SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 90

Mikael Hidén

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

With an English
Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 90

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 90

MIKAEL HIDÉN

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

WITH AN ENGLISH SUMMARY

THE FINNISH
PARLIAMENTARY OMBUDSMAN

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

KIRJOITTANUT

MIKAEL HIDÉN

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi luentosalissa XII keskiviikkona huhtikuun 22 päivänä 1970 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1970, Vammalan Kirjapaino Oy.
ISBN 978-951-855-851-7 (PDF)

ESIPUHE

Viime vuodenvaihteessa oli kulunut 50 vuotta siitä, kun eduskunnan oikeusasiamiehen virasto aloitti toimintansa. Tätä vanhempi on oikeusasiamiehen virasto vain Ruotsissa, jossa se perustettiin vuonna 1809. Muissa maissa on vastaavanlaisia viranomaisia perustettu vasta 1950-luvulta lähtien. Viimeisten kymmenen vuoden aikana ovat oikeusasiamiehen kaltaiset viranomaiset olleet eri maissa sekä tutkijoitten että käytännön hallintomiesten mielenkiinnon kohteena. Niistä on laadittu runsaasti artikkelimittaisia tutkimuksia ja myös joitakin kirjoja. Tutkimustavoitteet ja näkökulmat ovat vaihdelleet: on kirjoitettu vertailevia esityksiä ja vain yhtä viranomaista koskevia tutkimuksia — instituuttia on tarkasteltu oikeushistorioitsijan, hallinto-oppineen tai juristin silmin.

Tämän tutkimuksen kohteena on vain Suomen eduskunnan oikeusasiamies. Vastaaviin ulkomaisiin järjestelyihin on sen vuoksi kiinnitetty huomiota vain kirjan lopussa olevan lyhyen katsauksen muodossa. Tutkimuksen päätavoitteena on voimassa olevan oikeuden selvittäminen. Sen ohessa on jossain määrin tarkasteltu myös instituutin taustahistoriaa sekä oikeusasiamiehen toiminnan merkitystä, edellytyksiä ja kehittämismahdollisuuksia koskevia kysymyksiä. Tämän lisäksi on kirjaan otettu oikeusasiamiehen toimintaa koskevia tilastoja, jotka on sijoitettu liiteosaan. Oikeusasiamiehen viraston puolivuosisataisen toiminnan merkeissä on kirjan loppuun sijoitettu lyhyt matrikkeli virastossa toimineista henkilöistä.

Kirjan valmistumisesta ja sen myönteisistä piirteistä olen monille kiitollinen. Professori *Paavo Kastarin* kanssa olen eri vaiheissa voinut keskustella tutkimukseen liittyvistä kysymyksistä. Arvokasta on ollut varsinkin hänen jäsentelykysymyksiin kiinnittämänsä huomio tutkimuksen varhaisvaiheissa sekä hänen myötävaikutuksensa siihen, että olen myös käytännön työssä perehtynyt oikeusasiamiehen viraston toimintaan. Viraston henkilökunnalle olen kiitollinen siitä toverillisesta avusta ja

kärsivällisyydestäkin, johon olen aina voinut turvautua viraston käytäntöä koskevien kohtien selvittämisessä. Erityisesti haluan kiittää oikeusasiamies *Risto Leskistä* siitä edullisen joustavasta mahdollisuudesta tiedon hankkimiseen, mitä sivutoimisena esittelijänä työskentely on merkinnyt, samoin kuin niistä keskusteluista, joita virastossa olen voinut käydä tutkimustani koskevissa kysymyksissä. Mieluisia ja hyödyllisiä ovat olleet myös ne väitöskirjan tekemistä kosketelleet pohdiskelut, joihin olen eri tilanteissa kietoutunut oikeustieteen lisensiaatti *Eero Vilkkosen* kanssa.

Minulle läheiset henkilöt ovat monin tavoin myötävaikuttaneet työni edistymiseen. Erikseen haluan kiittää valtiotieteen kandidaatti *Margarita Hidéniä* hänen avustaan kirjan liiteosan laatimisessa ja erilaisissa tarkistustöissä.

Kirjan laatimista ovat oleellisesti helpottaneet vuonna 1968 Suomen Kulttuurirahastolta saamani apuraha sekä vuonna 1969 saamani nuorten tutkijain apuraha. Suuri etu on ollut myös se, että olen voinut työssäni käyttää tutkijanhuonetta oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

Kirjan lopussa olevan yhteenvedon on englanniksi kääntänyt Mr. *Aaron Bell*, jolle lausun hyvästä työstä parhaat kiitokseni.

Käsikirjoitus on viety painoon 12. 2. 1970.

Vihdissä pääsiäisenä 1970

Mikael Hidén

SISÄLLYSLUETTELO

(Contents)

Esipuhe VII
(Author's Note)

Sisällysluettelo IX
(Contents)

Lähteet XIX
(List of Sources)

Lyhenteet XXVIII
(Abbreviations)

I KATSAUS KEHITYSVAIHEISIIN 1
(A view of the development of the Institution)

A. Taustaa 1
(Notes on the background)

1. Prokuraattorinvirasto 4
(The Office of the Procurator)

2. Varhaisia ehdotuksia 7
(Early proposals)

B. Instituutin luominen 11
(Creation of the Office)

C. Ensimmäinen puolivuosisata 16
(The first half-century)

1. Muutokset säännöksissä 16
(The changes made in pertinent provisions)

2. Ehdotuksia ja asennoitumisia 18
(Proposals and attitudes)

II OIKEUSASIAMIES VIRANOMAISENA 21
(The Ombudsman as a public authority)

A. Yleisiä näkökohtia 21
(General remarks)

B. Edellytykset oikeusasiamiehenä toimimiselle 23
(The legal prerequisites for functioning as an Ombudsman)
1. Valitsemisedellytykset 23
(Rules of eligibility)
a. Oikeusasiamiehen tehtävää koskevat muodolliset kelpoisuusvaatimukset 23
(Rules regarding especially the Office of the Ombudsman)
b. Yleiset virkamiesoikeudelliset kelpoisuusvaatimukset 28
(Rules regarding the Civil Service in general)
2. Yhteensoveltuvuus muitten tehtävien kanssa 31
(Incompatibility with other functions)
a. Edustajan toimi 31
(Member of Parliament)
b. Muut julkiseen asemaan liittyvät tehtävät 33
(Other functions of a public character)
c. Muut tehtävät 36
(Other activities)
3. Oikeusasiamiehen esteellisyys 38
(Conflicts of interest)
C. Oikeusasiamiehen asettaminen, toimikausi ja riippumattomuus .. 42
(Election, term of office and independence of the Ombudsman)
1. Oikeusasiamiehen vaali 42
(Election)
2. Toimikausi 44
(Term of office)
a. Pituus 44
(Length of the term)
b. Tehtävän päättyminen 45
(Ending of the term)
3. Suhde eduskuntaan 47
(Relation to the Parliament)
4. Suhde muihin valtion elimiin 50
(Relation to other governmental bodies)
5. Tosiasiallinen riippuvuus — poliittiset tekijät 51
(Political influences on the Ombudsman)
D. Oikeusasiamiehen virkavastuu 58
(The responsibility of the Ombudsman)
1. Säännökset ja esitetyt mielipiteet 58
(The legal provisions and *doctorum opinio*)
2. Vastuun laajuus 59
(The scope of the responsibility)
3. Forum ja vireillepano 62
(Questions concerning *forum competens* and procedure)
E. Oikeusasiamiehen varamies 66
(The Deputy Ombudsman)

F. Oikeusasiamiehen virasto 68
(The Office of the Ombudsman)
1. Henkilökunta 68
(The Staff)
a. OA:n toiminnan henkilökohtaisuus ja esittelijän myötävaikutus 68
(The personal touch in the work of the Ombudsman)
b. OA:n delegointivaltuudet 71
(The delegation of powers by the Ombudsman)
c. Viraston henkilökunta 72
(The composition of the staff)
d. Henkilökunnan vastuu 74
(The responsibility of the staff members)
2. Viraston talous 77
(The budget of the office of the Ombudsman)
a. Oikeusasiamiehen palkka- ja muut edut 77
(The recompense of the Ombudsman)
b. Henkilökunnan palkka- ja muut edut 78
(The recompense of the staff members)

III OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA 79
(The scope of the functions of the Ombudsman)
A. Toiminnan henkilö- ja viranomaisulottuvuus 79
(The persons and authorities under his jurisdiction)
1. Toimivaltaa koskevat säännökset 80
(The statutory provisions)
a. HM 49 ja OAJS 1, 2 ja 7 § 80
(Art 49 of the Constitution and articles 1, 2 and 7 of the Instructions)
b. RL 2:12 85
(Chapter 2 Art 12 of the Penal Code)
c. Puolustuslaitosta koskevat säännökset 98
(Laws regarding the Armed Forces)
2. Erityiskysymyksiä 102
(Special questions)
a. Tasavallan presidentin toimien tutkiminen 102
(The President of the Republic)
b. Valtioneuvosto 109
(The Council of State)
c. Oikeuskansleri 110
(The Chancellor of Justice)
d. Eduskunta ja siihen yhteydessä olevat elimet 112
(The Parliament and organs connected with it)

B. Toiminnan asiallinen ulottuvuus 124
(The actions under his jurisdiction)
1. Harkintakysymykset 126
(Discretionary decisions)
2. Hyvään hallintoon liittyvät kysymykset 133
(Questions concerning good administration)
a. Viivästymiset 134
(Delay)
b. Vastaamatta jättämiset 136
(Failure to reply to inquiries)
c. Käytös 137
(Behavior of the officials)
d. Virkamiehen toiminta yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa 138
(Actions in the business dealings of governmental bodies)
3. Käyttäytyminen viran ulkopuolella 140
(The off-duty behavior of the officials)
4. Oikeusasiamiehen toimintamahdollisuudet silloin, kun kyseessä ei ole noudatetun menettelyn virheellisyys 145
(The powers of the Ombudsman in cases where there is no fault in the official actions)
5. OAJS 4,2 § ja OK:n virkatoimi 147
(Actions of the Chancellor of Justice)
6. Eduskunnan päätösten noudattaminen 153
(The acts in compliance with the decisions of the Parliament)
C. Oikeusasiamiehen raportointitehtävä 154
(The reporting function of the Ombudsman)
1. Hallitusvallan keskeneräiset toimenpiteet 154
(Decisions of the Parliament on which the Government has not yet acted)
2. Lainkäytön tila ja puutteet lainsäädännössä 157
(The administration of the law and the imperfections in statutes)

