti- ja telelaitoksen suhtautumisesta eduskunnan oikeusasiamiehen postin laatikkokantoa koskevaan päätökseen.
- KK 23/1994 vp. Kanteluasioiden käsittelystä ylimmissä oikeusvalvontaviranomaisissa.
- KK 1067/2000 vp. Ilmailulaitoksen liikelaitoksen ja ilmailuviranomaisen keskinäisten suhteiden erottaminen toisistaan eduskunnan oikeusasiamiehen päätösten nojalla.
- KK 1034/2001 vp. Tuomarien ja asiamiesten vapaamuurarijäsenyyden aiheuttamat esteellisyytilanteet.
- KK 1412/2001 vp. Oikeusasiamiehen kannanotto televisio-ohjelmien näkyvyyteen.
- KK 530/2004 vp. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virastojen yhdistäminen.
- KK 1002/2005 vp. Porin Iltis-toimintaan liittyvän tapahtumaketjun perusteellinen selvittäminen.
- KK 87/2010 vp. Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.
- KK 206/2010 vp. Peruspalvelujen toteutumisen seuranta ja valitusten osoittaminen.
- KM 1970:B13. Oikeusasiamiesinstituution kehittämiskomitean mietintö. Ehdotus oikeusasiamiesinstituution kehittämisestä.
- KM 1975:41. Oikeusasiamiestoimikunnan mietintö.
- KM 1994:4. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.
- KM 2003:3. Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitea.
- KM 2008:1. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö.

- KM 2009:2. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinoimikunnan mietintö.
- KM 2009:4. Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö.
- KOM(2001)428 lopullinen. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Bryssel 25.7.2001.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19. En reformerad grundlag.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU17. JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat.
- LA 28/2008 vp. Lakialoite kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta (Jacob Söderman/sd).
- LaVL 3/1994 vp – K 13/1993 vp. Lakivaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta esteellisyyssäännösten kehittämisestä (K 13/1993 vp).
- LaVL 7/2004 vp – K 10/2003 vp. Lakivaliokunnan lausunto eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2002.
- LaVL 23/2005 vp – U 27/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi ja päätökseksi (Euroopan unionin perusoikeusvirasto).
- LaVM 13/2005 vp – HE 93/2005 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rikosasioiden sovittelusta.
- LaVM 44/2010 vp – HE 222/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöksi.
- Making things better? A report on reform of the NHS complaints procedure in England. The Health Service Ombudsman for England. 2nd report – session 2004–2005. Presented to Parliament Pursuant to Section 14(4) of the Health Service Commissioners Act 1993. Ordered by The House of Commons. To be printed on 9 March 2005. HC 413. London: The Stationery Office.
- Maladministration and redress (1994–1995). First Report. Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration. First Report. House of Commons. Session 1994–95. Together with the Proceedings of the Committee relating to the Report and Minutes of Evidence. HMSO.
- National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I. FRA. European Union Agency for Fundamental Rights 2010.
- Nordisk Förvaltningsordbok. Utgiven av Nordiska rådet och Föreningarna Norden. Göteborg 1983.
- Office of the Ombudsman. The First 10 Years (Extract from Annual Report 1993). – [Http://www.irlgov.ie/ombudsman](http://www.irlgov.ie/ombudsman) (13.2.1998).
- Oikeusasiamiestyöryhmä. Oikeusministeriö. Helsinki 1996.
- Oikeusasiamiestyöryhmän osamietintö. Elokuu. Helsinki 1995.
- Oikeusministeriön julkaisuja 2006:10. Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II.
- Oikeusministeriön julkaisuja 2009:4. Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys (OTT Mia Hoffrén).

- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1994. Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen. Työryhmämietintö.
- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:11. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan muuttaminen. Yhdenvertaisuuslakityöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:13. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamistarve- ja vaihtoehdot. Lausuntotiivistelmä yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnöstä.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 45/2010. Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen. Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi. Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 75/2010. Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Lausuntotiivistelmä.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön muistio lausuntopalautteesta 7.9.2010 OM 6/41/2009. (Ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän mietintö kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta sekä ylimmille laillisuusvalvojille osoitettujen kantelujen käsittelyä ja vanhentumisaikaa koskevan sääntelyn uudistamisesta) (julkaisematon).
- Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (Suvianna Hakalehto-Wainio).
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:1. Oikeusaputoimistojen kehittäminen.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:2. Tuomioistuinsovittelu.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:16. Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21. Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästyä vastaan.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8. Tuomarin vastuun toteuttaminen.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio.
- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4. Helsinki 2003.
- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:14. Helsinki 2004.
- Ombudsman Institutions and Minority Issues. A Guide to Good Practice. Editor Marnie Lloyd. Contributors: Robert Dunbar, Kristin Henrard, Birgitte Kofod Olsen and Alan Phillips. The European Centre for Minority Issues. Macedonia 2005.
- The Parliamentary Ombudsman: withstanding the test of time. 4th Report Session 2006–2007. Presented to Parliament pursuant to Section 10(4) of the Parliamentary Commissioner Act 1967. HC 421. London: The Stationery Office.

- PeVL 2/1990 vp – HE 22/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 32/1996 vp – HE 131/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2002 vp – HE 9/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyvien tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.
- PeVL 19/2004 vp – HE 10/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolain muuttamisesta.
- PeVL 2/2009 vp – HE 233/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/2010 vp – VNS 7/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- PeVL 18/2010 vp – HE 106/200 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laiksi ampumasekselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampumaseksien, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 51/2010 vp – HE 181/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion virkamieslain muuttamisesta.
- PeVL 57/2010 vp – HE 223/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinnin valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 66/2010 vp – HE 222/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöksi.
- PeVL 67/2010 vp – HE 224/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 10/1921 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta virkatoiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan annettu vuodelta 1920.
- PeVM 15/1921 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuodelta 1920 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 13/1922 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuodelta 1921 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 7/1925 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuosilta 1922 ja 1923 antamien kertomusten johdosta.
- PeVM 8/1925 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 1922.
- PeVM 10/1925 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 1923.

- PeVM 18/1926 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö oikeusasiamiehen kertomuksista vuosilta 1924 ja 1925.
- PeVM 4/1933 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuosina 1931 ja 1932 antamien kertomusten johdosta.
- PeVM 8/1932 vp – HE 72/1932 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen n:o 72 johdosta, joka tarkoittaa oikeusasiamiehen toimen lakkauttamisesta.
- PeVM 82/1940 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminastaan vuodelta 1939 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 116/1940 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1940 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 92/1949 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1947 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 25/1951 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1948 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 25/1952 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1949 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 14/1953 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston jäsenten virkatoimien lainvastaisuudesta.
- PeVM 31/1956 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuodelta 1955.
- PeVM 30 /1970 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräksi muutoksiksi eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaan lainsäädäntöön.
- PeVM 24/1972 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuodelta 1971 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 4/1977 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuodelta 1976.
- PeVM 3/1997 vp – K 9/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1995.
- PeVM 9/1990 vp – HE 72/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVM 5/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö ed Jaakonsaaren ja neljän muun edustajan allekirjoittaman kirjelmän johdosta, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.
- PeVM 7/1993 vp – K 11/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1991 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 2/1994 vp. – K 13/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen esteellisyyssäännösten kehittämisen antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 7/1994 vp – K 9/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnastaan vuonna 1992 antaman kertomuksen johdosta.
- PeVM 12/1994 vp – PNE 2/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamisesta.

- PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 3/1995 vp – K 9/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1995.
- PeVM 6/1996 vp – K 7/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1994.
- PeVM 5/1997 vp – HE 129/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.
- PeVM 2/1998 vp – K 7/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1996.
- PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVM 14/1998 vp – K 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1997.
- PeVM 9/1999 vp – PNE 1/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi.
- PeVM 5/2000 vp – PNE 3/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan vaalisäännöksi.
- PeVM 6/2000 vp – HE 175/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 7/2000 vp – PNE 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.
- PeVM 13/2000 vp – K 10/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1998.
- PeVM 1/2001 vp. – K 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1999.
- PeVM 2/2002 vp – He 202/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.
- PeVM 3/2002 vp. – PNE 1/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöstä.
- PeVM 15/2002 vp – K 14/2001 vp, K 14/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 2000 ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 2001.
- PeVM 2/2004 vp – K 10/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2002.
- PeVM 5/2005 vp – HE 102/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 5/2006 vp – K 8/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2003.
- PeVM 16/2006 vp – K 9/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2004.
- PeVM 17/2006 vp – K 6/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005.

- PeVM 8/2007 vp – K 7/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2006.
- PeVM 4/2009 vp – 5/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2007.
- PeVM 10/2009 vp – K 4/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2008.
- PeVM 10/2010 vp – M 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö perustuslain 115 §:n mukaisesta valtioneuvoston oikeuskanslerin ilmoituksesta entisen pääministerin Matti Vanhasen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta.
- PeVM 11/2010 vp – HE 7/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVM 12/2010 vp – HE 205/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.
- PNE 1/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan uudeksi työjärjestykseksi.
- PNE 2/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.
- PNE 3/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan vaalisäännöksi.
- PNE 1/2001 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.
- PNE 1/2003 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta.
- Prop. 2009/10:80. Regeringens proposition. En reformerad grundlag.
- Recommendation 757 (1975) of the Council of Europe Parliamentary Assembly on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974). – [Http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta75/EREC757.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta75/EREC757.htm) (21.3.2010).
- Recommendation 1615 (2003)1 of the Council of Europe Parliamentary Assembly on the institution of ombudsman. – [Http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.htm](http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.htm) (21.3.2010).
- Recommendation No. R (80) of the Committee of Ministers to Member States concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 march 1980 at the 316th meeting of Ministers' Deputies). – [Http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp)(20.3.2010).
- Recommendation No. R (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman (Adopted by the Committee of Ministers on 23 September 1985 at the 388th meeting of the Ministers' Deputies). – [Http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(85\)13.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(85)13.asp)(20.3.2010).

- Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers to member states on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies). – [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317\(12.4.2010\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317(12.4.2010)).
- Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on a code of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000). – [http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf\(6.3.2010\)](http://www.coe.int/t/dgl/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf(6.3.2010)).
- Recommendation Rec(2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties (adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies). – [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(2001\)9.asp\(6.3.2010\)](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2001)9.asp(6.3.2010)).
- Recommendation No. R 2004 (6) of the Committee of Ministers to member States on the improvement of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session). – [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317\(12.4.2010\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743317(12.4.2010)).
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies). – [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_en.pdf\(6.3.2010\)](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_en.pdf(6.3.2010)).
- Resolution (77) 31 on the protection of the Individual in relation to the Acts of Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th Meeting of the Ministers' Deputies). – [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp\(12.4.2010\)](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp(12.4.2010)).
- The role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law. 5th Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries. 11–13 September 2005. The Hague. 2006.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2007. Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturvasioiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti. Helsinki 2007.
- Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) monisteita 2002:18. Oikeus hoitoon – toteutuvatko perusoikeudet hoitoon pääsyyssä? Oikeus hoitoon -seminaari, Folkhälsanan auditorio, Helsinki 1.11.2002. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1.11.2002. – [http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus_hoitoon/mon02_18.pdf\(25.4.2008\)](http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/oikeus_hoitoon/mon02_18.pdf(25.4.2008)).
- Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2008.
- SOU 1983:73. Ny förvaltningslag. Betänkande av förvaltningsrättsutredningen. Justitiedepartementet.
- SOU 1996:180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Finansdepartementet. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

- SOU 2008:125. En reformerad grundlag. Del 1 och 2. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2010:29. En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.
- Statskontoret 2005:4. Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union.
- StVL 13/2009 vp – HE 59/2009 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- StVM 15/2007 vp – HE 119/2007 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen esityksestä laista toimeentulolaista annetun lain muuttamisesta.
- Subcommittee on Administrative Practice and Procedure of the Committee on the Judiciary. Subcommittee on Administrative Practice and Procedure of the Committee on the Judiciary, Monday, march 7, 1966. Hearing before the Subcommittee on administrative practice and procedure of the Committee on the Judiciary United States Senate eighty-ninth congress second session pursuant to S. Res. 190, March 7, 1966, Printed for the use of the Committee on the Judiciary. U.S. Government printing office. Washington 1966, s. 96-106.
- TA 1/1932 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen viran lakkauttamisesta.
- TA 50/1999 vp. Eduskunnan lisärakennuksen suunnittelusta luopuminen ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian siirtäminen Joensuuun.
- Tietosuojavaltuutetun toimisto. Sähköpostin käytöstä sosiaalihuollossa. Päivitetty 15.09.2010. – [Http://www.tietosuoja.fi/uploads/uc63t2v6.pdf](http://www.tietosuoja.fi/uploads/uc63t2v6.pdf) (15.4.2011).
- TPA 250/2001 vp. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jako.
- TPA 274/2001 vp. Oikeusasiamiehen kanslian toimitilojen siirtäminen eduskunnan yhteydestä.
- Työryhmämuistio MMM 2002:11. Hyvä hallintotapa maataloushallinnossa. Loppuraportti.
- U 44/2008 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (yhdenvertaisuusdirektiivi).
- UaVM 1/2010 vp – VNS 7/2009 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan annettu vuodelta 1920. Helsinki 1921.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 1929. Helsinki 1930.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 2000, Helsinki 2001.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta 2007. Helsinki 2008.
- Valvira. Katsaus vuoden 2010 toimintaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Helsinki 2011. – [Http://www.valvira.fi/files/Toimintakertomus_2010.pdf](http://www.valvira.fi/files/Toimintakertomus_2010.pdf)(20.5.2011).
- Valviran selvityksiä 3:2010. Vanhusten ympärivuorokautisen sosiaalihuollon palvelut. Toimintayksiköihin tehdyn kyselyn tulokset ja valvonnan jatkotoimenpiteet. Helsinki 2010.

VKS 2006:6. Eräät oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietoon saatettavat asiat. Valtakunnansyyttäviviraston yleinen ohje syyttäjille 17.5.2000. – [Http://www.yksv.oikeus.fi/4368.htm](http://www.yksv.oikeus.fi/4368.htm) (25.4.2008, 10.4.2011).

VNS 7/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin ja tietosuoja. EDPS – Euroopan tietosuojavaltuutettu. Perekäytysaineisto. Tiivistelmä. Heinäkuu 2005. Nro 1. -http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BackgroundP/05-07_BP_summary_FI.pdf (15.9.2008).

INTERNET-LÄHTEET²

Alankomaat

Wet nationale ombudsman II:2. Constitution; National Ombudsman Act; General Administrative Law Act. – [Http://www.ombudsman.nl/english/ombudsman/act/nationalombudsmanact.pdf](http://www.ombudsman.nl/english/ombudsman/act/nationalombudsmanact.pdf) (12.10.2009).

Bulgaria

First steps of the Bulgarian Ombudsman. Center for the Study of Democracy. Brief. July 2005, No 6. – [Http://www.csd.bg](http://www.csd.bg) (29.7.2008).
Ombudsman Information Network. – [Http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6085lang=en&t_style=tex&l_style=default](http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=6085lang=en&t_style=tex&l_style=default) (10.9.2009).

Etelä-Afrikka

The National Public Protector. – [Http://www.pprotect.org](http://www.pprotect.org) (20.5.2011).

Espanja

El Defensor del Pueblo – Responde. – [Http://www.defensordelpueblo.es/Documentacion/DPResponde/DP_Ingles/pdf](http://www.defensordelpueblo.es/Documentacion/DPResponde/DP_Ingles/pdf) (26.7.2008).

Euroopan oikeusasiamies

Euroopan oikeusasiamiesten verkosto – Lausunto (2007). – [Http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces](http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces) (10.1.2009).
Euroopan oikeusasiamies – Täytäntöönpanosäännökset. – [Http://ombudsman.europa.eu/lbasis/fi/statute.htm](http://ombudsman.europa.eu/lbasis/fi/statute.htm) (20.5.2011).
Julkinen kuuleminen luonnoksesta EU:n virkamiehille suunnattuja julkisen palvelun periaatteista koskevaksi julkilausumaksi. The European Ombudsman – Resources.

² Luettelossa ovat sellaiset www-lähteet, joihin viittaaminen on tehty suoraan www-osoitteella (kotisivujen perustekstejä, lehdistötiedotteita, esitteitä, säädöskäännöksiä jne.). Jos julkaisulla on nimetty tekijä, se on sijoitettu kirjallisuusluetteloon. Virallislähteisiin on sijoitettu kotisivuilta löytyvät laajemmat julkaisut lukuun ottamatta kunkin maan oikeusasiamiesten vuosikertomuksia. Kansallisten oikeusasiamiesten kotisivuilla julkaistut vuosikertomukset näkyvät vain alaviitteissä viittauskohdassaan. Eurooppalaisten oikeusasiamiesten viralliset nimet ja kotisivut löytyvät liitteenä olevasta taulukosta.

– [Http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/fi/10111/html.bookmark;jsessionid=766FEDC89F8B03FF30588A3D405BEC73](http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/fi/10111/html.bookmark;jsessionid=766FEDC89F8B03FF30588A3D405BEC73) (20.5.2011).

Press release No 1/2011. Ombudsman meets with College of Commissioners and stress-citizen's rights to good administration and openness 15 February 2011. – [Http://www.ombudsman.europa.eu/fi/press/release.faces/en/10093/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/fi/press/release.faces/en/10093/html.bookmark) (20.5.2011).

Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentin työjärjestys. Liite XI: Oikeusasiamiehen tehtävien hoitaminen.

– [Http://www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (11.2.2010).

Nikiforos Diamandouros jatkaa Euroopan oikeusasiamiehenä. Lehdistöiedote

20.1.2010. – [Http://www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/) (11.2.2010).

Speech of the European Ombudsman, Mr Jacob Söderman, given before the Court of Justice, 27 September 1995. The European Ombudsman. Report of the year 1995. – [Http://www.europarl.eu.int/ombud/report/en/rep95-ec.htm](http://www.europarl.eu.int/ombud/report/en/rep95-ec.htm) (24.9.1997).

Irlanti

Office of Ombudsman. February 2011. Developing and optimizing the role of the Ombudsman. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Statement-andStrategyDocuments/February2011-DevelopingandOptimisingtheroleoftheOmbudsman/File,13559,en.pdf](http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Statement-andStrategyDocuments/February2011-DevelopingandOptimisingtheroleoftheOmbudsman/File,13559,en.pdf) (8.3.2011).

The Ombudsman Act 1980. Amendments to the Act and other legislation. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/Legislation/TheOmbudsmanAct1980/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/Legislation/TheOmbudsmanAct1980/) (29.7.2008).

The Ombudsman and the Department of Social and Family Affairs and the Social Welfare Appeals Office. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/InformationLeaflets](http://www.ombudsman.gov.ie/en/InformationLeaflets) (20.5.2011).

The Ombudsman and Local Authorities. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/InformationLeaflets](http://www.ombudsman.gov.ie/en/InformationLeaflets) (20.5.2011).

The Ombudsman's Guide to Internal Complaints Systems. – [Http://ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/InternalComplaints/](http://ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/InternalComplaints/) (10.3.2011).

The Ombudsman's Guide to the provision of redress. Redress – Getting it wrong and putting it right. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/ProvisionRedress/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/ProvisionRedress/) (10.3.2011).

The Ombudsman's guide to standards of best practice for good public administration. – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (8.6.2009).

The Ombudsman's Statement of Good Practice For The Public Health Service In Dealing With Patients. Appendix. Speeches. Advocacy and Complaints (2006). – [Http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6161,en.htm](http://ombudsman.gov.ie/en/Speeches/Name,6161,en.htm) (25.6.2008).

Press Releases. Developing and Optimising the Role of the Ombudsman (2011). – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/PressReleases/Name,13565,en.htm](http://www.ombudsman.gov.ie/en/PressReleases/Name,13565,en.htm) (5.3.2011).

Public Bodies and the Citizens. The Ombudsman's Guide to Standards of Best Practice for Public Servants. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/PublicServants/File,2315,en.pdf](http://www.ombudsman.gov.ie/en/OtherPublications/Guidelines/PublicServants/File,2315,en.pdf) (10.3.2011).

Summary of The Ombudsman Act 1980. – [Http://www.ombudsman.gov.ie/en/Legislation/SummaryofTheOmbudsmanAct1980/](http://www.ombudsman.gov.ie/en/Legislation/SummaryofTheOmbudsmanAct1980/) (29.7.2008).

Itävalta

Nationalrat und Bundesrat, Burgenländischer Landtag, Kärntner Landtag, Niederösterreichischer Landtag, Oberösterreichischer Landtag, Salzburgener Landtag, Steiermärkischer Landtag, Wiener Landtag. – [Http://www.volsanw.gv.at/i-broschure.htm](http://www.volsanw.gv.at/i-broschure.htm) (21.7.2008).

Kanada

Office of the Ombudsman. – [Http://www.ombud.gov.bc.ca/oldroot/index_www.html](http://www.ombud.gov.bc.ca/oldroot/index_www.html) (13.2.1998).

Kreikka

Law No. 3094, 22 January 2003, The Ombudsman and other provisions. – [Http://www.synigoros.gr/en_law_in.htm](http://www.synigoros.gr/en_law_in.htm) (14.8.2009).

Presidential Decree No. 273 Regulations of the Ombudsman. – [Http://www.synigoros.gr/en_law_pd.htm](http://www.synigoros.gr/en_law_pd.htm) (15.11.2009).

Latvia

Ombudsman of the Republic of Latvia. – [Http://www.tiesibsargs.lv/eng/ombudsman/?ins_print](http://www.tiesibsargs.lv/eng/ombudsman/?ins_print) (19.7.2009).

Liettua

Republic of Lithuania Law on the Seimas Ombudsmen. – [Http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470)(20.4.2011).

Malta

Ombudsman's Charter. A pledge by the Ombudsman to the people of Malta (December 2004). – [Http://www.ioi-europe.org/index2.html](http://www.ioi-europe.org/index2.html) (29.7.2008).

Portugali

Ombudsman Presentation – [Http://www.provedor-jus.pt/ingles/OmbudsmanPresentation.htm](http://www.provedor-jus.pt/ingles/OmbudsmanPresentation.htm) (10.3.2011).

Statute of the Portuguese Ombudsman. Edited by Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Lisboa 2007. – [Http://www.provedor-jus.pt/Ingles/PortugueseOmbudsman_Statute.pdf](http://www.provedor-jus.pt/Ingles/PortugueseOmbudsman_Statute.pdf) (20.5.2011).

Puola

Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection. – [Http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1372s=3](http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1372s=3) (29.7.2008).

Ruotsi

Regeringsformen 1809 med ändringar 1809–1974 (1999). – [Http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=839](http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=839) (10.7.2008).

Riksdagens ombudsman – Handläggning av anmälningar 2011. – [Http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=40&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=sv](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=40&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=sv) (20.5.2011).

Riksdagens ombudsmän – JO. – [Http://www.jo.se/Page.aspx?Language=sv&MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents](http://www.jo.se/Page.aspx?Language=sv&MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents) (20.5.2011).

Saksa

Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze) (2009). – [Http://www.bundestag.de/bundestag/auschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html](http://www.bundestag.de/bundestag/auschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html) (18.5.2011).

Slovakia

The Act on Public Defender of Rights 4.12.2001. – [Http://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights](http://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights) (21.7.2008).

Constitution of the Slovak Republic – The Public Defender of Rights. – [Http://www.vop.gov.sk/constitutional-grounds-of-the-institution](http://www.vop.gov.sk/constitutional-grounds-of-the-institution) (21.7.2008).

Suomi

Apulaisoikeusasiamies *Ilkka Rautio* haastattelu. Ilkka Rautio: Laillisuusvalvonnalle tarvetta kriminaalipolitiikan alalla. Haaste 4/2002. – [Http://www.haaste.om.fi/16650.htm](http://www.haaste.om.fi/16650.htm) (25.4.2008).

Asettamispäätös 26.6.2009 6/41/2009. Valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettujen lakien muuttaminen. – [Http://www.om.fi/Etu-sivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Valtiosaanto/1247666312036](http://www.om.fi/Etu-sivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Valtiosaanto/1247666312036) (15.11.2009).

Eduskunnan oikeusasiamiehen lyhyt historia. Ensimmäinen oikeusasiamies aloitti virassaan 90 vuotta sitten. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/historiaa.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/historiaa.htx) (5.10.2009).

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös oikeusasiamiehen kanslian suoritteiden maksullisuudesta 28.11.2005. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/suoritteiden-maksullisuus.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/suoritteiden-maksullisuus.htx) (20.5.2011).

Oikeusasiamiehen tehtävät. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tehtavat.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tehtavat.htx) (19.4.2008).