IV TOIMIVELVOLLISUUS JA TYÖNJAKO OIKEUSKANSLERIN KANSSA 165
(The duty of the Ombudsman to act and the division of labor between the Ombudsman and the Chancellor of Justice)
A. Toimivelvollisuudesta 165
1. Yleensä 165
(General remarks)
2. Tutkimisvelvollisuus 167
(Duty to investigate)

3. Tarkastukset 172
(Inspections)
4. Toimenpidevelvollisuus 173
(Duty to take action)
5. Siirtämisvaltuus 175
(Power to transfer a case to another authority)
B. Työnjako oikeuskanslerin kanssa 178
(Division of labor between the two Guardians of the Law)

V INFORMAATION HANKKIMINEN JA KÄSITTELY 182
(Procuring and processing of information)
A. Kantelut ja muut ulkopuolelta tulleet aloitteet 182
(Complaints and reports coming from outside the Office)
1. Kantelemaan oikeutetut 182
(The Complainant)
2. Kantelu 187
(The Complaint)
3. Eduskunnasta tulevat vireillepanot 189
(The information coming from within the Parliament)
4. Viranomaisilta tuleva jatkuva informaatio 192
(Reports regularly sent by other authorities)
B. Tarkastukset ja läsnäolo 195
(Inspections and the right of the Ombudsman to be present)
1. Tarkastukset 195
(Inspections)
2. Läsnäolo 200
(The right to be present)
C. Muut omat aloitteet 203
(Other measures initiated by the Ombudsman)
D. Lisäinformaation hankkiminen 204
(Additional information)
1. Tiedon hankkimisen vapaus 204
(The power to make inquiries)
a. Asiakirjat ja pääsy asiakirjoihin 204
(Access to documents)
b. Lausunnon tai selityksen pyytäminen viranomaiselta 206
(Asking for official comment or explanation)
c. Muu tiedon hankkiminen 207
(Other ways of gaining information)
2. Virka-apu, kuulustelut ja kysymys pakkokeinoista 208
(The officials' duty to assist; interrogations and the question of means of enforcement)

E. Informaation käsittely 214
(Processing of the information)
1. Asioiden vireilletulo 214
(The inception of a case)
2. Muu käsittely 215
(How a case is handled)
3. Velvollisuudet käsittelyssä 217
(Duties in handling the cases)
a. Velvollisuudet ao. viranomaista tai virkamiestä kohtaan .. 217
(Duties towards the official concerned)
b. Velvollisuudet kantelijaa tai muuta asianosaista kohtaan .. 219
(Duties towards the complainant)
c. Salassapitovelvollisuus 221
(Observing secrecy)

VI REAKTIOT 223
(Actions of the Ombudsman)
A. Yleistä 223
(General remarks)
1. Oikeudellisia näkökohtia 223
(Legal considerations)
2. Eräs periaatteellinen näkökohta 226
(A point of principle)
B. Virkasyyte 229
(Prosecution)
1. Oikeusasiamies ja legaliteettiperiaate 229
(Ombudsman not duty-bound to prosecute)
2. Käskyvalta virallisiin syyttäjiin nähden 230
(Authority to give orders to public prosecutors)
a. Syytteen nostamisen tai muutoksen hakemisen määrääminen 230
(Ordering the prosecutor to bring an action or to appeal to a higher court)
b. Syytteen siirtäminen 232
(Ordering a new prosecutor to continue the prosecution)
c. Syytteen ajamisen kieltäminen tai syytteen ottaminen itse ajettavaksi 232
(Authority to forbid the action or to take charge of it himself)
d. Valta antaa syytettä koskevia määräyksiä 234
(Authority to give orders concerning the prosecution)
3. Syyttämään valtuuttaminen 234
(Power to authorize another person to bring the action)
4. Velvollisuus itse ajaa syytettä 236
(Cases where the Ombudsman is duty-bound himself to bring the action)
5. Asema syyttäjänä ja muutoksenhakijana 239
(Position as a prosecutor)

6. Syytteen vireillepano ministeriä tai oikeuskansleria vastaan .. 239
(Actions against a Minister or the Chancellor of Justice)
C. Kurinpitotoimet 245
(Disciplinary actions)
1. Oikeusasiamiehen valtuudesta 245
(About the powers of the Ombudsman)
2. Menettely 247
(Procedure)
D. Huomautus 247
(Reproof)
1. Yleisiä näkökohtia 247
(General remarks)
2. Huomautuksen kehittymisestä reaktiomuotona 249
(Development of this type of action)
3. Käyttötilanteet ja rajoitukset 252
(Limitations on issuing a reproof)
4. Huomautus OAJS 4,1 §:ssä 253
(A representation (reproof) to a Minister or to the Government provided for in Art 4,1 of the Instructions)
5. Kritiikki 254
(Criticism)
E. Alistukset tai esitykset yksittäistapauksessa 255
(Referments or proposals concerning an individual case)
1. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot 257
(Legal remedies of extraordinary character)
2. Muut mahdolliset tilanteet 266
(Other situations)
a. Korvaus viranomaistoiminnan vuoksi vahinkoa kärsineelle 266
(Damages to a person, wronged by an official's action)
b. Armahdus 268
(Pardon)
c. Muita tilanteita 269
(Other possibilities)
F. Normin tai käytännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset 271
(Proposals to make changes in statutory law or in administrative practice)
G. Muunlaiset reaktiot 272
(Decisions of other types)
1. Ei toimenpidettä 272
(Cases where no action is needed)
2. Asianosaisen opastaminen 274
(Advising the complainant)
H. Jälkivalvonta 275
(Controlling the results of the Ombudsman's actions)

VII OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN JULKISUUS 277
(Publicity and the annual reports)
A. Julkisuus virastossa 277
(Publicity in the Office of the Ombudsman)
1. AsiakJulkL 277
(The Statute on the Public Character of Official Documents)
a. Yleisiä kysymyksiä 277
(General Questions)
b. Julkiseksi tulosta 279
(When do the documents become public?)
c. Asianosaisen suojasta 281
(The protection of persons involved)
2. Oikeusasiamiehen julkistamistoimet yksittäistapauksessa 283
(The Ombudsman's actions in making his decisions public)
B. Kertomukset 285
(Annual reports)
1. Kertomusvelvollisuuden sisältö 285
(The scope of the reporting duty)
2. Kertomuksen käsittely eduskunnassa 288
(The handling of the reports in Parliament)
3. Kertomusten muu julkisuus 293
(The publicity of the reports outside the Parliament)
C. Oikeusasiamiehen esiintyminen eduskunnassa 294
(The Ombudsman's right to speak in parliamentary debates)

VIII LOPPUARVIOITA 296
(Concluding remarks)
A. Arviointiperusteista 296
B. De lege ferenda näkökohtia 298
C. Viraston merkitykseen liittyviä näkökohtia 301

SUMMARY 307
The main legal provisions concerning the Office of the Ombudsman 319
(Translations in English).

LIITTEET

Vertaileva katsaus ulkomaisiin oikeusasiamiesjärjestelmiin 327
(Comparative Analysis of Nine Civil Ombudsman Offices)
Lyhyt kirjallisuusluettelo eri maissa toiminnassa tai suunnitteilla olevista oikeusasiamies-järjestelyistä 334
(A selected bibliography on existing or proposed Ombudsman-type systems abroad)

Oikeusasiamiehen virastoa ja sen toimintaa koskevia taulukoita

(Statistical and other information about the Finnish Ombudsman-system)

Taulukko
(Table)

I Oikeusasiamiehet toimikausijärjestyksessä 342
(The Ombudsmen in chronological order)

I a Oikeusasiamiehen varamiehet toimikausijärjestyksessä 343
(The Deputy Ombudsmen in chronological order)

II Eduskunnan puoluejakautuma ja OA:n ja OAV:n vaalien sijoittuminen vaalikausiin 344
(Strength of the parties in Parliament and the elections of the Ombudsman and the Deputy Ombudsman)

III Asioitten jakautuminen vireilletulotavan mukaan 348
(Cases by their source)

III a Sama prosenteissa 350
(The same, %)

IV Kantelujen jakautuminen asiaryhmittäin 351
(Complaints handled, grouped according to the matter concerned)

IV a Sama prosenteissa 353
(The same, %)

V Ratkaistujen kanteluasioiden jakautuminen lopputuloksen mukaan .. 354
(Decisions on complaints)

V a Sama prosenteissa 356
(The same, %)

V b Sama prosenteissa yhdistelmänä 357
(The same, %, summarized)

V c Omat aloitteet 358
(Self-initiated cases)

VI Kanteluiden tekijät 359
(Complainants)

VII OA:n tarkastukset 360
(Inspections by the Ombudsman)

Huomautuksia tilastoihin 361
(Remarks on the statistics)

Henkilötietoja oikeusasiamiehen virastossa toimineista 365

Asiahakemisto 381

Tärkeimmät säännökset 383

LÄHTEET

(List of Sources)

Pääasiallisimman lähteen muodostavat seuraavat virallisjulkaisut tai asiakirjat:

Oikeusasiamiehen kertomukset
Oikeusasiamiehen viraston taltiot
Oikeusasiamiehen viraston asiakirjat
Oikeuskanslerin kertomukset
Valtiopäiväasiakirjat

Virallislähteet on läpikäyty seuraavasti. Olen lukenut läpi Oikeusasiamiehen kertomukset. Viraston taltiot olen käynyt järjestelmällisesti läpi vuodesta 1920 vuoden 1935 loppuun, jolloin jo voidaan olettaa viraston toimintatapojen suurin piirtein vakiintuneen. Tämän jälkeiseltä ajalta olen viraston postikirjasta poiminut ja sitten taltioista läpikäynyt kirjeet, jotka oli osoitettu seuraaville henkilöille tai elimille: Tasavallan Presidentti tai hänen kansliansa, Valtioneuvosto tai Valtioneuvoston kanslia, Pääministeri, ministeriöiden kansliapäälliköt (yhteislähetykset), Oikeusministeriö tai Oikeusministeri, Sisäasiainministeriö tai Sisäasiainministeri, Korkein Oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Virkaylioikeus, Oikeuskansleri ja hänen virastossaan toimivat, hovioikeuksien kanneviskaalit, Eduskunta ja sen elimet ja virkailijat, kansanedustajat, Oikeusasiamiehen varamies, Oikeusasiamiehen virastossa toimivat henkilöt, asianajotoimistot sekä lakimiehiksi ilmoitetut vastaanottajat. Eduskunta-asiakirjoista olen lukenut kaiken, mikä hakemistojen tai muitten käyttämieni lähteitten mukaan koski Oikeusasiamiestä, kuten Oikeusasiamiehen tai Oikeusasiamiehen varamiehen vaalit, Oikeusasiamiehen palkkiosta päättäminen, Oikeusasiamiehen kertomusten ja Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muutosten käsittely sekä Oikeusasiamiehen puheenvuorot eduskunnassa. Lisäksi olen käynyt järjestelmällisesti läpi Oikeuskanslerin kertomukset sekä eduskunta-asiakirjoista kaiken, mikä hakemistojen mukaan koski Oikeuskansleria.

Koska Suomen oikeusasiamiesinstituuttia koskeva kirjallisuus on suppea ja sen käyttö on instituuttia tutkivalle toistuvasti tarpeen, luetellaan merkitsevät ko. kirjoitukset seuraavassa erikseen:

(Selected literature on the Finnish Ombudsman institution)

Gellhorn, Walter, Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in nine Countries. Cambridge Massachusetts 1966, 48—90. (Arvosteluista ks. *Andersson, Edward,* HeSa 20. 4. 1966 ja *Modeen, Tore,* Hbl 24. 1. 1967 sekä *sama* Tulane Law Review, Vol. XLI, 498—503).
Julkaistu samansisältöisenä myös University of Pennsylvania Law Review, 1966, 327—364.

Hakkila, Esko, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939, 232—240 ja 904—927.

Hidén, Mikael, Finland's Defenders of the Law. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1968, 31—40.

— » — Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen. JFT 1967, 346—376.

Kastari, Paavo, Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. LM 1962, 351—367.
Kirjoitus on asiallisesti samansisältöisenä julkaistu myös: The Parliamentary Ombudsman: His functions, Position, and Relation to the Chancellor of Justice in Finland. International Review of Administrative Sciences 1962, 391—405, sekä: Två höga laglighetens väktare i Finland. Legal Essays Festskrift til Frede Castberg, Oslo 1963, 480—493.

— » — The Chancellor of Justice and the Ombudsman. The Ombudsman Citizen's Defender (Edited by *Donald C. Rowat).* Second edition. London 1968, 58—74.

Laisaari, Mauno, Eduskunnan oikeusasiamiehen (OA) viran teoreettisesta ja käytännöllisestä merkityksestä Suomessa. VYV 1948—1949, 75—88.

Legrand, André, L'Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le controle de l'administration. Paris 1970, 155—200.

Leskinen, Risto, The Position and Functions of the Finnish Parliamentary Ombudsman. (OA:n virastossa valmistettu julkaisu, 24 sivua, uusintapainos syksyltä 1967).

Puhakka, Y. W., Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. DL 1929, 93—114.

Rowat, Donald C., Finland's Defenders of the Law: The Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman. Canadian Public Administration 1961, 316—325, 412—415.

Söderhjelm, J. O., En reformering av stadgandena rörande riksdagens justitieombudsman. JFT 1931, 69—86.

LÄHDEKIRJALLISUUS

(Works of Reference)

Luettelossa esitetään ne lähteet, joihin teoksen tekstissä tai alaviitteissä viitataan. Viittauksissa on käytetty kirjoittajan nimeä, johon on tarvittaessa liitetty kysymyksessä olevan aikakausjulkaisun nimi ja vuosikerta taikka luettelossa sulkeissa osoitettu lisäys.

Aattonen, Toivo, Harkintavallan väärinkäytöstä hallintotoiminnassa. LM 1949, 27—42.

Ahava, Iivar, Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna. Porvoo 1914.

Ahla, Eino J., Ministerisyytteen päättäminen eduskunnassa. LM 1931, 180—206.

Ahtee, Aaro, Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953, 298—312.

Ailio, Erkki, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. Helsinki 1964.

Alanen, Aatos, Kohtuusnäkökohtien merkitys lainsäädännössä ja -käytösssä. LM 1942, 175—199.

Alexanderson, Nils, Justitieombudsmannen. Sveriges riksdag XVI. Stockholm 1935.

Andenaes, Johs., Ombudsmannens kompetanse. Lov og rett 1962, 14—21.

Anderson, Stanley V. (ed.), Ombudsmen for American Government? The American Assembly, Columbia University. Englewood Cliffs, N.J. 1968.

Andersson, Edward, Hallintoasian asianosaisen oikeudesta tutustua yleiseen asiakirjaan. LM 1965, 29—44.

— » — Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964, 23—45. (JFT 1964, Något om...)

— » — Om allmänna handlingars offentlighet I—II. JFT 1964, 467—520, 565—606.

Aura, Matti, Valtion ja kuntien vahingonkorvausvastuu. LM 1960, 172—186.

Berezovskaja, S. G., Ohrana prav graždan sovetskoj prokuraturoj. Moskva 1964.

Björksten, S. R., Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.

Blomstedt, Yrjö, K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.

Busch, Eckart, Das Amt des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. Bonn 1969.

Charpentier, Axel, Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter. NAT 1929, 205—238.

Davis, Kenneth Culp, Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action. University of Pennsylvania Law Review 1961, 1057—1076.

Ebert, Kurt Hanns, Der Ombudsman in Grossbritannien. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 371/372. Tübingen 1968.

Ellilä, Reino, Suomen liikennerikosoikeus. Porvoo 1958.

Ellilä, Tauno, Yhteiskunnallisen korkeakoulun tehtävä, järjestysmuodon perusteet ja luonne. Juhlajulkaisu Ilmari Caseliuksen ja Aarne Rekolan 70-vuotispäivänä 29. 4. 1963. Porvoo 1963, 63—75.

Eloranta, Viljo O., Virkarikoksia koskevista rikoslain säännöksistä. LM 1959, 336—351.

Erich, Rafael, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Das Staatsrecht)

— » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontrol enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924, 72—157.

— » — Suomen valtio-oikeus I. Helsinki 1924. (I) Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925. (II)

— » — Y. W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki, Tietosanakirja-Osakeyhtiö 1924. Ote Lainopilliselle Tiedekunnalle annetusta asiantuntijalausunnosta. LM 1924, 52—64.

Forsman, Jaakko, Straffrättens allmänna läror. 1. uppl. Helsingfors 1900. (1. p.) 3. upplaga. Helsingfors 1930.

Frank, Bernard, The British Parliamentary Commissioner for Administration — The Ombudsman. Federal Bar Journal Volume 28 (1968), Number 1.

Friedmann, Karl Anton, The British Ombudsman: Evaluation of the Institution after its First year of Operation. A paper read at the Canadian Political Science Association Annual Meeting, Calgary, June 5—7, 1968.

Gellhorn, Walter, Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors i Nine Countries. Cambridge, Massachusetts 1966.

Granfelt, O. Hj., Lärobok i straffprocessrätt. Första häftet, Helsingfors 1925.

— » — Straffrättslig häktning, Straffprocessuellt reseförbud. (5. omarbetade upplaga) Tammerfors 1937. (Straffrättslig häktning)

Grotenfelt, Julius, Kommentar till strafflagen. Allmänna delen, I häftet. Helsingfors 1910.

Hagströmer, J., Granskning af underdåniga förslag till strafflag för storfurstendömet Finland, förordning om verkställighet af straff samt förordning om strafflagens införande, utarbetade af den för granskning af 1875 års förslag tillförordnade kommitté, af J. Hagströmer. Upsala 1884.

Hakulinen, Y. J., Julkisoikeudelliset säätiöt. (Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kysymyksestä, voidaanko Åbo akademi säätiönä velvoittaa täyttämään eräitä valtion tehtäviä edellytyksellä, että se tästä saa valtiolta korvauksen.) LM 1934, 272—286.

Halila, Jouko, Kantelusta tuomiovirheen perusteella. LM 1964, 1—47.

— » — Todistustaakan jaosta silmällä pitäen erityisesti varallisuusoikeudellisia oikeussuhteita. Porvoo 1955.

Haller, Walter, Der schwedische Justitieombudsman. Zürich 1964.

Hermanson, Robert, Anteckningar enligt Professsor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Förvaltningsrätt)

— » — Finlands statsförfattningsrätt i korthet framställd. Helsingfors 1924. (Finlands statsförfattningsrätt)

Suomen valtiosääntö (Suomentanut K. Kaila) Porvoo 1923. (Suomen valtiosääntö)

2. painos tästä, Porvoo 1928. (Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin)

— » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Liitteenä perustuslait ja niihin liittyviä lakeja.

3. uud. painos, toim. *Kaarlo Kaira.* Helsinki 1952. (Hermanson—Kaira, 3. p.)

4. uud. painos. Porvoo 1965. (Hermanson—Kaira)

Hidén, Mikael, Finlands Defenders of the Law. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 377 (May, 1968), 31—40. (The Annals)

— » — Kirjeenvaihdon vapaus ja laitokset I—II. JFT 1969, 244—258, 311—330.

— » — Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista, JFT 1968, 459—487.

— » — Prokuraattorijärjestelmästä Neuvostoliitossa. DL 1969, 126—145.

— » — Puhuja ja puhemies. Huomioita sanankäytön vapaudesta eduskunnassa. LM 1967, 816—831.

— » — Säätyin asiamiehestä oikeusasiamieheen. Lainvalvoja-idean vaiheita ennen Hallitusmuodon säätämistä. JFT 1967, 346—376.

— » — »Valtiopäivien aikana» valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. LM 1965, 1000—1016.

Holmberg, Håkan, Diskussionen kring justitieombudsmannaämbetet i Finland. Statsvetenskaplig Tidskrift 1945, 238—253.