Oikeusasiamies – Kuulemiset ja lausunnot. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/lausunnotjakuulemiset.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/lausunnotjakuulemiset.htx) (19.4.2008).

Oikeusasiamies. – Lehdistötiedote. Julkinen valta voi puuttua yksilön vapauspiiriin vain lain nojalla. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=111](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=111) (20.5.2011).

Oikeusasiamies. – Muu toiminta. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/muu-toiminta.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/muu-toiminta.htx) (19.4.2008)

Oikeusasiamies. – Tarkastukset – tärkeä osa työtä. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tarkastukset.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tarkastukset.htx) (19.4.2008).

Oikeusasiamies. – Usein kysyttyä. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/useinkysyttya.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/useinkysyttya.htx) (19.4.2008).

Potilasiamiehen palveluprosessi (Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystalvet). – [Http://www.ouka.fi/sote/asiamiehet/POTILASIASIAMIEHENPALVELUPROSESSI.pdf](http://www.ouka.fi/sote/asiamiehet/POTILASIASIAMIEHENPALVELUPROSESSI.pdf) (24.6.2008).

Tietosuojaan periaatteet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx](http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/lakilinkit/tietosuoja.htx) (19.4.2008).

Valitus eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien ulkomaanedustoissa lähetettyinä työntekijöinä työskentelevien virkamiesten lasten oikeutta päivähoitoon 2.10.2009. – [Http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ku30309124243811&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=ku30309124243811&cmd=download) (5.12.2009).

Valviran selvitys vanhusten ympärivuorokautisesta sosiaalihuollosta: Riskikohteiden tehostettu valvonta käynnistyy (21.10.2010) – [Http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/valviran_selvitys_vanhusten_ymparivuorokautisesta_sosiaalihuollosta_riskikohteiden_tehostettu_valvonta_kaynnistyy](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/valviran_selvitys_vanhusten_ymparivuorokautisesta_sosiaalihuollosta_riskikohteiden_tehostettu_valvonta_kaynnistyy) (15.11.2010).

Valviran toiminta laajenee sosiaalihuoltoon – tavoitteena yhtenäistää sosiaalihuollon ohjausta ja valvontaa (29.12.2009). – [Http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/valviran_toiminta_laajenee_sosiaalihuoltoon](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/valviran_toiminta_laajenee_sosiaalihuoltoon) (15.11.2010).

Tšekín tasavalta

Law of 8th December 1999 on the Public Defender of Rights. – [Http://www.ochrance.cz/en/ombudsman/zakon.php](http://www.ochrance.cz/en/ombudsman/zakon.php) (14.8.2009).

Venäjä

Annex (Territorial offices of the Institution of the Advocate of the People). – [Http://www.avp.ro/indexen.html](http://www.avp.ro/indexen.html) (21.7.2008).

Law no. 35 from 1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People. – [Http://www.avp.ro/indexen.html](http://www.avp.ro/indexen.html) (21.7.2008).

Viro

Institution. Historical overview. – [Http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=51&print=1](http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=51&print=1) (25.7.2008).

Yhdistynyt kuningaskunta

The Local Government Ombudsmen as an Alternative to Judicial Review. – [Http://www.lgo.org.u/judicial_review.htm](http://www.lgo.org.u/judicial_review.htm) (19.4.2008).

Members' interests. Guidance on good practice 4 (Advice on complying with the National Code of Local Conducts). April 1994. Reprinted January 1997. – [Http://www.lgo.org.uk](http://www.lgo.org.uk) (13.2.1998)

Memorandum of Understanding between Commission for Local Administration in England and the Standards Board for England. – [Http://www.lgo.org.uk/standards_board.htm](http://www.lgo.org.uk/standards_board.htm) (19.4.2008).

Origins and Function of the Local Government Ombudsmen Service in England. – [Http://www.lgo.org.uk/origins.htm](http://www.lgo.org.uk/origins.htm) (19.4.2008).

Parliamentary and Health Service Ombudsman. Ombudsman's Principles. – [Http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/good_administration/principles.html](http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/good_administration/principles.html) (18.4.2008).

Parliamentary Commissioner for Administration – Ombudsman, 15 October 1996, 55/96, Ombudsman's findings prompt DSS Agencies to offer compensation for errors. – [Http://www.coi.gov.uk/coi/depts/GPA/coi2817c.ok](http://www.coi.gov.uk/coi/depts/GPA/coi2817c.ok) (24.9.1997).

Principles of Good Administration. – [Http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/good_administration/principles.html](http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/good_administration/principles.html) (18.4.2008).

Principles for Remedy document. – [Http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/remedy/principles_remedy.html](http://www.ombudsman.org.uk/improving_services/remedy/principles_remedy.html) (18.4.2008).

Muut

ECMI. Minority Ombudspersons: collection of materials. – [Http://www.ecmi.de/doc/ombudsman/collection_framework.html](http://www.ecmi.de/doc/ombudsman/collection_framework.html) (27.8.2008).

Europa – Euroopan unionin portaali. Tietoa EU:sta. Toimielimet ja muut elimet. Euroopan oikeusasiamies. – [Http://europa.eu/institutions/others/ombudsman/index_fi.htm](http://europa.eu/institutions/others/ombudsman/index_fi.htm) (18.4.2008).

OIKEUSASIAMIEHEN RATKAISUT³

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset, lausunnot ja kirjeet

EOA 15.6.1921/53

EOA 13.12.1921/127 (kirje)

EOA 31.8.1923/90

EOA 31.8.1923/91

EOA 31.8.1923/92

EOA 3.9.1923/99

EOA 3.9.1923/100

EOA 22.9.1923/115

EOA 24.9.1925/173

EOA 2.10.1925/187

EOA 21.2.1927/37

EOA 19.4.1927/79

EOA 3.6.1927/101

EOA 17.8.1927/117

EOA 22.8.1927/124

EOA 29.12.1927/220

EOA 29.12.1927/223 (kirje)

EOA 9.10.1928/141

EOA 18.2.1929/31

EOA 4.3.1929/53

EOA 22.4.1929/98

EOA 19.7.1929/183

EOA 19.9.1929/319

EOA 25.9.1929/321

EOA 25.9.1929/322

EOA 20.5.1931/119

EOA 20.5.1931/120 (kirje)

EOA 14.7.1931/174

EOA 14.7.1931/175 (kirje)

EOA 15.10.1931/290

EOA 15.10.1931/291

EOA 23.12.1931/357 (kirje)

EOA 31.12.1931/372 (kirje)

EOA 31.12.1931/383 (kirje)

EOA 18.3.1932/90

EOA 2.4.1932/111

EOA 8.2.1933/23

EOA 22.5.1933/125

EOA 19.12.1933/518

EOA 30.12.1933/538

EOA 20.2.1939/154

EOA 23.9.1939/816 (kirje)

³ Luetteloon oikeusasiamiehen ratkaisuista on otettu mukaan vain sellaiset, joita on selostettu laajemmin. Vanhemmat ratkaisut sisältyvät kyseisen antovuoden vuosikirjaan. Uudemmat ratkaisut ovat oikeusasiamiehen internetissä julkaisemia. Lisäksi osaan tapauksista on viitattu vuosikirjan sivunumeroilla, koska näistä ovat puuttuneet päiväys ja diaaritiedot. Vuosikirjojen laatimistekniikka on vaihdellut vuosittain, ei vain vuosikertomuksen sisällön ja hakemistojen osalta, vaan myös sen suhteen, millaisia yksilöintitietoja kertomukseen otetuista ratkaisuista on esitetty. Ulkomaisten oikeusasiamiesten ratkaisut ovat alaviitteissä.

EOA 24.2.1940/74
 EOA 9.5.1940/177
 EOA 17.10.1940/650
 EOA 6.11.1944/1141 (kirjelmä)
 EOA 10.1.1944/8
 EOA 26.2.1944/170 (kirjelmä)
 EOA 19.9.1944/920
 EOA 12.12.1944/1339 (kirjelmä)
 EOA 13.12.1946/3024 (kirjelmä)
 EOA 18.7.1947/1625
 EOA 30.7.1947/1713
 EOA 31.7.1947/1724
 EOA 31.7.1947/1757
 EOA 31.7.1947/1777
 EOA 25.9.1947/2042
 EOA 9.12.1947/2670
 EOA 25.2.1948/320
 EOA 7.5.1948/915
 EOA 18.9.1948/1946
 EOA 29.9.1948/2045
 EOA 26.1.1949/79 (kirjelmä)
 EOA 14.5.1949/879 (kirjelmä)
 EOA 21.6.1949/939 (kirjelmä)
 EOA 14.9.1949/1401 (kirjelmä)
 EOA 30.9.1949/1534
 EOA 19.2.1951/150 (kirjelmä)
 EOA 29.8.1951/986
 EOA 15.11.1951/1560
 EOA 27.11.1952/1734 (kirje)
 EOA 25.4.1953/626 (kirjelmä)
 EOA 5.9.1955/1521
 EOA 6.9.1955/1529
 EOA 31.7.1956/1373 (kirjelmä)
 EOA 4.9.1963/1605 (kirje)
 EOA 13.2.1965/360 dnro 1026/64 (kirje)
 EOA 19.2.1965/430 dnro 168/64
 EOA 24.8.1965/1485 dnro 450/65
 EOA 23.10.1965/2787 dnro 443/64
 EOA 13.4.1967/862 dnro 263/67
 EOA 7.7.1967/1634 dnro 1169/66
 EOA 17.10.1967/2192 dnro1234/66
 EOA 8.11.1967/2434 dnro 625/67
 EOA 8.11.1967/2436 dnro 624/67
 EOA 7.12.1967/2766 dnro 194/67
 EOA 28.12.1967/2858 dnro 1061/66
 EOA 30.12.1967/2941 dnro 1208/66
 EOA 30.12.1967/2949 (kirje)
 EOA 18.1.1971/68 dnro 108/70
 EOA 19.1.1971/78 dnro 1125/70
 EOA 17.6.1971/799 dnro 936/69
 EOA 24.8.1971/978 dnro 348/71
 EOA 6.9.1971/1049 dnro 640/70
 EOA 15.9.1971/1113 dnro 173/71
 EOA 21.10.1971/1386 dnro 739/71
 (kirje)
 EOA 29.10.1971/1461 dnro 509/71
 EOA 3.12.1971/1640 dnro 546/70
 EOA 29.11.1973/2023 dnro 639/73
 EOA 28.12.1973/2176 dnro 905/72
 EOA 22.7.1974/934 dnro 1/73
 EOA 28.8.1974/1079 dnro 336/74
 EOA 11.10.1974/1299 dnro 828/74
 EOA 30.12.1974/1820 dnro 949/74
 EOA 20.2.1975/275 dnro 983/47
 EOA 29.10.1975/995 dnro 833/74
 EOA 1.3.1978/65 dnro 377/78 (kirje)
 EOA 19.5.1978/1442 dnro 33/78
 EOA 27.9.1978/2639 dnro 854/77 (kirje)
 EOA 27.1.1981/293 dnro 231/80
 EOA 20.3.1981/1065 dnro 48/81 (kirje)
 EOA 9.4.1981/1345 dnro 183/80
 EOA 20.5.1981/1864 dnro 1694/79
 EOA 5.10.1981/3162 dnro 1375/81
 (kirje)
 EOA 28.12.1981/4173 dnro 876/80
 (kirje)
 EOA 27.4.1982/1224 dnro 563/82 (kirje)
 EOA 13.5.1982/1406 dnro 574/82 (kirje)
 EOA 3.12.1982/3057 dnro 1570/81
 EOA 27.12.1982/3283 dnro 845/82
 (kirje)
 EOA 13.12.1983/2904 dnro 1743/81
 EOA 20.12.1983/2955 dnro 1426/82
 EOA 19.12.1984/3266 dnro 550/83
 EOA 1.7.1985/1663 dnro 995/83
 EOA 20.12.1985/3580 dnro 1060/4/84
 EOA 27.10.1986/2652 dnro 770/4/85
 EOA 15.1.1987/115 dnro 837/4/86
 EOA 4.5.1987/1328 dnro 409/4/85 (kirje)

- EOA 18.5.1987/1494, dnro 1438/4/86
(kirje)
- EOA 9.9.1987/2529 dnro 1719/4/86
(kirje)
- EOA 16.9.1987/2569 dnro 1024/4/85
- EOA 20.11.1987/3356 dnro 991/4/86
- EOA 5.5.1988/1422 dnro 700/2/88 (kirje)
- EOA 18.8.1988/2446 dnro 1389/4/87
(kirje)
- EOA 14.10.1988/3165 dnrot 318/4/87 ja
693/4/88
- EOA 14.4.1989/1114 dnro 1858/4/87
- EOA 27.4.1989/1297 dnro 516/4/89
(kirje)
- EOA 25.8.1989/2386 dnro 772/4/89
- EOA 30.8.1989/2453 dnro 789/4/89
(kirje)
- EOA 22.11.1989 dnro 15556/2/89 (kirje)
- EOA 9.1.1990/75 dnro 905/4/89
- EOA 6.3.1990/784 dnro 322/4/90 (kirje)
- EOA 15.5.1990/1620 dnrot 278/2/89 ja
680/4/89
- EOA 15.10.1990/3574 dnro 1030/4/89
- EOA 27.11.1990/4072 dnro 568/4/90
- EOA 30.11.1990/4135 dnro 1733/4/89
- EOA 8.11.1991/3782 dnro 223/4/90
- EOA 23.3.1992 dnro 99/4/90
- EOA 10.6.1992 dnro 670/4/91 (kirje)
- EOA 30.6.1992 dnro 1375/4/91
- EOA 30.6.1992 dnro 1620/4/91
- EOA 31.7.1992 dnro 287/2/92
- EOA 31.8.1992 dnro 495/4/91
- EOA 2.10.1992 dnro 683/4/92
- EOA 1.12.1992 dnro 103/4/92
- EOA 30.12.1992 dnro 715/4/91 (kirje)
- EOA 31.12.1992 dnrot 772/2/92 ja
870/2/92 (kirje)
- EOA 18.8.1993 dnro 1495/4/92
- EOA 15.3.1994 dnro 458/4/93
- EOA 17.5.1994 dnro 1258/4/93
- EOA 21.6.1994 dnro 1650/4/93
- EOA 19.10.1994 dnro 1934/4/93
- EOA 31.10.1994 dnro 1868/4/93
- EOA 28.11.1994 dnro 2209/4/93
- EOA 28.11.1994 dnro 2277/2/94
- EOA 12.12.1994 dnro 1307/4/93
- EOA 27.12.1994 dnro 2497/2/94
- EOA 19.5.1995 dnro 1011/4/94
- EOA 25.1.1996 dnro 2068/4/94
- EOA 1.9.1997 dnro 2424/4/95
- EOA 13.10.1997 dnro 1188/4/97 (kirje)
- EOA 20.10.1997 dnro 2087/4/97 (kirje)
- EOA 16.12.1997 dnro 2314/4/95 (kirje)
- EOA 16.3.1998 dnro 2557/4/95
- EOA 10.11.1998 dnro 2735/4/97
- EOA 13.11.1998 dnro 109/4/96
- EOA 13.11.1998 dnro 534/4/96
- EOA 29.12.1998 dnro 866/4/97
- EOA 14.1.1999 dnro 2484/4/98
- EOA 25.1.1999 dnro 906/2/97
- EOA 2.2.1999 dnro 2456/4/98
- EOA 3.3.1999 dnro 2009/4/96
- EOA 26.3.1999 dnro 362/4/96 (kirje)
- EOA 12.4.1999 dnrot 1062, 1069, 1080,
1083, 1099, 1104, 1108, 1123, 1124,
1162, 1165, 1283, 1797, 1919, 1965 ja
2394/4/98 sekä 1070 ja 1268/4/98
osittain.
- EOA 24.5.1999 dnro 838/4/96
- EOA 26.5.1999 dnro 2579/4/96
- EOA 23.6.1999 dnro 58/4/99
- EOA 25.10.1999 dnro 1655/4/96
- EOA 27.10.1999 dnro 2009/4/99
- EOA 10.12.1999 dnrot 2079, 2086, 2214
ja 2277/4/99
- EOA 31.12.1999 dnrot 1261/4/96 ja
1905/4/98
- EOA 31.12.1999 dnro 909/2/99
- EOA 29.2.2000 dnro 192/4/97
- EOA 17.3.2000 dnro 1211/2/99
- EOA 3.4.2000 dnro 664/4/00
- EOA 27.4.2000 dnro 445/4/97
- EOA 19.6.2000 dnro 2350/2/97
- EOA 29.6.2000 dnro 1517/2/99
- EOA 31.8.2000 dnro 1330/4/00
- EOA 5.9.2000 dnro 1216/4/00 (kirje)
- EOA 18.9.2000 dnro 819/4/98
- EOA 7.12.2000 dnro 2641/4/99
- EOA 15.12.2000 dnro 2034/4/99

EOA 29.12.2000 dnro 142/2/00
 EOA 25.4.2001 dnro 1253/4/98
 EOA 18.6.2001 dnro 1701/4/98
 EOA 17.10.2001, dnro 2296/4/00
 EOA 6.11.2001 dnro 850/4/99
 EOA 12.12.2001 dnrot 247/4/00 ja
 946/4/00
 EOA 31.12.2001 dnro 2278/5/01
 EOA 15.5.2002 dnro 2118/4/00 (kirje)
 EOA 25.6.2002 dnro 1636/4/00
 EOA 15.11.2002 dnro 2658/4/00
 EOA 30.5.2003 dnro 595/4/01
 EOA 5.6.2003 dnro 1803/4/00
 EOA 17.6.2003 dnro 1064/4/01
 EOA 28.11.2003, dnro 3034/4/01
 EOA 1.12.2003, dnrot 2734/2/03 ja
 2343/2/01 (kirje)
 EOA 26.1.2004 dnro 253/4/02
 EOA 16.1.2004 dnro 185/4/03
 EOA 30.12.2004, dnro 45/4/03
 EOA 15.3.2005, dnro 3358/4/04
 EOA 26.8.2005, dnro 1941/2/05 (viite
 dnrot 610/4/04, 697/4/04, 1252/4/04,
 1266/4/04, 1276/4/04, 1282/4/04,
 1287/4/04, 1298/4/04, 1300/4/04,
 1303/4/04, 1319/4/04, 1320/4/04,
 1328/4/04, 1385/4/04, 1340/0/04,
 1353/4/04, 1812/4/04, 1793/4/04,
 1818/4/04, 2251/4/04, 2258/4/04)
 EOA 28.4.2006 dnro 1148/4/04
 EOA 23.11.2006 dnro 326/4/05
 EOA 30.11.2006 dnro 347/4/05
 EOA 30.11.2006 dnro 2967/4/05
 EOA 30.11.2006 dnro 87/4/06
 EOA 19.3.2007 dnro 3826/4/05
 EOA 21.3.2007 dnro 1487/4/06
 EOA 5.4.2007 dnro 864/5/07
 EOA 20.8.2007 dnro 2046/4/05
 EOA 22.10.2007, dnro 2033/4/06
 EOA 31.10.2007, dnro 458/4/06
 EOA 17.12.2007, dnro 3760/4/05
 EOA 21.12.2007 dnro 1044/4/06
 EOA 26.2.2008, dnro 1787/4/06
 EOA 9.4.2008 dnro 488/2/07
 EOA 9.4.2008 dnro 489/2/07

EOA 10.6.2008 dnro 1732/2/08
 EOA 13.6.2008 dnro 3289/4/06
 EOA 24.6.2008 dnro 152/4/06
 EOA 14.8.2008 dnro 669/4/07
 EOA 12.9.2008 dnro 2237/4/06
 EOA 21.11.2008 dnro 2758/2/07
 EOA 18.12.2008 dnro 114/4/07
 EOA 18.12.2008 dnro 3971/4/07
 EOA 18.12.2008 dnro 4157/2/08
 EOA 30.12.2008 dnro 2576/4/08
 EOA 12.1.2009 dnro 3719/5/08
 EOA 23.3.2009 dnro 3624/4/07
 EOA 25.3.2009 dnro 213/2/09
 EOA 1.4.2009 dnro 3447/4/07
 EOA 20.4.2009 dnro 2810/4/07
 EOA 14.5.2009 dnro 2974/4/07
 EOA 17.6.2009 dnro 3257/4/08
 EOA 31.12.2009 dnro 949/2/08
 EOA 31.12.2009 dnro 1528/2/09
 EOA 18.1.2010 dnro 824/4/08
 EOA 18.3.2010 dnro 3467/4/08
 EOA 24.3.2010 dnro 415/4/09
 EOA 21.4.2010 dnro 2965/4/08
 EOA 17.8.2010 dnro 134/2/09
 EOA 27.8.2010 dnro 1851/4/09
 EOA 17.9.2010 dnro 2976/4/09
 EOA 24.9.2010 dnro 3407/4/09
 EOA 13.12.2010 dnro 1244/4/09
 EOA 30.12.2010 dnro 347/4/09 ja
 763/4/09
 EOA 30.12.2010 dnro 1520/4/09
 EOA 30.12.2010 dnro 273/4/09
 EOA 26.1.2011 dnro 3705/4/10
 EOA 28.1.2011 dnro 4181/4/09
 EOA 11.2.2011 dnro 2762/4/09
 EOA 16.2.2011 dnro 1933/2/10
 EOA 24.3.2011 dnro 3438/4/09
 EOA 11.4.2011 dnro 459/5/11
 EOA 14.4.2011 dnro 549/5/11 (lausunto)

**Apulaisoikeusasiameisten päätökset,
 lausunnot ja kirjeet**

AOA 1.2.1972/183 dnro 799/71
 AOA 20.11.1974/1520 dnro 473/73

- AOA 11.12.1974/1697 dnro 411/73 ja
412/73
- AOA 28.11.1980/3942 dnro 83/80
- AOA 19.1.1981/149 dnro 2067/80
- AOA 29.1.1981/357 dnro 129/81
- AOA 24.2.1981/751 dnro 1885/80
- AOA 9.4.1981/136 dnro 2065/80
- AOA (varamies) 14.8.1981/2536 dnro
685/81
- AOA 23.10.1981/3424 dnro 1463/81
- AOA 17.9.1982/2332 dnro 645/81
- AOA 14.9.1987/2549 dnro 1629/4/85
- AOA 6.10.1988/3062 dnro 934/4/88
(kirje)
- AOA 17.10.1988/3171 dnro 1424/2/88
- AOA 31.3.1989/996 dnro 413/4/89
- AOA (varamies) 22.6.1989/1816 dnro
1109/4/88 (kirje)
- AOA (varamies) 27.7.1990/2473 dnro
291/4/90
- AOA 22.2.1991/652 dnro 1321/2/89
- AOA 1.3.1991/758 dnro 1126/4/89
- AOA (varamies) 25.12.1991/4121 dnro
1598/4/90
- AOA 8.1.1992 dnro 1485/4/91
- AOA 20.1.1992 dnro 1157/4/91 (kirje)
- AOA 18.2.1992 dnro 932/4/90 (kirje)
- AOA 21.2.1992 dnro 1904/4/90 (kirje)
- AOA 23.4.1992 dnro 166/4/91
- AOA 24.6.1992 dnro 971/4/91
- AOA 12.6.1992 dnro 450/4/90 (varamie-
hen kirje)
- AOA 27.8.1992, dnro1664/4/91 (kirje)
- AOA 7.10.1992 dnro 675/4/91
- AOA 4.11.1992 dnro 1837/4/91
- AOA 30.12.1992 dnro 1635/4/91 (kirje)
- AOA 4.1.1994 dnro 1823/4/92
- AOA 26.1.1994 dnro 2/4/93
- AOA 16.5.1994 dnro 1078/4/93 (kirje)
- AOA 25.5.1994 dnro 1198/4/93
- AOA 11.7.1994 dnro 1321/2/93
- AOA 7.11.1994 dnro 1313/4/94
- AOA (varamies) 25.9.1995 dnrot
966/4/94 ja 1484/4/95
- AOA 24.10.1997 dnro 628/4/96
- AOA 22.5.1998 dnro 1373/4/96
- AOA 14.10.1998 dnro 1839/4/96
- AOA 27.1.1999 dnro 1320/4/96
- AOA 8.4.1999 dnro 2234/4/90
- AOA 22.4.1999 dnro 1204/4/98 (kirje)
- AOA 31.5.1999 dnro 2710/4/97
- AOA 21.6.1999 dnro 1355/2/99
- AOA 30.9.1999 dnro 385/4/98
- AOA 19.11.1999 dnro 1851/4/98
- AOA 13.12.1999 dnro 643/4/98
- AOA 30.12.1999 dnro 1040/4/97
- AOA 30.12.1999 dnro 1971/4/97
- AOA 26.1.2000 dnro 1365/2/99
- AOA 10.2.2000 dnro 2581/4/98
- AOA 10.5.2000 dnro 7/4/98
- AOA 12.5.2000 dnro 413/4/98
- AOA 24.5.2000 dnro 429/2/00
- AOA 9.6.2000 dnro 1647/4/98
- AOA 21.6.2000 dnrot 1097/4/98 ja
2413/4/99
- AOA 16.8.2000 dnro 1216/4/98
- AOA 31.8.2000 dnro 2139/4/99 (kirje)
- AOA 8.9.2000 dnro 2117/4/98
- AOA 13.9.2000 dnro 1146/4/98
- AOA 14.9.2000 dnro 1611/4/97
- AOA 15.9.2000 dnro 1314/4/99
- AOA 25.9.2000 dnro 764/4/98
- AOA 13.10.2000 dnrot 779/2/98 ja
1897/4/98
- AOA 19.12.2000 dnro 335/4/00
- AOA 29.12.2000 dnro 1932/4/98
- AOA 22.2.2001 dnro 501/4/99
- AOA 11.4.2001 dnro 2629/4/97
- AOA 21.6.2001 dnro 1164/5/01
- AOA 8.8.2001 dnro 1659/4/99
- AOA 27.8.2001 dnro 2499/4/99
- AOA 9.10.2001 dnro 1203/4/00
- AOA 19.11.2001 dnro 933/4/99
- AOA 19.12.2001 dnro 2306/4/99 (kirje)
- AOA 31.12.2001 dnro 965/4/98
- AOA 31.12.2001 dnro 2830/4/00
- AOA 11.6.2002 dnrot 1421/4/99,
2258/4/99, 2546/4/99 ja 1235/2/02
- AOA 14.6.2002 dnro 206/4/00
- AOA 20.8.2002 dnro 1258/4/99