— » — Ehdotuksia sotilasoikeusasiamiehen toimen perustamisesta Suomeen. VYV 1950—1951, 86—96.

— » — Kysymys työnjaon aikaansaamisesta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken vuosina 1919—1933. VYV 1942—1943, 28—58.

— » — Muutamia havaintoja valtiontilintarkastajain vaalista ja valtiontilintarkastajista ajalla 1919—1946. VYV 1947, 69—83.

Honka, Olavi, Historiallinen selostus prokuraattorinviran perustamisesta sekä sen ja prokuraattorinviraston kehityksestä ja toiminnasta. Helsinki 1959.

Honkasalo, Brynolf, Suomen rikosoikeus. Erityinen osa III. Helsinki 1962. (Erityinen osa)

— » — Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Kolmas osa. Toinen painos. Oppikirjana käyttämistä varten tarkastanut *Reino Ellilä.* Helsinki 1969. (Yleiset opit)

Saman teoksen 1. painos. Helsinki 1953. (Yleiset opit, 1953)

Honkasalo, Brynolf & Ellilä, Reino, Rikosten uusimisesta. Hämeenlinna 1945. (Honkasalo-Ellilä)

Hoppu, Esko, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. Vammala 1968.

Hurwitz, Stephan, Kritik af skønsmaessige afgørelser. Lov og Rett 1962, 21—25.

Ignatius, Kaarlo, Om benådningsrätten. Festskrift för Presidenten, Jur. utr. dr. Berndt Julius Grotenfelt. Helsingfors 1929, 309—314. (Om benådningsrätten)

— » — Ovatko rikoslain virkamiehiä koskevat säännökset sovellettavat kuntain valtuustojen jäseniin. LM 1925, 51—61.

— » — Virallisen syyttäjistön kehittyminen, organisatsiooni ja syyteoikeus. Helsinki 1900. (Ignatius)

Jansson, Jan-Magnus, Grundlagutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.

Jyränki, Antero, Yleisradio ja sananvapaus. Helsinki 1969.

Kastari, Paavo, Eduskunnan valiokunnat ja julkisuus. LM 1968, 249—260.

— » — Kahden tehtävän yhteensoveltumattomuus esteenä valitun henkilön olemiselle samanaikaisesti molemmissa tehtävissä. DL 1941, 157—179.

— » — Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. LM 1962, 351—367.

— » — Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1947. (Sosialisoimisen . . .)

— » — Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Suomen pankin. . .)

— » — Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen? Toivo Mikael Kivimäki 1886. 5. 6. 1956. Juhlajulkaisu. Vammala 1956. 173—196. (Voidaanko. . .)

Kekomäki, Paavo, Perättömästä lausumasta. LM 1954, 3—40, 95—129.

Kivimäki, T. M., Yksityisten yliopistojen ja muiden yksityisten korkeakoulujen oikeudellinen asema. LM 1954, 502—513.

Kuuskoski, Reino, Kunnallisten luottamusmiesten vastuusta. Maalaiskunta 1954, 660—663.

— » — Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 22. 10. 1948 Juhlajulkaisu. Vammala 1948, 623—636. (Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä.)

Kuuskoski, Reino—Hannus, Arno, Kunnallislaki. 5. painos, Porvoo 1965.

Legrand, André, L'Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le controle de l'administration. Paris 1970.

Leskinen, Risto, The Position and Functions of the Finnish Parliamentary Ombudsman. (Oikeusasiamiehen virastossa valmistettu 24-sivuinen esitely.) Helsinki 1967.

Lindholm, Per, Till frågan om påföljdseftergift enligt strafflagen. JFT 1968, 535—564.

Lindman, Sven, Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.

Lundvik, Ulf, Comments on the Ombudsman for Civil Affairs. The Ombudsman Citizen's Defender. Edited by Donald C. Rowat. Second edition. London 1968. 44—50.

Malmgren, Robert, Sveriges Grundlagar. Tionde upplagan. Stockholm 1968.
Melander, Carl Gustaf, Svenska riksdagens justitieombudsman. Upsala 1908.
Merikoski, Veli, Erivapauden käsite. Helsinki 1936. (Erivapaus)
— » — Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968. (Hallinnon politisoituminen)
— » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Oikeussuojajärjestelmä) Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. I nide. Toinen muuttamaton uusintapainos. Vammala 1963. (Oikeussuojajärjestelmä I)
— » — Hallintovirkamiehen esteellisyys. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg. Vammala 1945. 441—462. (Hallintovirkamiehen esteellisyys)
— » — Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa. LM 1952, 648—657.
— » — Jäv i förvaltningen. NAT 1955, 329—350.
— » — Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. Vammala 1954. (Korkeakoulut)
— » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953. (Laillisuusvalvonta)
— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 3. painos. Porvoo 1966. (Julkisoikeus I)
— » — Tarvitaanko yleissäännöksiä hallintovirkamiesten esteellisyydestä. LM 1957, 303—305.
— » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä)
— » — Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. LM 1944, 250—267.
— » — Vapaa harkinta hallinnossa. Toinen muuttamaton uusintapainos. Vammala 1968. (Vapaa harkinta)
— » — Yhdistymisvapaus. Helsinki 1935. (Yhdistymisvapaus)
— » — Yleisradion toimihenkilöiden vastuusta. DL 1967, 221—232.
— » — »Ylimääräiseen palvelukseen» kutsuminen virkamieslakon murtamiskeinona. LM 1953, 679—683.
— » — Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. Porvoo 1966. (Yliopistohallinto)
— » — Yliopiston kanslerin eroamisikä. LM 1949, 324—327.
Modeen, Tore, Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Åbo 1962. (Det kommunala)
— » — Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Åbo 1965. (Anstalterna)
Naumann, Erik, Justitiekanslersämbete. Historiska studier tillägnade L. Stavenow. Stockholm 1924.
Nuorvala, Aarne, Valtion tilapäisten virkamiesten oikeusasemasta. LM 1951, 722—751.
Nyheim, Jan Henrik, Om enkelte ombudsmannsordninger. Økonomi og politik 1968, 197—224.
Os, Audvar, Ombudsmannens kompetanse. Lov og rett 1962, 173—176.
Paalanen, Erkki, Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. Kolmas, korjattu painos. Vammala 1967.

Paasivirta, Juhani, Suomi vuonna 1918. Porvoo 1957.

Palme, W. A., Om disciplinär bestraffning av tjänsteman. Åbo 1947. (Palme)

— » — Viraltapanosta ja virasta erottamisesta sotaväen rikoslain mukaan. LM 1943, 219—252.

Palmgren, Bo, Målsägandes åtalsrätt. Helsingfors 1939.

Puhakka, Y. W., Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. DL 1929, 93—114.

Purhonen, Eino, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.

Rabl, Kurt, Constitutional development and law of the United Republic of Tanzania. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/ Band 16, Tübingen 1967, 567—637.

Rautajoki, Pekka, Ruotsin oikeuskansleri-oikeusasiamies järjestelmä, Lakimiesuutiset—Juristbladet, 3/1969, 5—8, 15.

Rekola, Aarne, (Puheenvuoro) Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm den 23—25 augusti 1951. Stockholm 1952. 245—249.

Rowat, Donald C., The Ombudsman. Citizen's Defender. Edited by Donald C. Rowat. Second edition. London 1968. (I painos. Lontoo 1965.)

Rytkölä, Olavi, Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960, 595—615.

— » — Puolustushallinto. Vammala 1967. (Puolustushallinto)

— » — Virkaatoimittavien ja viransijaisten oikeusasemasta. LM 1956, 844—855.

— » — Virkamies hallinto- ja rikosoikeudellisena käsitteenä. LM 1955, 758—767.

— » — Virkamiesoikeus. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965. (Rytkölä)

Sainio, Toivo, Muukalaisen oikeudesta hoitaa julkista virkaa Suomessa. LM 1967, 363—370.

— » — Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen I. Vammala 1959. (Sainio)

Salervo, Olavi, Havaintoja viimeaikaisesta käytännöstä armahdusasioissa. DL 1948, 159—181.

Salmiala, Bruno A., Lisiä oppiin virkarikoksesta ja sen rankaisemisesta. DL 1952, 358—393.

Salmiala, ks. myös Sundström.

Seitkari, O., Edustuslaitoksen uudistus 1906. Suomen kansanedustuslaitoksen historia, V osa. Helsinki 1958.

Serlachius, Allan, Suomen rikosoikeuden oppikirja. Ensimmäinen osa, Yleiset opit. 6. p. (julk. *Salmiala* ja *Honkasalo).* Hämeenlinna 1951.

Sipilä, Arvo, Näkökohtia korkeakoulujen oikeusasemasta. Arvo A. Säntin juhlajulkaisu 1966. Turku 1966. (Näkökohtia)

— » — Sosiaaliministeriön antamat lisäohjeet siitä, milloin valtion, kunnan, taikka muun yhteisön tai laitoksen palveluksessa olevan on katsottava olevan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Kansaneläke 1938: 3, 15—19.

— » — Suomen työoikeus I. Imatra 1947. (I)

Sipponen, Kauko, Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965.

Sipponen, Kauko, Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteesta. LM 1965, 197—212.

The State Comptroller of Israel and his office at Work. Jerusalem 1963.

Statens offentliga utredningar (SOU) 1965:64 Riksdagens Justitieombudsmän. 1969:6 Offentliga tjänstemäns bisysslor. 1969:20 Ämbetsansvaret.

Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. p. Helsinki 1928. (Yleinen osa)

1. p., Helsinki 1913. (Yleinen osa, 1913)

Sundström (Salmiala), Bruno A., Sotatuomioistuinprosessioikeus I. Porvoo 1925.

Söderhjelm, J. O., En reformering av stadgandena rörande riksdagens justitieombudsman. JFT 1931, 71—85.

— » — JÖ och JO. Finlandsvenskt frisinne. Festskrift tillägnad John Österholm 5/10 1952. Ekenäs 1952, 18—23. (JÖ och JO)

Tarjanne, Tapio, Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937, 507—519.

— » — Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943. (Kirjoituksia ja lausuntoja)

— » — Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.

Taxell, L. E., Om de privata universitetens rättsliga ställning. JFT 1954, 417—430.