AOA 9.10.2002 dnrot 1835/2/99 ja
 2200/4/99
 AOA 18.10.2002 dnro 588/4/99
 AOA 11.11.2002 dnro 2627/4/01
 AOA 15.11.2002 dnro 3153/4/01
 AOA 20.11.2002 dnro 2190/4/02
 AOA 20.12.2002 dnro 365/4/01
 AOA 28.5.2003, dnro 2979/4/01
 AOA 20.8.2003 dnro 1144/4/01
 AOA 25.8.2003 dnro 1334/4/02
 AOA 26.8.2003 dnro 2859/4/02
 AOA 23.9.2003 dnro 771/4/03 (kirje)
 AOA 31.10.2003 dnro 1248/4/02
 AOA 14.11.2003 dnro 2079/4/02 (kirje)
 AOA 28.11.2003 dnrot 2428 ja 3124/4/01
 AOA 31.12.2003 dnro 112/4/01
 AOA 27.2.2004 dnro 1861/4/03
 AOA 8.4.2004, dnro 537/5/04 (lausunto)
 AOA 31.8.2004 dnro 3130/4/02
 AOA 3.12.2004 dnro 890/4/03
 AOA 31.12.2004 dnro 2839/4/03
 AOA 24.3.2005 dnro 1459/4/04
 AOA 3.6.2005 dnro 40/4/04
 AOA 23.6.2005 dnro 2069/4/04
 AOA 3.11.2005 dnro 382/4/04
 AOA 29.11.2005 dnro 2668/4/03
 AOA 29.5.2006 dnro 3851/4/05
 AOA 22.6.2006 dnro 1776/4/05
 AOA 22.6.2006 dnro 3155/4/04
 AOA 22.6.2006 dnro 1918/4/05
 AOA 22.6.2006 dnro 1933/4/05
 AOA 10.11.2006 dnro 2325/4/06
 AOA 13.11.2006 dnro 646/2/05
 AOA 13.12.2006 dnro 2811/4/06
 AOA 18.12.2006 dnro 1953/4/06
 AOA 18.12.2006, dnro 2688/4/06
 AOA 31.8.2007 dnro 3000/4/05
 AOA 6.9.2007 dnro 1255/4/05
 AOA 6.9.2007 dnro 2300/4/05
 AOA 6.9.2007 dnro 3205/4/05
 AOA 24.10.2007 dnro 1348/4/05
 AOA 31.10.2007 dnro 685/4/06
 AOA 31.10.2007 dnro 1936/4/06
 AOA 7.11.2007 dnro 3197/5/07
 AOA 8.11.2007 dnro 3562/4/05
 AOA 28.11.2007 dnrot 1836/2/07,
 3832/4/06, 3417/4/06, 3070/4/06,
 2940/4/06, 2905/4/06, 2890/4/06 ja
 2888/4/06
 AOA 20.12.2007 dnro 2307/4/07
 AOA 21.12.2007 dnro 483/4/07 ja
 510/4/07
 AOA 31.12.2007 dnro 1046/4/06
 AOA 16.1.2008, dnro 590/4/05
 AOA 24.1.2008, dnro 2650/4/07
 AOA 7.2.2008 dnro 4135/4/06
 AOA 7.3.2008 dnro 2461/4/06
 AOA 10.3.2008, dnro 3525/4/06
 AOA 20.3.2008, dnro 2000/4/07
 AOA 27.3.2008, dnro 1776/4/07
 AOA 27.3.2008, dnro 36/4/08
 AOA 27.3.2008 dnro 429/4/08
 AOA 2.4.2008 dnro 4300/2/06
 AOA 24.4.2008 dnro 3785/4/07
 AOA 30.4.2008 dnro 3858/4/06
 AOA 26.5.2008 dnro 3249/4/06
 AOA 28.5.2008 dnro 3038/4/06
 AOA 28.5.2008 dnro 1311/2/08
 AOA 30.5.2008 dnro 4241/4/06
 AOA 6.6.2008 dnro 710/4/07
 AOA 12.6.2008 dnro 1197/4/06
 AOA 30.7.2008 dnro 2825/4/06
 AOA 30.7.2008 dnrot 499/4/06 ja
 500/4/06
 AOA 31.7.2008 dnro 3435/4/06
 AOA 16.10.2008 dnro 2629/5/08
 (lausunto)
 AOA 28.10.2008 dnro 2845/2/06
 AOA 27.11.2008 dnro 588/4/08
 AOA 15.12.2008 dnro 1569/4/07
 AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07
 AOA 19.12.2008 dnro 2457/4/07
 AOA 28.1.2009 dnro 361/4/07
 AOA 3.2.2009 dnro 4171/5/08
 AOA 3.3.2009 dnro 3082/2/07
 AOA 18.3.2009 dnro 3115/4/07
 AOA 20.3.2009 dnro 3646/2/07
 AOA 15.4.2009 dnro 3094/4/07
 AOA 20.4.2009 dnro 1240/4/07
 AOA 20.4.2009 dnro 4223/4/08

AOA 21.4.2009 dnro 676/4/07
 AOA 22.4.2009 dnro 1336/2/09
 AOA 22.4.2009 dnro 1901/4/07
 AOA 22.4.2009 dnro 2844/4/07
 AOA 24.4.2009 dnro 3531/4/06
 AOA 27.4.2009 dnro 3212/4/07
 AOA 13.5.2009 dnro 2272/4/07
 AOA 28.5.2009 dnro 3638/2/07
 AOA 8.6.2009 dnro 1242/4/07, 1447/2/07
 ja 1223/2/08
 AOA 16.6.2009 dnro 208/4/08
 AOA 16.6.2009 dnro 794/2/09
 AOA 18.8.2009 dnro 877/4/07
 AOA 11.9.2009 dnro 2957/4/09 (julkaise-
 maton)
 AOA 24.9.2009 dnro 2527/2/08
 AOA 13.10.2009 dnrot 344/4/09,
 730/4/09 ja 2036/4/09
 AOA 5.11.2009 dnro 795/4/08
 AOA 31.12.2009 dnro 949/2/08
 AOA 31.12.2009 dnro 1308/4/09
 AOA 22.1.2010 dnro 3481/4/08
 AOA 18.2.2010 dnro 213/2/09
 AOA 4.3.2010 dnro 711/2/09
 AOA 11.5.2010 dnro 2047/4/08
 AOA 11.5.2010 dnro 3884/4/08
 AOA 1.6.2010 dnro 12/4/09
 AOA 30.8.2010 dnro 2948/3/09
 AOA 9.9.2010 dnro 571/2/08
 AOA 14.9.2010 dnro 1989/2/09
 AOA 11.10.2010 dnro 1713/4/08
 AOA 11.10.2010 dnro 3298/4/10 ja dnro
 3436/4/10
 AOA 15.10.2010 dnro 3509/4/09
 AOA 21.10.2010 dnro 2855/4/10
 AOA 27.12.2010 dnro 227/4/09
 AOA 25.1.2011 dnro 329/4/10
 AOA 8.2.2011 dnro 4086/8/10
 AOA 21.2.2011 dnro 4864/4/09
 AOA 7.4.2011 dnro 4204/4/09

MUUT RATKAISUT

Oikeuskansleri

OKA 7.12.2007 dnro 7/50/06

OKA 22.01.2009 dnro 15/31/2008

Apulaisoikeuskansleri/sijainen

AOK 27.9.2002 dnro 1075/1/00
 AOK 19.12.2002 dnro 17/50/02
 AOK 28.8.2003 dnro 1422/1/02
 AOK 3.6.2004 dnro 525/1/03
 AOK 15.3.2006 dnro 710/1/04
 AOK 2.4.2007 dnro 53/30/05
 AOK 27.5.2008 dnro 715/1/06
 AOK 4.11.2008 dnro 101/1/2006
 AOK 18.8.2009 dnro 475/1/2007
 AOK 19.5.2010 dnro 295/1/2008
 AOKS 17.7.2002 dnro 677/1/01
 AOKS 14.7.2009 dnro 756/1/2007
 AOKS 28.4.2010 dnro 979/1/2008

Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutettu 22.8.2006 dnro
 22/52/03

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutettu 20.4.2009 dnro
 433/49/2009