Tirkkonen, Tauno, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Kolmas painos, Porvoo 1969. (Pääpiirteet)

1. p. Porvoo 1955. (Pääpiirteet 1955)

2. p. Porvoo 1964. (Pääpiirteet 1964)

— » — Suomen rikosprosessioikeus I. Vammala 1948. (I)

(Teoksesta on ilmestynyt 2. painos, Porvoo 1969. Viittaukset tässä kirjassa ovat 1. painokseen.)

Suomen rikosprosessioikeus II. Helsinki 1953. (II)

— » — Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961. (Siviiliprosessi I)

Suomen siviiliprosessioikeus II. Porvoo 1966. (Siviiliprosessi II)

— » — Tuomionpurku. Vammala 1937. (Tuomionpurku)

— » — Välimiesmenettely. Vammala 1943. (Välimiesmenettely)

Wennergren, Bertil, JO-riksdagens ombudsmän. Uddevalla 1969.

Vilkkonen, Eero, Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä. LM 1965, 872—893.

Willgren, Karl, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.

LYHENTEET

(Abbreviations)

Esityksessä on yleensä käytetty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tavanomaisia lyhenteitä. Periaatteista, joita on noudatettu jouduttaessa valitsemaan lyhentämistapaa, viittaan Lakimies-lehden Poimintoja-osastossa olleeseen kirjoitukseeni (LM 1969, 269—271).

Viitattaessa tiettyä asiaa koskeviin dokumentteihin valtiopäiväasiakirjoissa on käytetty lyhennesarjaa. Sarjan lopussa oleva valtiopäivämerkintä osoittaa ne valtiopäivät, joitten asiakirjoista löytyvät kaikki lyhennesarjassa mainitut asiakirjat, ellei jonkin asiakirjan kohdalla ole sulkeissa olevalla merkinnällä toisin osoitettu. Mikäli valiokunnan mietintö tai lausunto on annettu ja numeroitu tietyillä valtiopäivillä, mutta liitetty vasta seuraavien valtiopäivien asiakirjoihin, on valtiopäivät, joilla lausunto on annettu, erikseen osoitettu sulkuihin pannulla merkinnällä. (Esimerkki: prvl 12 (ann 37 vp)/lvm 3/HE 5 (36 vp)/38 vp tarkoittaisi sitä, että asiassa on vuoden 1936 valtiopäiville annettu esitys N:o 5 ja siitä on perustuslakivaliokunta antanut vuoden 1937 valtiopäivillä numeroidun lausuntonsa, joka, samoinkuin lakivaliokunnan mietintö ja eduskunnan vastaus, löytyy vuoden 1938 valtiopäivien asiakirjoista.)

Viitattaessa oikeusasiamiehen virastossa tehtyihin päätöksiin on yleensä käytetty sanontaa OA:n päätös (tms.) riippumatta siitä, että ko. päätöksen tekijä mahdollisesti on ollut oikeusasiamiehen varamies. Mikäli on tahdottu nimenomaisesti osoittaa, että päätöksen on tehnyt oikeusasiamies tai oikeusasiamiehen varamies, on ko. henkilön nimi ilmoitettu.

A	= asetus
AOK	= apulaisoikeuskansleri
AsiakJulkL	= L yleisten asiakirjojen julkisuudesta (83/9. 2. 1951)
AsiakJulkA	= A sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/22. 12. 1951)
DL	= Defensor Legis aikakauslehti
DN	= diarinumero (viitattaessa oikeusasiamiehen viraston asiakirjoihin)
EE	= eduskuntaesitys
EK	= eduskunta
ElinkeinoL	= L elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/27. 9. 1919)
EVaaliL	= L kansanedustajain vaaleista (336/30. 6. 1955)
HA	= hovioikeuden auskultantti
Hbl	= Hufvudstadsbladet

HE = hallituksen esitys
HeSa = Helsingin Sanomat
HK (1966) = hallituksen kertomus (vuodelta 1966)
HM = Hallitusmuoto
HO = hovioikeus
HPurkuL = L ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/1. 4. 1966)
HValL = L muutoksenhausta hallintoasioissa (154/24. 3. 1950)
JFT = Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JO = Ruotsin justitieombudsman
KaupH = kaupunginhallitus
KHO = Korkein hallinto-oikeus
KieliL = Kielilaki (148/1. 6. 1922)
KielitaitoL = L valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (149/1. 6. 1922)
KKO = Korkein oikeus
KKOL = L Korkeimmasta oikeudesta (74/22. 7. 1918)
KL = Kirkkolaki (635/23. 12. 1964)
KO = Kihlakunnanoikeus
KOM = Komitea
KOM 1966: 2 = Vuoden 1966 painettu komiteanmietintö No 2
KunL = Kunnallislaki (642/27. 8. 1948)
L = laki
LA = lakialoite
LaK = lakitieteen kandidaatti
LaL = lakitieteen lisensiaatti
LAM = lakialoitemietintö
LaT = lakitieteen tohtori
LH = lääninhallitus
liitt. = liitteet eduskunta-asiakirjoissa
LM = Lakimies aikakauslehti
LO = lääninoikeus
LOK = lainopin kandidaatti
LTK = laintarkastuskunta
LTK 1966: 2 = laintarkastuskunnan lausunto N:o 2 vuodelta 1966
ltvk = laki- ja talousvaliokunta
ltvl = laki- ja talousvaliokunnan lausunto
ltvm = laki- ja talousvaliokunnan mietintö
LVK = lainvalmistelukunta
LVK 1966: 2 = lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 2 vuodelta 1966
lvk = lakivaliokunta
lvl = lakivaliokunnan lausunto
lvm = lakivaliokunnan mietintö
MaksuvapautusL = L valtioneuvoston oikeudesta myöntää helpotuksia ja vapautuksia valtiolle tulevien maksujen ja korvausten suorittamisesta (411/21. 12. 1929)
MinVastL = L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (274/25. 11. 1922)
MK = Maalaiskunta aikakauslehti
MO = Ruotsin militieombudsman
MOK = molempien oikeuksien kandidaatti
MOT = molempien oikeuksien tohtori
mtvk = maatalousvaliokunta
NAT = Nordisk Administrativt Tidskrift
OA = Oikeusasiamies

OAJS	= Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (2/10. 1. 1920)
OAK (1966)	= oikeusasiamiehen kertomus (vuodelta 1966)
OAV	= Oikeusasiamiehen varamies
OikM	= oikeusministeriö
OikTL	= L varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/13. 6. 1929)
OK	= valtioneuvoston oikeuskansleri
OK 16: 6	= viittaus Oikeudenkäymiskaaren lukuun ja pykälään
OKK (1966)	= oikeuskanslerin kertomus (vuodelta 1966)
OKOS	= Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (416/12. 12. 1957)
OTK	= oikeustieteen kandidaatti
OTL	= oikeustieteen lisensiaatti
OTT	= oikeustieteen tohtori
pavk	= pankkivaliokunta
PalkkaL	= L valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta (1030/ 22. 12. 1942)
PE	= Pääesikunta
PM	= eduskunnan puhemies
PMN	= eduskunnan puhemiesneuvosto
PN	= Pohjoismaiden neuvosto
PoliisiL	= Poliisilaki (84/18. 2. 1966)
prvk	= perustuslakivaliokunta
prvl	= perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm	= perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= pöytäkirjat (eduskunta-asiakirjoissa)
puvk	= puolustusasiainvaliokunta
RA	= raha-asia-aloite
RL	= Rikoslaki (39/19. 12. 1889)
RTpA	= A rangaistusten täytäntöönpanosta (39/19. 12. 1889)
RVA	= A rikoslain voimaanpanemisesta (39/19. 12.1889)
SisM	= sisäasiainministeriö
SOO	= Senaatin oikeusosasto
SOU	= Statens offentliga utredningar
SPOS	= Suomen Pankin ohjesääntö (365/21. 12. 1925)
SRL	= Sotaväen rikoslaki (71/30. 5. 1919)
SS	= Suomen Sosiaalidemokraatti
StvT	= Statsvetenskaplig tidskrift
Svk	= Suuri valiokunta
Svm	= Suuren valiokunnan mietintö
TA	= toivomusaloite
TAM	= toivomusaloitemietintö
TJ	= Eduskunnan työjärjestys (19. 12. 1927)
TP	= Tasavallan Presidentti
TyönjakoL	= L valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä (275/10. 11. 1933)
TyönjakoperusteL	= L valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/10. 11. 1933)
US	= Uusi Suomi
uvk	= ulkoasiainvaliokunta
Vaho	= oikeusministeriön vankeinhoito-osasto
VankO	= Vankilaoikeus
VHA	= A vankeinhoitolaitoksesta (86/17. 2. 1950)
VirkamA	= A valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta (203/29. 6. 1926)

VirkamL = L valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan (202/29. 6. 1926)
VirkamVastuuL = L valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta (142/18. 5. 1927)
VJ = Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys
1906 VJ = vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys
1869 VJ = vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys
VN = Valtioneuvosto
VNK = Valtioneuvoston kanslia
VNOS = Valtioneuvoston ohjesääntö (995/17. 2. 1943)
VNP = Valtioneuvoston päätös
VO = Valtakunnanoikeus
VOL = L valtakunnanoikeudesta (273/25. 11. 1922)
vp = valtiopäivät
66 vp = vuoden 1966 valtiopäivät
II vp = toiset valtiopäivät
VT = varatuomari
vtt = valtiontilintarkastajat
vttK (1966) = valtiontilintarkastajain kertomus (vuodelta 1966)
vvk = valtiovarainvaliokunta
vvm = valtiovarainvaliokunnan mietintö
ylim vp = ylimääräiset valtiopäivät
YOT = ylempi oikeustutkinto

I KATSAUS KEHITYSVAIHEISIIN

A. TAUSTAA

Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan säännöksen sisällyttäminen Hallitusmuotoon vuonna 1919 merkitsi maassa aivan uuden instituutin luomista. 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 myöskään edeltänyt mikään tutkimus- tai valmistelutyö, jolla voisi olla merkitystä instituuttia ja sen perustamiseen johtaneita syitä tutkittaessa. Käytettävissä olevan lähdeaineiston nojalla on Ruotsin JO-instituutin vaikutus rajoittunut tässä kohden siihen, että itse ajatus parlamentin lainvalvojasta on lähtöisin Ruotsista ja että Ruotsissa tuolloin voimassa ollutta, 14. 5. 1915 annettua JO:n johtosääntöä käytettiin mallina OA:n johtosääntöä laadittaessa. HM:a säädettäessä ei OA:n tehtävä ollut puolueitten välisten kiistojen kohteena. Tehtävän perustamisella ei tiettävästi myöskään ollut merkitystä uuden valtiosäännön kiisteltyjen kohtien saamiselle hyväksytyiksi.