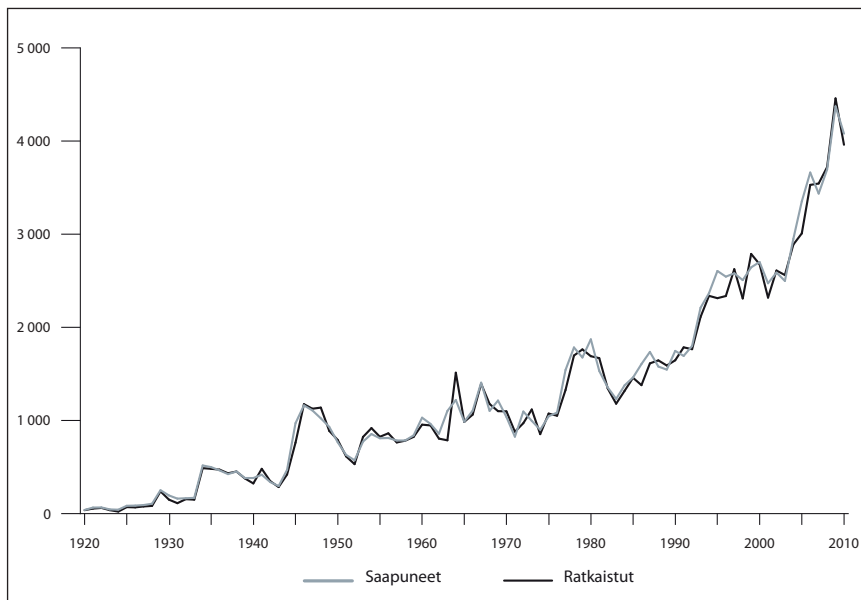
Vähemmistövaltuutettu

Vähemmistövaltuutettu 9.11.2007 dnro
 2256/65/2005

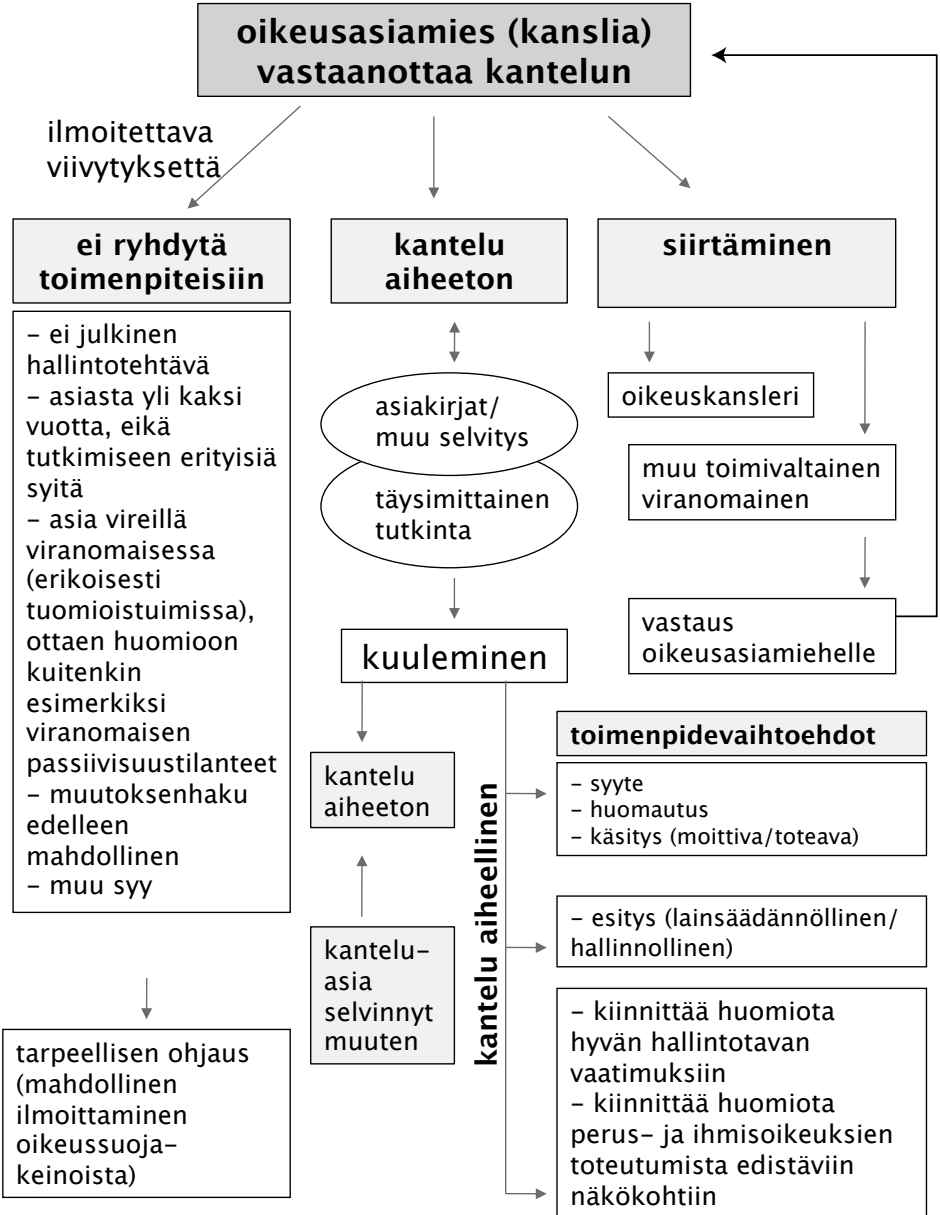
Lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOK	apulaisoikeuskansleri
AOKS	apulaisoikeuskanslerin sijainen
AVI	aluehallintovirasto
dnro	diaarinumero
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
FOB	Folketingets ombudsmænd
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
HM	Suomen hallitusmuoto (17.7.1919/94)
IOI	International Ombudsman Institute
JO	justitieombudsman
K	kertomus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LA	lakialoite
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
NGO	non-governmental organisation
OA	oikeusasiamies
OK/OKA	oikeuskansleri
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
Prop.	Regeringens proposition
PTK	pöytäkirja
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SOU	Statens offentliga utredningar
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVL	sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
TA	toivomusaloite
TAA	talousarvioaloite
TEO	terveydenhuollon oikeusturvakeskus
TPA	toimenpidealoite
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
Valvira	sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKS	valtakunnansyyttäjä
VNS	valtioneuvoston selonteko
YLE	Yleisradio

Liitteet



Liite 1. Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneet ja ratkaistut kante-
luasiat 1920-2010. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2011). Vir-
pi Salminen.



Liite 2. Kanteluasian käsittely.

Liite 3. Euroopan oikeusasiamiehet ja vastaavat instituutiot.¹

maa	instituution nimi ja perustamisvuosi ¹	instituution ominaisuudet/ erityispiirteet	www-osoite
Alankomaat	Nationale ombudsman 1981	sovitteleva tapauksittain raportoiva ulottuen vain osittain paikallishallintoon	nationaleombudsman.nl
Belgia	De federale ombudsman Le médiateur federal Der föderale Ombudsmann 1997	keskushallinnollisen ohella kielelliset olot huomioon ottavia alue- ja paikallishallinnon oikeusasiamiehiä	federaalombudsman.be ombudsman.be
Bulgaria	Омбудсман на Република България 2004 ²	instituution nähdään keskeisenä osana hyvän hallinnon (erikoisesti merkityksessä good governance) rakentamisessa	ombudsman.bg
Espanja	El Defensor del Pueblo 1981	suojelee ja puolustaa yksilön perusoikeuksia ja vapauksia	defensordelpueblo.es
Irlanti	Office of the Ombudsman 1984	sovitteleva ja aktiivisesti hyvän hallintotavan säännöstöjä suosituksina kehittävä	ombudsman.gov.ie
Islanti	Um Umboðsmann Alþingis 1997	pohjoismainen oikeusasiamies oikeusavun suosittelemahdollisuus	umbodsmaduralthingis.is
Italia	-	valtakunnallinen oikeusasiamies puuttuu, yhteistoimintaa aluetason oikeusasiamiehillä	difensorecivico.org
Itävalta	Volksanwaltschaft 1977	liittovaltiopäiville sekä liittovaltioille erikseen raportoiva	volksanw.gv.at
Kreikka	ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ 1997	yhdistelmä klassista ja ihmisoikeuksia edistävää	synigoros.gr
Kypros	ΓΡΑΦΕΙΟ ΟΠΙΤΡΟΠΟΥ ΔΔΟΚΗΣΕΩΣ (ΟΜΠΟΥΤΣΜΑΝ) 1991	presidentin ja kansanedustuslaitoksen yhdessä valitsema hallinnon asianmukaisuuden valvoja	ombudsman.gov.cy
Latvia	Latvijas republikas tiesībsargs 1995 ³	yhdistelmä klassista oikeusasiamiestä ja ihmisoikeusvaltuutettua	tiesibsargs.lv

¹ Taulukko sisältää Euroopan unionin jäsenvaltiot sekä Norjan, Islannin, Sveitsin sekä Venäjän.

Liettua	Lietuwas seimo kontrolierias 1995	suojelee oikeutta hyvään hallintoon varmistamalla ihmisoikeuksien toteutumista viranomaistoimintaa valvomalla	lrski.lt
Luxemburg	Médiateur du Grand Duché de Luxembourg 2004	välittäjätyyppinen	ombudsman.lu
Malta	Ombudsman 1995	kansanedustuslaitoksen valitsema ja presidentin nimittämä	ombudsman.org.mt
Norja	Stortingets ombudsmann 1962	hyvää hallintoa kehittävä ja ihmisoikeuksien toteutumista valvova	sivilombudsmannen.no
Portugali	Prevedor de Justiça 1976	hallinnon toimivuutta ja perus- ja ihmisoikeuksia valvova- ja edistävä	provedor-jus.pt
Puola	Rzecznika Praw Obywatelskich 1987	perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvova- ja edistävä, perustuslakituomioistuinn-rooli	brpo.gov.pl
Ranska	Médiateur de la République 1973	presidentin eikä parlamentin valitsema, sovittelutehtävä korostuu, kantelu tapahtuu kansanedustajien tai alueellisten välittäjien kautta	mediateur-republique.fr
Romania	Institutia Avocatul Poporului 1997	perustuslakituomioistuimessa esiintyvä sekä alueellinen järjestelmä	avp.ro
Ruotsi	Riksdagens ombudsman 1809	valvoo myös tuomioistuimia, syyttämismahdollisuus, myös oikeuskansleri (justitiekanslern)	jo.se
Saksa	-	oikeusasiamies liittovaltion tasolta puuttuu, vain sotilasoikeusasiamies, liittopäivien vetoomusvaliokunta 1949	bundestag.de
Slovakia	Kancelária verejného ochrancu práv 2002	perusoikeuksien toteutumista puolustava	vop.sk
Slovenia	Varuh clovekovih pravic 1995 ⁴	ihmisoikeuksia valvova	varuh-rs.si
Sveitsi	-	valtakunnallinen puuttuu, joissakin kantoneissa ja kaupungeissa	-

Suomi	eduskunnan oikeusasiamies 1920 ⁵	valvoo myös tuomioistuimia syyttämismahdollisuus rinnasteisen instituution olemassaolo (valtioneuvoston oikeuskansleri)	oikeusasiamies.fi
Tanska	Folketingets Ombudsmand 1955	periaatteessa klassisen oikeusasiamiesinstituution mallimaa ei valvo tuomioistuimia eikä virkasyytteen nostamismahdollisuutta	ombudsmanden.dk
Tšekin tasavalta	Verejný ochrānce práv 2000	aktiivisesti suosituksia esittävä, lähellä Euroopan oikeusasiamiehen toimintatapoja	ochrance.cz
Unkari	Országgyűlési Biztosok Hivatala 1995	oikeusasiamiestoimielin jakautunut neljään erilliseen oikeusasiamieheen (toimivalta-alueinaan tietosuoja, etniset kysymykset, sukupolvikysymykset sekä yleisemmät perusoikeuskysymykset)	obh.hu
Venäjä	Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации 1998	ihmisoikeusvaltuutettu	ombudsman.gov.ru
Viro	Oiguskantsler 1993	alkujaan lähinnä oikeuskansleria vastaava instituutio, jota muutettu oikeusasiamies-instituution suuntaan	oiguskantsler.ee
Yhdistynyt kuningaskunta	Parliamentary and Health Service Ombudsman 1967	ns. MP-filteri alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä ja julkisen terveydenhuollon erityisjärjestely aktiivisesti sovitteleva	ombudsman.org.uk

¹ Perustamisvuodeksi on laitettu taulukkoon kaikille maille sen, jonka ne ovat ilmoittaneet Wienin yliopiston IOA-Chapter Europe tekemässä kyselyssä. Vuosiluvuksi on laitettu se, mitä nämä maat pitävät kansallisen oikeusasiamiesinstituutionsa vuosipäivänä. Kirjallisuudessa esiintyy maiden kohdalla jonkin verran erilaisia vuosilu-

kuja. Nämä aiheutuvat siitä, että lainsäädännön aikaansaamisen vuosi ei ole välttämättä aina toiminnan käynnistämisen vuosi.

² Bulgarian oikeusasiamiestä ei ole Wienin yliopiston selvityksessä. Bulgariaa ei mainita ollenkaan, vaikka mukana on myös esim. Israel. Bulgarian oikeusasiamiehen toiminnan käynnistämisessä oli ongelmia, koska valintaa ei saatu tehtyä ja toiminta alkoi vasta 2005. Ks. esim. Center for the Study of Democracy, Brief (July 2005, No 6), <http://www.csd.bg>. Ks. myös CDL (2001)33 ja CDL (2001)44.

³ Lainsäädäntö on uudistettu vuoden 2007 alusta. Tätä ennen aloitti lähinnä ns. Pariisin periaatteiden mukaisena organisaationa, koska ei katsottu olevan vielä valmiita Skandinavian tyyppiseen oikeusasiamiesinstituutioon. Ombudsman Report 2007, s. 5.

⁴ Perustuslaissa säädettiin 1991, toimintaa sääntelevä säädös 1993, toimintansa aloitti 1995.

⁵ Suomen osalta näkyy kansainvälisessä keskustelussa sekä hallitusmuodon vuosilukua 1919 että instituution käynnistymisen vuosilukua 1920.