Jälkikäteen tarkastellen ja verrattuna muihin maihin, joissa on olemassa vastaavankaltainen viranomainen, on OA:n tehtävän perustaminen meillä saanut osakseen poikkeuksellisen vähän huomiota. Vaikuttaa myös olleen varsin sattumanvaraista, että instituutti luotiin meillä vuonna 1919 eikä esim. 1960-luvulla, jolloin se vasta tuli laajalti tunnetuksi muissa pohjoismaissa. Siihen, että oikeusasiamiehen tehtävää ei meillä luotu huolellisen valmistelun ja perusteltujen kannanottojen pohjalta, liittyy eräitä huomionarvoisia eroavuuksia Suomen oikeusasiamiesinstituutin ja vastaavien ulkomaisten instituuttien välillä.

Kun oikeusasiamiehen virka perustettiin Ruotsissa vuoden 1809 hallitusmuodossa, herätti asia runsaasti huomiota sekä oikeusasiamiestä kos-

kevia säännöksiä laadittaessa että ensimmäistä oikeusasiamiestä valittaessa.[1] Ruotsin ja Suomen jälkeen perustettiin oikeusasiamiehen virkoja vasta 1950-luvulta alkaen — Tanskassa 1953, Norjassa 1962, Uudessa Seelannissa 1962, Guyanassa 1967, Albertan, New Brunswickin ja Quebeckin provinsseissa Kanadassa 1967 ja 1968, Havaijin osavaltiossa Yhdysvalloissa 1967 sekä, olennaisesti muutetussa muodossa, Isossa Britanniassa 1967. Näitten tehtävien perustamisessa seurattiin Ruotsin ja myöhemmin erityisesti Tanskan mallia. Perustamisvaiheeseen liittyi tutkimuksia mallin soveltuvuudesta, tavanomaista lainvalmistelua, perustamista vastaan eri tahoilta esitettyä kritiikkiä, kannanottoja lehdistössä, puolueiden välisiä erimielisyyksiä, viivyttely-yrityksiä, vaikeuksia sopivan henkilön löytämisessä jne.[2] — Kuten myöhemmin esitetään, ei OA:n tehtävän perustamiseen meillä liittynyt juuri minkäänlaista julkista mielipiteenvaihtoa.

Oikeusasiamiehen tehtävään vuonna 1919 kiinnitetyn huomion vähäisyydestä osaltaan johtuu, että Suomessa on oikeusasiamiehen toimintaa säädelty suppeammin kuin ilmeisesti missään muualla. Uudemmissa oikeusasiamiesjärjestelmissä on yleensä säädetty erillinen oikeusasiamiestä koskeva laki ja tämän lisäksi annettu johtosääntö oikeusasiamiehelle. Ruotsissa, joka instituutin iän ja syntytavan puolesta on parhaiten Suomeen rinnastettavissa, sisältyy hallitusmuotoon seikkaperäisemmät säännökset (96—100 §) oikeusasiamiehestä kuin Suomessa. Myös oikeusasiamiehen johtosääntö on Ruotsissa alusta (27. 2. 1810) alkaen ollut laadittu tarkemmaksi kuin Suomen oikeusasiamiehen johtosääntö. Suomessa koskevat oikeusasiamiehen toimintaa varsinaisesti vain HM 49 § sekä sisällöltään melko ylimalkainen Oikeusasiamiehen johtosääntö. Lisäksi on HM 59 §:ssä sekä VJ 9 ja 59 §:ssä OA:stä joitakin erityissäännöksiä.

Kuten myöhemmin tarkemmin esitetään, piti ensimmäinen oikeusasiamies koko instituuttia Suomessa tarpeettomana ja esitti antamas-

---

1 Ks. *Hidén*, JFT 1967, 348—351, ja siinä mainitut lähteet.

2 Oikeusasiamiehen viran perustamisvaiheista eri maissa ks. yleisesti kirjan liiteosassa olevassa bibliografiassa mainittuja lähteitä. Lyhyenä esityksenä Tanskan, Norjan ja Uuden Seelannin osalta ks. esim. *Gellhorn*, 7, 91—103, 154—158, Kanadan osalta *Anderson, Stanley V.*, Canadian Ombudsman Proposals ja Yhdysvaltojen osalta *sama*, Ombudsman Papers: American Experience and Proposals sekä *sama*, Ombudsmen for American Government?

saan toimintakertomuksessa sen lakkauttamista. Vielä 1930-luvun alussa katsoi hallituskin aiheelliseksi lakkauttaa OA:n tehtävän ja teki eduskunnalle tätä koskevan lakiesityksen. Tietämäni mukaan ei missään muussa maassa, jossa on perustettu OA:n kaltainen viranomainen, ole myöhemmin näin merkittävällä tavalla esitetty sen lakkauttamista. Ehkä ensisijaisena syynä lakkauttamisesityksiin oli se, että maassa oli toinen samankaltaisin valtuuksin toimiva lainvalvoja, oikeuskansleri, jolla historiallisista syistä oli hyvin arvostettu asema. Tämä vaikutti osaltaan siihen, että oikeusasiamies vain vähitellen saavutti yleisessä tietoisuudessa sellaisen aseman ja arvostuksen, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Osaksi lienee kuitenkin oikeusasiamiehen suhteellisen vaatimaton asema viraston alkuaikoina johtunut myös siitä, että instituutin perustamisvaiheisiin ei sisältynyt sellaista selvittelyä ja mielipiteiden vaihtoa, joka olisi tuonut viraston ja sen mahdollisuudet eduskuntapiirien, viranomaiskoneiston ja yleisön tietoisuuteen.

Kun oikeusasiamiesinstituutin perustamiseen ei liity esitöitä eikä täällä sanottavasti pyritty soveltamaan Ruotsin JO:n toiminnassa saatuja kokemuksia, joudutaan instituuttia koskevien säännösten tutkimuksessa tyytymään ensisijassa Hallitusmuodon säätämistä koskeviin sekä oikeusasiamiehen johtosääntöä laadittaessa syntyneisiin valtiopäiväasiakirjoihin. Nämä lähteet ovat verraten suppeat. Niitten tutkiminen edellyttää tietoa myös siitä, minkälainen oli jo toiminnassa olleen lainvalvojan, oikeuskanslerin, asema ja minkälaisen kehityksen tietä siihen oli tultu. Käsitykseni mukaan ovat silloiset oikeuskansleria koskevat normit ja katsomukset äskenmainittujen asiakirjojen jälkeen tärkein seikka OA:tä koskevien säännösten juridisessa tutkimisessa. Myös tarkasteltaessa oikeusasiamiehen tehtävän perustamista tosiasiallisena ilmiönä on sillä, että maassa jo oli hallitusvallan puolella arvostettu lainvalvoja-viranomainen, ymmärtääkseni enemmän merkitystä kuin esim. sillä, että Ruotsissa oli myös valtiopäivillä oma lainvalvojansa. Niillä ehdotuksilla, joita Suomessa viime vuosisadalla tehtiin erityisen säätyjen oikeusasiamiehen viran perustamisesta, ei ole merkitystä juridisessa tutkimuksessa. Instituutin ideahistoriaa valaisevina on niillä kuitenkin oma mielenkiintonsa.

1. Prokuraattorinvirasto

OK:n viralla oli Suomen Ruotsista eron aikoihin jo noin vuosisadan mittaiset perinteet. Lähtökohtana voidaan pitää Kaarle XII:n kansliajärjestyksessä 26. 10. 1713 perustettua korkeimman asiamiehen (högste ombudsman) virkaa, jonka tehtävänä oli lakien noudattamisen ylin valvonta. Vuoden 1719 kansliajärjestyksessä virka esiintyi oikeuskansleri -nimisenä. Vuoden 1720 HM:oon otettiin määräyksiä uudesta virasta ja mm. OK:n velvollisuudesta antaa säädyille kertomus lakien noudattamisesta. Virkaa koskevat ohjesäännöt annettiin olennaisesti samanlaisina 26. 10. 1713 ja 25. 6. 1719 ja uudistettiin 1720 ja 1739. Viimeksi mainitussa ohjesäännössä ensimmäistä kertaa nimenomaisesti edellytettiin yksityisen voivan tehdä kantelun OK:lle. OK oli kuninkaan virkamies, ja hänen pääasiallisin tehtävänsä oli asetusten noudattamisen ja virkavelvollisuuksien täyttämisen yleinen valvonta. Hänen asemansa pyrki kuitenkin käytännössä muodostumaan säätyihin sidotuksi muutenkin kuin kertomuksen antamistehtävän muodossa. Vapaudenajan lopulla säädyt vähäksi aikaa ottivat hoitaakseen myös OK:n valitsemisen.[2 a]

Vuoden 1772 HM 15 ja 22 §:n mukaan oli OK kuninkaan nimittämä virkamies, jonka tehtävänä oli valvoa lakien ja asetusten noudattamista ja antaa siitä kuninkaalle kertomus. Lokakuun 16 päivänä 1779 annettiin uusi ohjesääntö. Siinä lausuttiin OK:n olevan vastuussa yksinomaan kuninkaalle ja määrättiin hänet tekemään tarkastusmatkoja ajan sen salliessa.[3] Kuninkaallisella kirjeellä 7. 4. 1780 vahvistettiin OK:n asema syyttäjistön päänä antamalla hänelle oikeus maa- ja kaupunginviskaalien ottamiseen ja erottamiseen. Vuoden 1779 ohjesääntö oli Ruotsissa voimassa vuoden 1809 HM:n säätämiseen saakka. Uudessa HM:ssa Ruotsiin luotiin siellä edelleen säilynyt, käytännössä tosin huomattavasti muuttunut lainvalvojien parittaisuus: valtiopäivät saivat oikeusasiamiehen muodossa oman, OK:n kanssa päällekkäisin valtuuksin toimivan valvontaelimensä.[4]

Porvoon valtiopäivien avajaisissa 28. 3. 1809 säätyjen käsiteltäväksi jätetyistä asioista yksi koski hallituskonseljin perustamista. Säädyille

---

2a Ks. tarkemmin *Hidén,* JFT 1967, 347—348, ja siinä mainitut lähteet.

3 Tarkastuksia tosin oli, säätyjen aloitteesta, tehty jo 1740-luvulta lähtien, ks. *Melander,* 12 ja *Naumann,* 242—.

4 *Hidén,* JFT 1967, 384—351.

annettavaa luonnosta valmistamaan asetettiin komitea, jonka toimintaan *Caloniuskin* osallistui, tosin esteen vuoksi Turusta käsin. Komitean laatimasta luonnoksesta kehittelemässään, 18. 4. 1809 valmistuneessa ehdotuksessa *Calonius* esitti kenraalikuvernöörin apuna toimivaa oikeuskansleria, jonka olisi valvottava, että lakia lainkäytössä ja hallinnossa noudatettiin, maan valtiosääntö ja säätyjen oikeudet pysyivät loukkaamattomina ja oikeuden puoleen kääntyviä kohdeltiin asiallisesti ja ystävällisesti. Hovioikeuksien kanneviskaalien ja maa- ja kaupunginviskaalien tuli kuulua OK:n valvontaan. Komitean lopullisessa ehdotuksessa 25. 4. 1809 oli OK:sta säilynyt vain suunnilleen *Caloniuksen* ehdottama OK:n toiminta yleisenä laillisuuden valvojana. Tämän lisäksi komitea ehdotti, että kenraalikuvernöörille ensimmäisessä luonnoksessa esitetty velvollisuus valvoa konseljin virkamiehiä siirrettäisiin toiselle lainvalvojavirkamiehelle, jonka hallitsija konseljin ehdotuksesta nimittäisi. Tätä virkamiestä nimitettiin kanneviskaaliksi (advocatviskal), ranskan kielisessä käännöksessä procureur.

Ehdotuksessa, jonka *Speranski* komitean ehdotuksen pohjalta laati, oli lainvalvojista jäljellä vain kanneviskaali. Hänen tehtäväkseen mainittiin valvoa, että esille tulevat asiat käsiteltiin huolella, että virkamiehet konseljissa tarkasti täyttivät velvollisuutensa ja että rikkoneet pantiin syytteeseen. Ehdotus tuli epäoleellisin muutoksin hyväksytyksi säädyissä jo 17. 7. 1809 ja vahvistetuksi 18. 8. 1809. Saman kuun 25 päivänä nimitettiin prokuraattoriksi *Matthias Calonius*. Hallituskonseljin ohjesääntö osoittautui pian ylimalkaiseksi ja rajoittavaksi, ja tämän vuoksi annettiin eräitten välivaiheitten jälkeen erillinen prokuraattorin ohjesääntö, joka vahvistettiin 12. 2. 1812.

Ohjesäännön mukaan prokuraattorin nimitti välittömästi keisari. Prokuraattori toimi kenraalikuvernöörin avustajana laillisuuden valvonnassa ja oli ainoastaan tälle vastuunalainen. Hänen tuli mahdollisuuksien mukaan olla läsnä hallituskonseljin osastojen istunnoissa ja valvoa, että asiat käsiteltiin laillisesti. Hänellä oli oikeus merkityttää konseljin pöytäkirjaan muistutukset, joihin katsoi aihetta olevan. Jos prokuraattorin huomautus, että konselji oli poikennut laista tai asetuksista, jätettiin huomiotta, oli prokuraattorilla oikeus antaa asiasta kertomus suoraan hallitsijalle. Prokuraattorin itsenäisyyttä korosti se epäjohdonmukaisuus, että hänellä oli — vaikkakin hän oli kenraalikuvernöörin avustaja laillisuuden valvonnassa — kenraalikuvernöörin menettelyn suhteen sama

oikeus kuin konseljin osalta oli määrätty. Kaikkien valtionasiamiesten ja syyttäjien tuli noudattaa prokuraattorin antamia määräyksiä ja prokuraattorin tuli valvoa, että syyttäjät asianmukaisesti hoitivat tehtävänsä ilman, että syytteitä aiheetta nostettiin tai jätettiin nostamatta. Maa- ja kaupunginviskaalit prokuraattori nimitti maaherran ja maistraatin annettua lausuntonsa. Hovioikeuksien kanneviskaalien nimityksessä oli hallituskonseljin kuultava prokuraattoria ja hovioikeuksien oli muiden viskaalien viroista määrätessään hankittava prokuraattorin lausunto.[5]

Prokuraattoria koskevat säännökset pysyivät oleellisesti sellaisenaan senaatin ohjesäännön antamiseen saakka 13. 9. 1892. Nähtävästi merkittävin väliaikana tapahtunut muutos oli 8. 5. 1876 annettu asetus, jonka mukaan prokuraattorin oli annettava säädyille kertomus lakien ylläpitämisestä edellisten valtiopäivien jälkeen kuluneelta ajalta. Vähäisempää muutosta tiesi 20. 2. 1860 annettu keisarillinen kuulutus, jolla maaviskaalien virat lakkautettiin ja määrättiin, että prokuraattorilla oli oikeus määrätä kruununvouteja ja nimismiehiä ajamaan syytejuttuja virkapiirinsä ulkopuolellakin. Vuoden 1892 ohjesääntö ei merkinnyt asiallista muutosta prokuraattorin tehtäviin. Muodollisesti prokuraattorinvirastosta tuli erillinen toimituskunta, joka ei kuulunut senaatin talous- eikä oikeusosastoon.

Vuoden 1892 ohjesäännön prokuraattoria koskevat määräykset olivat miltei sellaisenaan voimassa HM:n säätämiseen saakka. Asetuksella 32/3. 9. 1912 lisättiin säädöksen 50 §:ään 2 momentti, jonka mukaan prokuraattorilla oli oikeus raastuvanoikeudessa ajettaviin juttuihin määrätä syyttäjäksi alaisensa virkamies tai muukin tehtävään suostuva pätevä henkilö. *Hongan* mukaan (133) tämä säännös oli ilmaus pyrkimyksestä pakottaa syyttäjät uuden sortokauden aikana alistumaan vallanpitäjien tahtoon. Prokuraattorinviraston toimintaa vuosisadan toisella kymmenluvulla leimasivat vastakohtaisuudet venäläismielisten tai venäläisten lainvalvojien ja viranomaiskoneiston välillä. Katkoa aikaisempaan traditioon merkitsi myös se, että vuoden 1914 valtiopäiville annetun vuoden 1912 prokuraattorin kertomuksen jälkeen ei näitä kertomuksia enää laadittu, vaan niitten antamisvelvollisuus poistettiin armollisella asetuksella 90/24. 12. 1915. Ensimmäinen tämän jälkeinen lainvalvojan kertomus oli OK:n kertomus vuodelta 1919, joka tuli EK:ssa esille 12. 10. 1920.

---

5 Ks. tarkemmin *Honka,* 43—44.

2. Varhaisia ehdotuksia

Ennen Hallitusmuodon säätämisvaiheita tehtiin useita virallisia ja epävirallisia valtiosääntöä koskevia ehdotuksia. Joihinkin niistä sisältyi myös ajatus erityisestä valtiopäivien lainvalvojaviranomaisesta. Ehdotuksista eräät tähtäsivät yksinomaan tällaisen viran perustamiseen.[6]

Ensimmäisen kerran tuli ajatus säätyjen omasta lainvalvojasta virallisessa ja merkittävän konkreettisessa muodosssa esille vuoden 1863 valtiopäivillä. Valtaistuinpuheessaan 18. 9. 1863 hallitsija lupasi säädyille eräitä myönnytyksiä. Vaikka esitetyt myönnytykset samalla merkitsivät rajojen vetämistä säätyjen uudistusintoisuudelle, eivät ne kuitenkaan estäneet valtiopäivämiehiä askartelemasta uudistusten parissa, joiden tuskin saattoi olettaa johtavan positiivisiin lopputuloksiin. Aatelissäädyssä esitetyissä muistioissa ehdotettiin anottavaksi armollista esitystä, jossa mm. säädettäisiin hallitsijan suomalaisten neuvonantajien vastuullisuudesta säädyille sekä säätyjen oikeudesta valita erityinen oikeusasiamies säätyjen puolesta valvomaan lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa. Sääty hyväksyi tehdyn ehdotuksen yksimielisesti ja päätti pyytää muita säätyjä yhtymään siihen. Muut säädyt yhtyivät anomukseen ja se lähetettiin säätyjen yhteiseen valitusvaliokuntaan. Valitusvaliokunnan lausunto hyväksyttiin säädyissä ja säätyjen tarkastusvaliokunnan vielä stilisoimana se toimitettiin kenraalikuvernöörin viraston kautta valtiosihteerin virastoon Pietariin. Suomen asiain komitea, joka käsitteli asian 3. 1. 1865, katsoi, että tehdyt anomukset olivat ristiriidassa asetetuille uudistuskomiteoille annettujen ohjeitten kanssa taikka kävivät tarpeettomiksi näitten komiteoitten työn vuoksi. Komitea ehdotti sen tähden, etteivät anomukset johtaisi mihinkään toimenpiteisiin. Maaliskuun 9 päivänä 1865 pidetyssä esittelyssä keisari omakätisellä merkinnällä hyväksyi komitean ehdotuksen.

Säätyjen tekemä anomus käsitteli säätyjen asiamiestä vain yhtenä uudistuksena muitten joukossa. Silti se oli tältäkin osin seikkaperäinen ja toi melko suorasukaisesti julki, minkälaista virkaa säädyissä toivottiin. Tämä suomalaisten valtiopäivien ensimmäinen kannanotto oikeusasiamiehestä kuului suomenkielisessä muodossaan seuraavasti:

---

[6] Seuraavan esityksen ja siinä käytetyn lähdeaineiston osalta viittaan vain yleisesti *Hidén*, JFT 1967, 359—372.