Oikeustapaushakemisto

Korkein oikeus

KKO 1934 II 500 s. 182
KKO 1947 II 1 s. 348
KKO 1954 II 47 s. 348
KKO 1995:107 s. 344
KKO 1995:184 s. 496
KKO 1996:153 s. 393
KKO 1997:33 s. 344
KKO 1999:128 s. 498
KKO 2000:40 s. 344, 345
KKO 2001:54 s. 345
KKO 2001:93 s. 357
KKO 2008:10 s. 362
KKO 2009:62 s. 423
KKO 2009:86 s. 342
KKO 2010:23 s. 500

Korkein hallinto-oikeus

KHO 19.05.1976/2028 s. 397
KHO 01.06.1983/2017 s. 348
KHO 20.05.1986/1726 (KHO 1986 B II 570) s. 349
KHO 11.08.1988/3035 (KHO 1988 A 72) s. 350
KHO 29.04.1991/1433 (KHO 1991 A 21) s. 397
KHO 18.09.1997/2285 (KHO 1997:92) s. 447
KHO 07.04.2000/686 s. 467
KHO 15.05.2000/906 s. 503
KHO 08.06.2000/1894 s. 289, 447
KHO 11.04.2002/823 (KHO 2002:30) s. 496, 499
KHO 19.06.2002/1516 (KHO 2002:43) s. 471
KHO 08.10.2002/2393 (KHO 2002:61) s. 463, 471, 501
KHO 20.12.2002/3400 s. 397
KHO 25.06.2003/1540 (KHO 2003:38) s. 477

KHO 01.09.2003/1998 (KHO 2003:57) s. 355
KHO 31.12.2003/3382 (KHO 2003:99) s. 496
KHO 03.02.2004/187 s. 458
KHO 7.5.2004/1010 (KHO 2004:46) s. 463
KHO 23.06.2005/1573 (KHO 2005:43) s. 547
KHO 29.08.2005/2142 (KHO 2005:54) s. 463, 471
KHO 29.11.2005/3156 (KHO 2005:84) s. 289
KHO 26.04.2006/980 (KHO 2006:19) s. 500, 503
KHO 02.10.2006/2511 (KHO 2006:69) s. 547
KHO 16.11.2006/3044 (KHO 2006:87) s. 546
KHO 23.11.2006/3110 (KHO 2006:90) s. 460, 545
KHO 16.4.2007/979 (KHO 2007:22) s. 206, 435
KHO 01.06.2007/1470 (KHO 2007:35) s. 548
KHO 12.07.2007/1830 (KHO 2007:48) s. 547
KHO 12.07.2007/1831 (KHO 2007:49) s. 385, 497, 547–548
KHO 05.10.2007/2525 (KHO 2007:67) s. 548
KHO 15.01.2008/33 (KHO 2008:1) s. 547
KHO 31.03.2008/624 (KHO 2008:20) s. 448
KHO 15.04.2008/777 (KHO 2008:24) s. 547
KHO 08.07.2008/1653 (KHO 2008:53) s. 471
KHO 29.07.2008/1772 s. 548, 560

KHO 30.01.2009/205 (KHO 2009:11)

s. 547

KHO 2.07.2009/1701 (KHO 2009:69)

s. 289

KHO 20.11.2009/2793 (KHO 2009:93)

s. 500

KHO 13.04.2011/1025 (KHO 2011:39)

s. 590

Hovioikeudet

Helsingin hovioikeus 12.6.2008 n:o 1751

s. 342

Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1995 n:o 33

(julkaisematton) s. 341–342

Itä-Suomen hovioikeus 8.12.2005 n:o

1428 s. 497

Vaasan hovioikeus 12.06.1981 n:o 722

s. 499

Vaasan hovioikeus 23.09.1992 n:o 1698

s. 581

Vaasan hovioikeus 09.04.1997 n:o 508

s. 499

Vaasan hovioikeus 18.12.1998 n:o

1480–1481 s. 499

Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeus 19.9.2007

07/1242/2 s. 500, 505

Kuopion hallinto-oikeus 16.6.2010

10/0358/7 s. 499

Kuopion hallinto-oikeus 21.12.2010

10/0608/2 s. 499

Turun hallinto-oikeus 11.04.2008

08/0218/3 s. 463, 464

Vaasan hallinto-oikeus 02.09.2010

10/0455/3 s. 507

Vakuutus-oikeus

VakO 353:2010 s. 348

Vesiylioikeus

Vesiylioikeus 15.11.1990/191 s. 496

Euroopan yhteisön/unionin tuomioistuimet

EY-tuomioistuin/unionin tuomioistuin

56 and 58/64, *Établissements Consten*

S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-

GmbH v. Commission of the European

Economic Community [1966] ECR

429 (englanninkielinen erityispainos

299) s. 539

43/59, 45/59, 48/59, *Lachmüller v.*

Commission of the European Econom-

ic Community [1960] ECR 983 s. 539

44/59, *Fiddelaar v. Commission of the*

European Economic Community

[1960] ECR 1119 s. 539

29/69 *Staunder v City of Ulm* [1969]

ECR 419 s. 539

374/87 *Orkem* [1989] ECR 3283 s. 539

C-269/90 *TU München* [1991] ECR

I-5469 s. 539

C-430 ja 431/93 *Van Schijndel & Van*

Veen [1995] ECR I-4705 s. 474

C-482/10 *Teresa Cicala v. Regione*

Siciliana, kanne. s. 538

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin/ unionin yleinen tuomioistuin

T-450/93, *Lisrestal, CFI* [1994] ECR

II-1177 s. 539

T-167/94 *Detlef Nölle* [1995] ECR

II-2589 s. 539

T-178/98 *Fresh Marine Company AS v.*

Commission of European Communi-

ties, 24.10.2000 s. 550

T-103/99 *Associazione delle Cantine*

Sociali Venete v. Euroopan oikeusasias-

mies ja Euroopan parlamentti,

22.5.2000 s. 399

T-196/99 *Area Cova SA ym. v. Euroopan*

unionin neuvosto ja Euroopan yhteisö-

jen komissio, 6.12.2001 s. 550

T-209/00 *Frank Lamberts v. Euroopan*

oikeusasiamies, 10.4.2002 s. 396,

397, 399, 506, 550

T-219/02 ja T-337/02 *Herrera v. Euroopan yhteisöjen komissio*, 28.10.2004
s. 93

T-193/04 *Hans-Martin Tillack v. Euroopan yhteisöjen komissio*,
4.10.2006 s. 396, 548, 550

T-382/10 *Vilroy et Boch v Euroopan komissio*, kanne. s. 538

Virkamiestuomioistuin

F-42/10 *Skareby v. Commission*, kanne.
s. 548

F-112/10 *Trentea v. FRA* (European Union Agency for Fundamental Rights), kanne. s. 548

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin

Kudla v. Puola, tuomio 26.10.2000
s. 441

Pitkänen v. Suomi, tuomio 9.3.2004
s. 441

Kukkola v. Suomi, tuomio 15.11.2005
s. 441

Ekholm v. Suomi, tuomio 24.7.2007
s. 438

Asiahakemisto

A

alkoholi 123, 125, 466, 481
avoimuus 24, 53, 55, 79, 88, 91, 92, 96,
137, 162, 177, 233, 279, 371, 405, 409,
424, 470, 493, 499, 532–534, 560, 569,
570
armahdus 120, 347
alueellinen oikeusasiamies 24, 48–50, 73,
95, 398, 590
aluehallintovirasto 199–200, 204–205,
219, 277, 281–283, 354, 402, 588–589
anonyymi 120, 343, 385,
asiallisuus 32, 491, 493, 527
asianajaja 21, 43, 146, 156–157, 171–
172, 185–187
armeija (ks. puolustusvoimat)

B

byrokraatia 21, 37, 45, 71, 139, 150

C

Citizen's Charter 53, 564
common law 22, 37, 42–43, 71

E

esteellisyys 50, 139, 145, 173, 181,
193–194, 287, 310, 313–314, 343–344,
349, 361, 375, 395–396, 398, 547, 552,
565
Euroopan neuvosto 50, 54, 66–68, 70,
157, 159, 161, 162, 195, 196, 198, 212,
224, 226, 229, 231, 233, 237, 267,
408–414, 438, 462, 464, 467–468, 480,
482–484, 487, 545, 562, 566–570, 584,
586, 595, 596
Euroopan oikeusasiamies 19, 24, 48, 54,
64, 69–70, 77–96, 101, 137, 157, 160,
163, 189, 209–210, 224, 227, 248–249,
269, 278, 287, 296–297, 302, 325, 337,
352, 375, 385–387, 397–401, 405, 424,
454, 471–474, 505, 513–514, 521,

532–540, 543–544, 548–550, 560–563,
565–566, 586

ex gratia 52, 325, 357, 580–582

F

friendly solution 88, 296, 325, 352

G

god förvaltningskik (k) 40–41, 527
good administration 23, 45, 53, 68, 414,
514, 521, 528–531, 533–534, 539, 542,
545, 548, 564, 568–570, 573
good governance 521, 564, 569, 572–573
good government 42
good practice 24, 50–51, 55, 526

H

hallintokantelu 247, 297, 299, 309,
313–314, 322, 359, 395, 397, 403, 435,
442–443, 595
hallintovalitus 264, 312, 331, 402, 504
hallintolaki 40, 61, 143–144, 174, 178,
193, 248–249, 280, 291, 298–302,
310–314, 331–332, 395, 403, 415, 429,
433, 445–446, 454, 460, 466, 490–491,
506, 508, 513, 514–517, 526, 535,
543–544, 546–548, 554, 546–548,
554–561, 572, 573
hallintomenettelylaki 143–144, 310–312,
381, 514, 524, 526–527, 535, 553,
557–558, 559, 565
harmaa vyöhyke 183, 191, 528, 558, 580
hoitotakuu 144, 146, 452, 588
huomautus 30, 87–88, 109, 122, 124,
125, 126, 170, 182, 192, 243, 260, 274,
307, 315–322, 328, 334, 339–341, 342,
344–345, 347, 351–352, 359, 369, 373,
397, 400, 404, 405, 423, 428, 430–433,
435–437, 447, 490, 494, 497–498, 500,
506, 507, 525, 551

huono hallinto 19, 21, 57, 65, 85,
528–529, 537, 563
hyvinvointivaltio 37, 39, 71, 125, 127,
146, 164, 587
hyvitys 52, 58, 59, 75, 133, 227, 231, 258,
324, 325, 328, 351, 353, 357–359,
361–363, 402, 442, 445, 578, 580–583
hyvä hallinto 50, 53, 55, 65, 75, 79,
85–86, 91, 93, 95–100, 135–136, 139,
174, 191, 193, 216, 238, 257, 259–260,
265, 275–276, 280, 286, 291, 297, 300,
304, 311, 313–314, 316, 318–319, 321,
330–331, 335, 338–339, 400, 405, 407,
414, 437, 448, 453, 456–457, 466, 469,
478, 482, 485, 491, 498, 506–507, 517,
521–526, 534, 538, 543–545, 573, 581,
586
– perustuslain 21 § 174, 183, 191,
193, 300, 304, 314, 331, 414,
440–441, 444, 446, 456–457, 459,
466, 484, 490, 504, 547, 553,
555–556, 558–560
– peruskirja 41 artikla 91, 414,
538–541, 545, 548–550, 566,
572–573
hyvä hallintotapa 40–41, 45, 49, 53–55,
65, 91, 100, 183, 247, 262, 275–276,
316, 319, 321–322, 339, 414, 448,
482, 484, 490, 492–493, 523–526,
532–538, 543–544, 546–548, 550–553,
556–557, 562–563, 566, 573, 598

I

ihmisoikeusinstituutio 67, 70, 148–149,
203, 208, 219, 223–229, 231, 233–234,
237–240, 260–261, 275, 403, 415, 477,
483, 486–488, 572, 595–596, 599
Ihmisoikeuskeskus 147–152, 164, 168,
182, 207, 228, 233–241, 244, 275, 380,
415, 477, 487–488, 489, 545, 578–579,
596, 599
ihmisoikeussopimus 15, 54, 66, 148, 183,
191, 196, 229, 232, 236, 240, 296,
305–306, 363, 370, 398, 438, 441–442,
467, 480–484, 487, 489, 511, 545, 566,
567, 571

ihmisoikeustuomioistuin 67, 79, 157,
224, 231–232, 237, 354, 398, 438,
441–442, 462, 462, 464, 467–468, 471,
480, 483, 488, 510, 511
ihmisoikeusvaltuutettu 24, 58, 73, 100,
208, 224, 232–233, 483, 588, 595
ikäsyryntä 60, 453
itsehallinto 32, 59, 199–202, 204, 219,
250, 404, 455, 458, 461, 500, 557, 589
itsekriminointisuoja 307, 309, 338,

J

joutuisuusperiaate 433–434
joutuisuusvaatimus 433–434, 440
julkinen hallintotehtävä 109–110, 135,
174–182, 204, 405, 415, 445, 481, 493,
558
julkinen tehtävä 109–110, 174–182, 238,
338, 363, 445–447, 452, 493, 495,
509–510, 585, 592
julkinen valta 129, 135, 174–182, 188,
357, 360, 364, 368, 405, 447, 499, 510,
529, 577, 587
julkisuuslaki 177, 184, 224, 281, 309,
342, 344, 355, 371, 385–387, 397, 431,
527, 559, 561, 598
jätemaksu 457–458, 500

K

Kansaneläkelaitos 329, 357, 437, 453
kielelliset oikeudet 191, 214, 230, 454
kielilaki 230, 454
kirkko 334, 513
kohtuus (kohtuullisuus, kohtuuttomuus)
19, 42–43, 48–49, 50–51, 53, 58–62,
81, 85, 151, 201, 267, 272, 279,
302–303, 305, 307, 326, 342, 350, 353,
355, 457–361, 372, 376, 381–382, 400,
409, 429–430, 432, 434, 439–442, 444,
456, 458, 459–460, 466, 468, 501, 530,
533, 536–537, 540–541, 549, 554, 581,
588,
kolmijako-oppi 23, 182, 187, 196, 199,
234, 412–413

komissio 61, 78–81, 88–89, 92–94, 123,
159, 229, 267, 287, 296–297, 352, 385,
399, 411, 471, 473, 476–477, 492,
533–535, 538, 541, 548
kuluttajariitalautakunta 405
kuluttajansuoja 405, 582, 585
kuuleminen 152, 162, 217, 280, 283, 295,
296, 298, 299, 300, 301, 305, 494, 514,
515, 534, 547, 555, 564

L

lapsi 24, 31, 54, 58, 74, 77, 146, 157, 204,
207–209, 251, 375, 448, 481
legalismi 101
legalistinen 96, 322, 352, 360, 364,
405–406, 560, 566
legaliteettiperiaate 82, 544
Lissabonin sopimus 84, 538, 540, 542,
566
lojaliteettiperiaate 82, 474
luottamuksellisuus 66, 70, 82, 84, 92,
212, 282, 347, 387, 388, 409
luottamuksensuoja(periaate) 547, 554,
570
lääkäri 120, 144, 194, 207, 249, 289, 344,
347, 349, 355, 382, 491, 494, 499–500,
590
läninhallinto/hallitus 144, 199, 200,
204, 206, 207, 219, 232, 250, 261, 278,
283, 284, 298, 299, 331, 332, 349, 350,
354, 407, 429–430, 432–433, 436, 439–
440, 501, 559, 589, 592

M

maankäyttö 441, 449–450, 490
Maastrichtin sopimus 78, 83
maistraatti 430, 504, 547
maladministration 43–45, 50–54, 57, 81,
83–86, 527–533, 545, 548–549, 563
médiateur 22, 56–57, 58, 78, 85, 151, 161
mielisairaanhoito 120, 214

N

neuvonta 46, 148, 184, 226, 232, 234,
245–247, 252, 265, 268, 292, 330–331,

358, 388, 403, 422, 505, 514–516, 522,
526, 537, 552, 555, 559, 585, 589,
590–593, 597

O

objektiivisuus 526, 536
objektiviteettiperiaate 463, 469, 526,
530, 554
oikeusvaltio 37, 125, 147, 189, 196, 198,
257, 354, 407, 523, 541, 567, 577, 598
oikeusvoima 199, 397, 503
ombudsmand 22, 38, 39, 98
ombudsmann 22, 30–31, 41, 97, 98, 154,
160, 161, 214, 221, 247, 256, 266, 329,
367, 526, 584
opettaja 21, 120, 494, 551, 599
oppilas 458

P

palveluperiaate 381, 537
Pariisin periaatteet 147, 148, 214, 224,
226, 228, 233, 239, 258, 275, 403, 415,
487, 595
parlamentaarinen 45–49, 51, 66–67, 78,
85, 98, 100, 132, 173, 591
passiivisuus 61, 89, 116, 181, 194, 197,
264–267, 269, 281–282, 286, 295–296,
327, 341, 383, 361, 420, 429–431, 435,
436, 439, 441–445, 507, 582, 590, 591
perusoikeuskirja 83, 91, 414, 536,
537–543, 545, 548, 550, 566, 572
perustuslakituomioistuimien 56, 59–60, 65,
72–75, 160, 189, 195–196, 198, 411,
414
perustuslakivaliokunta 106, 113, 118,
126, 132, 136, 138, 140, 142, 144, 152,
162–163, 167, 175, 217, 218, 222, 227,
235–238, 241, 251, 256, 261–264, 268,
273, 282, 291, 300, 303–304, 311, 325,
336–338, 340, 344, 350, 356, 361, 362,
366–372, 374, 376, 383, 394, 420–422,
441, 442, 444, 452, 479, 486, 511–512,
583
poliisi 20, 32, 45, 48, 84, 97–98, 119, 121,
123–125, 134, 139, 144–146, 168, 172,

- 214, 216–219, 246, 252, 274, 278, 284, 288, 303, 305, 307, 309, 311, 316, 326, 334, 339, 342–343, 347, 382, 385, 391, 402, 407, 419, 422–424, 447, 454, 456, 465, 484, 490–491, 497, 507, 513, 514, 522, 526, 555, 561
- poliisi(hallinto) 20, 32, 45, 48, 97–98, 217
- poliittinen 74, 93, 101, 123, 124, 408, 483, 515, 538
- posti 33, 121, 176, 180, 193, 210, 248, 252, 258, 323, 344, 370, 439, 445–446, 448–449, 491, 494, 515, 516, 567
- potilas 55, 144, 151, 204, 322, 323, 429, 502, 587, 591
- potilasiamies 272, 273, 589, 592
- puolueettomuus 24, 32, 43, 47, 49–50, 55, 66, 70, 74, 160, 303, 345, 356, 360, 370, 376, 393–396, 411, 463, 491, 527, 536, 552, 555, 564–565, 567, 570
- puolustusvoimat 20, 31, 60, 117, 125, 140, 146, 170–171, 212–217, 382, 391, 493, 510
- purku 125, 246, 323–324, 348–350, 413, 414, 441, 443
- R**
- rakennus 123, 214, 269–270, 283, 344, 349, 350, 398, 441, 449–450, 455, 496, 504, 514, 551, 556, 559, 585
- rakentaminen 71, 99, 451
- riippumattomuus 24, 39, 43, 47, 64, 66, 70, 83, 92, 148, 158–160, 182–183, 186–187, 189–191, 193, 195–197, 199, 225–228, 240, 340–341, 356, 371, 376, 393–394, 396, 411, 413, 487, 497, 512–513, 536, 589, 594
- S**
- saame 230, 236, 454, 481
- sananvapaus 145, 508, 511
- soft law* 320, 321, 351, 428, 536, 560, 563, 598
- sosiaaliamies 144, 272, 587, 591, 592
- sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ks. Valvira
- sosiaalihuolto 32, 204, 386, 406, 419, 507
- sosiaalihalinto 44, 97–98, 127, 204, 507–508
- sosiaaliset oikeudet 134, 144, 146, 369, 448
- sosiaaliturva 60, 134, 422, 482, 486, 592
- sosiaalivakuutus 419, 422
- sotilasoikeusasiamies 23, 38, 41, 54, 63
- sovintoesitys/ratkaisu 52, 79, 87–88, 296, 352, 354, 405, 580
- sovittelu 12, 51, 57, 58, 64, 94, 100, 250, 297, 327, 351–355, 357–358, 361, 388, 405, 406, 578, 580, 584–588, 591, 598
- suhteellisuusperiaate 352, 456, 460, 467, 526, 530, 554, 570, 586
- syrjintä 24, 30, 60, 89, 92, 131, 182, 203, 206, 210–211, 227, 229, 230–233, 238, 346, 367, 415, 430, 451–457, 460–463, 465–468, 471, 473, 476, 489, 501, 530, 533, 537, 564, 572, 588
- syyte 20, 30, 38, 99, 108, 109–113, 119, 124–125, 129, 130, 137, 141, 150, 180–181, 183–186, 188, 190, 192, 198, 215, 243, 268, 270, 275, 295, 300, 302, 306–307, 309, 315–318, 322, 333–347, 354, 359, 386, 394, 398, 423, 429, 432, 485, 488, 498, 507, 525, 580, 587, 598
- syyttäjä 27, 32, 73, 75, 81, 109, 110, 119, 127, 137–138, 141, 146, 157, 185–186, 190, 216, 257, 266, 334, 340, 343–346, 351, 419, 423–424, 485, 522, 526
- T**
- taksi 466
- tasa-arvo 23–24, 60, 74, 77, 128, 202–203, 205–207, 229–231, 239, 266, 415, 424, 430, 449–450, 452–455, 458, 460, 463, 465, 470–471, 489, 493, 599
- tasa-arvovaltuutettu 207, 230, 239, 266
- tehokkuus 298, 351, 446, 507, 521, 550
- terveydenhuollon oikeusturvakeskus 289, 347

terveydenhuolto 24, 32–33, 47–49, 55,
134, 144–145, 194, 200–201, 204–205,
207, 213, 216, 219, 252, 289, 298, 337,
347, 361, 386, 391, 406–407, 419,
422–424, 447, 452, 499, 503, 515, 522,
561, 582, 587, 592

tietosuojavaltuutettu 89, 203, 205, 206,
209–210, 229, 233, 317, 537, 573

toimeentulotuki 134, 204, 391, 422,
431–435, 466–467, 480, 492

tosiasiallinen hallinto 100, 144, 267, 561
TSS-oikeudet 383

työsuojelu 205, 424, 456, 593

työvoima(hallinto) 32, 123, 134, 270,
348, 419, 423, 425, 431, 448, 504,
514–515, 590

U

ulkomaalais(hallinto) 47, 60, 98, 214,
220, 251, 288, 381, 419, 423, 430, 433,
450, 473–474

V

vahingonkorvaus 52, 192, 245, 254, 268,
294, 309, 324–327, 341, 342, 347,
352–353, 357–358, 361–364, 361–363,
397–401, 434–435, 548, 550, 580–583,
586, 590, 594

valituskelpoisuus 267, 289, 397–398,
503–504, 590

valtionalouden tarkastusvirasto 205,
275, 521

Valvira 33, 151, 204, 205, 219, 277,
282–284, 289, 354, 588

vammaiset 30, 60, 127, 145, 205,
211–212, 249, 299, 342, 386, 391,
448–450, 454, 500–501, 503

vammaispalvelu 127, 145, 299, 391, 500,
503

vanhus 146, 204–205, 216, 284, 288, 382

vankeinhoito 97, 115, 116, 125, 134, 146,
153, 213–216, 252, 368, 391, 419,
423–424, 448

vanki 46, 55, 76, 98, 111, 112–123, 131,
140, 171, 212–220, 285, 305, 360, 368,
465

vankila 46, 55, 98, 116–118, 122–123,
131, 140, 171, 212–217, 219, 220, 285

verohallinto 328–330

verotus 37, 99, 329, 349, 386, 419

vetoamusvaliokunta 24, 56, 63–64,
78–81, 85, 92, 139, 325, 371, 426, 534,
536

viivästyminen 202, 429, 432, 434–435,
442, 444

virallisperiaate 273, 280, 290, 475

virantäyttö 494, 590

virka-astekantelu 201, 202, 204, 277, 589

virkamiesmoraali 180, 493

virkarikos 30, 135, 141, 180–182,
184–185, 189, 268, 275, 303, 306, 309,
317, 322, 333–336, 339–341, 343–345,
347, 388, 435, 485, 498, 555, 557

virkaevollisuus 33, 116, 180–182, 188,
256, 260, 262, 275, 295, 304–306,
338–339, 341–345, 403, 430, 434,
496–498, 554

vähemmistövaltuutettu 203, 207, 210,
230, 232, 456, 588, 599

välillinen julkinen hallinto 45, 58, 77,
134, 172, 174, 176–182, 227, 415, 446,
558, 578

välittäjä 21, 22, 43, 49, 52, 56, 57, 60, 78,
85, 293, 354, 405, 586, 597

Y

yhdenvertaisuus(periaate) 11, 61, 200,
203, 206, 210, 211, 220, 227, 230, 231,
272, 326, 420, 449, 451–470, 476, 478,
481, 489, 495, 500, 513, 521, 530, 536,
541, 554, 560, 564, 570, 588

yksityistäminen 45, 135, 145, 175,
177–179, 199, 204, 478

yliopisto 46, 69, 149, 156, 157, 160, 239,
241, 250, 458–461, 472, 492, 516, 517,
551, 556