»Yhteistä parasta harrastava yksimielisyys hallitsijan ja kansan välillä, joka on osa ja alje perustuslaillisesti rajoitetun yksinvaltaisen valtiomuodon olennossa ja sen olemisen elinehto, näkyy vaativan ja on myös jokaisessa jotenkin muodostuneessa senlaisessa valtiotilassa tuottanut molemminpuolisen vaarinpidon siitä miten sekä yläisemmät ja alaisemmat virka- ja palvelusmiehet lakeja hoitavat ja seuraavat ja huolenpidon muistakin kansakunnan toimista. Senlaista vaarinpitoa käyttää hallituksen puolelta vuonna 1809 määrätty virkamies, Senaatin Prokuraattori, joka vuonna 1812 hänelle annetun ohjesäännön kautta on pantu General Guvernörin käskynalaiseksi. — Se on myöskin nyt koolla olevain maan säätyin toivon esineenä, että puolestansa saada valita asian-ajajan tahi valtuusmiehen pääasiallisesti samanlaiseen toimeen säätyin puolesta, ja niinmuodoin velvollisuudella vaarinpitämään perustuslakein ynnä muiden lakien oikeasta käytännöstä, ojennettavaksi muistuttamaan taikka kannetta nostattamaan niiden rikkomisesta ja laiminlyömistä sekä jokaisilla valtiopäivillä antamaan kertomuksen virkansa hallituksesta ja oikeuden hoidosta maassa, ja myöskin oikeudella kohdastansa Teidän Keisarilliselle Majesteetillenne ilmoittamaan mainitunlaatuisia asioita ja epäkohtia, jotka erittäin voisivat ansaita Teidän Keisarillisen Majesteettinne tarkkaamista.»

Seuraavan kerran kohosi asiamies-idea esille vuonna 1864 asetetussa perustuslakikomiteassa. Komitean ohjeissa ei tällaista asiamiestä ymmärrettävästi edellytetty. Komitean kokouksissa oli kuitenkin esillä ajatus erityisestä oikeusasiamiehestä taikka — jos sellaisen saaminen ei osoittautuisi mahdolliseksi — järjestelystä, jossa säädyt ehdottaisivat prokuraattoriksi kolmea henkilöä, joista hallitsija nimittäisi mieleisensä. Komitean hallitsijalle toimittamiin ehdotuksiin ei tällaisia ajatuksia sisältynyt. Lähetekirjelmässään hallitsijalle komitean puheenjohtaja vapaaherra *J. M. Nordenstam* kuitenkin ilmoitti komitean haluavan alistaa hallitsijan ratkaistavaksi, eikö säätyjen anomusta säätyjen omasta asiamiehestä voitaisi armollisesti hyväksyä. Kirjelmässä mainittiin nimenomaisesti, ettei ristiriitatilanteita prokuraattorin kanssa pidetty todennäköisinä, uuden virkamiehen kun ei tulisi puuttua prokuraattorin virkatoimiin. Asiamies olisi toiminnastaan vastuussa vain säädyille, joille hän jättäisi joka valtiopäivillä kertomuksen. — Säätyjen asiamiesajatukseen ei komitean ehdotuksen myöhemmässä käsittelyssä tiettävästi enää puututtu.

Vuoden 1872 valtiopäivillä tehtiin kaikissa säädyissä helmikuun puolivälissä 1872 melko samansisältöiset ehdotukset Senaatin oikeusosas-

ton erottamisesta erilliseksi korkeimmaksi oikeudeksi. Ehdotuksissa pidettiin samalla tarpeellisena erityisen oikeusasiamiehen asettamista valvomaan tuomarien ja virkamiesten lakien noudattamista. Ehdotuksista 10. 5. 1872 antamassaan lausunnossa lakivaliokunta totesi, että korkeimpien tuomarien tullessa erottamattomiksi pitäisi tähän liittyä edesvastuu lain edessä. Jos tällaista muutosta ei vielä voitaisi saada aikaan, tarvittiin muita takeita,

»ja katsoo Waliokunta sentähden myös tarvitsevansa puolustaa pyynnöntekijäin esitystä erään uuden viran laittamisesta, jonka säätyjen valitsema pitäjä varustettaisiin ylimalkaan samanlaisilla oikeuksilla kuin Prokuraattorilla Keisarillisessa Senaatissa on, ja joka uusi virkamies olisi velkapää Säädyille antamaan kertomuksen vaikutustoimestansa valtiopäiväin välillä. Parhaittain asetettuna valvomaan lainkäytäntöä Korkeimmassa Oikeudessa, näyttää nimittäin tämän virkamiehen sen ohessa sopivan ja pitävän saada työksensä Säätyjen puolesta toimittaa peräänkatsantoa lakien ylläpitämisestä ylimalkaan; koskapa ... lainkäytännön peräänkatsanto, jota Keisarillisen Senaatin prokuraattori Hallituksen puolesta hoitaa, ei voi olla yhtä lavea kuin kahden yksivertaisen virkamiehen toimittama,... pitäisi näiden virkamiesten kuitenkin... oleman vapautetut velvollisuudesta ja oikeudesta keskinäisesti vaariapitää toisistansa; jonka ohessa Säätyjen virkamiehen toimittama peräänkatsanto voitaisiin, kuten pyynnöntekijät ovat ehdotelleet, rajoittaa hänen oikeutensa suhteen saada tarkastaa Kenraalikuvernöörin ja ehkä ylimalkaan korkeimman hallituksen virkatoimia, jos nimittäin ainoastansa tällä ehdolla annettaisiin armollinen lupa asettaa puheena oleva virka...»

Säätyjen anomuksessa seurattiin OA:n osalta valiokunnan lausuntoa. Vaikka anomus olikin säädyissä hyväksytty ilman sanottavia arveluja tai erimielisyyksiä, suhtauduttiin siihen kotimaisissakin hallituspiireissä kriitillisen kielteisesti. Silloinen prokuraattori *J. Ph. Palmén* katsoi eräissä yksityisissä kirjeissään ylempien tuomarien erottamattomuuden merkitsevän Yhdistys- ja vakuuskirjan uutta, laajentavaa tulkintaa ja vastaavasti monarkin valtaoikeuksien supistamista. Oikeusasiamiehestä hän totesi, ettei prokuraattorinvirassa hänen edeltäjiensä aikana tiettävästi ollut tapahtunut sellaisia laiminlyöntejä, että maata olisi uudella sellaisella viralla rasitettava. Myöhemmin *Palmén* antoi prokuraattorin ominaisuudessa asiasta lausunnon senaatille. Siinä hän esitti perustuslaeista kohtia, jotka osoittivat sekä hallitsemisen että laillisuuden valvonnan kuuluvan yksinomaan monarkille ja säätyjen osuuden lainkäy-

tössä rajoittuvan vain lakien säätämiseen. Koska ehdotus tämän vuoksi merkitsi voimassaolevien perustuslakien pääperiaatteiden muuttamista, hän ehdotti sen jätettäväksi huomiotta.

Senaatissa tuli asiassa annettava lausunto lopulliseen käsittelyyn 14. 1. 1874. Päätöksessään senaatti jätti ylintä oikeusastetta koskevat järjestelyt hallitsijan harkintaan ja torjui ajatuksen säätyjen asiamiehestä. Sen sijasta senaatti alisti hallitsijan päätettäväksi, eikö prokuraattori olisi velvoitettava antamaan lainkäytöstä kertomus jokaisille valtiopäiville. Suomen asiain komiteassa asian käsittely sittemmin viipyi aina 26. 4. 1876 saakka, jolloin komitea *Palménin* lausunnon pohjalta hylkäsi ylimmän oikeudenhoidon järjestelyehdotuksen. OA:stä komitea lausui lyhyesti vain, että säädyt ovat lakiasäätäviä, mutta eivät lakia käyttäviä. Ainoaksi konkreettiseksi tulokseksi anomuksesta jäi, että prokuraattori määrättiin antamaan jokaisille valtiopäiville kertomus lainkäytöstä.

Vuoden 1885 valtiopäivillä esitettiin eri säädyissä vielä ehdotuksia säätyjen valvontamahdollisuuksien laajentamisesta erityisen virkamiehen asettamisella. Ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet valiokuntaan lähettämistä pitemmälle. Mitään hallituksen vastuunalaisuuteen säädyille tai säätyjen asiamieheen tähtääviä kannanottoja ei virallisissa yhteyksissä tämän jälkeen nähtävästi esitetty. Suurimpana syynä tähän lienee ollut valtiollisen sään muuttuminen. Jossain määrin yllättävää ehkä on, että tämän suuntaiset ehdotukset puuttuivat eduskuntauudistuksen jälkeisten valtiopäivien puheenvuoroista. Kyseessähän oli uudesta edustavuudestaan voimakkaasti tietoinen laitos, jossa lukuisten aloitteiden muodossa osoitettiin selvä kiinnostus sekä hallitusmuodon uudistamiseen että eduskunnan valtuuksien lisäämiseen eri aloilla. Poliittista ministerivastuuta koskeva anomusehdotus eduskunnassa sekä tehdyn eduskunta-anomuksen selvät viittaukset laillisuuskontrollin ja juridisen ministerivastuun kehittämiseen ja korkeimman oikeudenhoidon järjestämiseen osoittivat, ettei tilannetta pidetty tuntuvienkaan uudistusten tavoittelulle sopimattomana. Liekö sitten vanhan yläluokan heikompi edustus valtiopäivillä osaltaan vaikuttanut siihen, ettei nyt vihjattukaan vanhoihin traditioihin viittavaan ja Ruotsista päin mallinsa ottavaan asiamies-instituuttiin.

B. INSTITUUTIN LUOMINEN

Spekulatiivisella tasolla voi OA-instituutin historiallisena taustana viitata siihen, että maassa oli pitkän tradition kantamana korkea-arvoinen laillisuuden valvoja, joka valvoi viranomaisten ohessa myös kotimaisen hallituksen ja kenraalikuvernöörin toimia ja lisäksi toimi koko syyttäjistön päänä. Hänen asemansa oli periaatteessa ja käytännössä ollut huomattavan itsenäinen. Virka oli kuitenkin riippuvainen hallitsijasta ja itsenäistymistä edeltäneinä vuosina sitä oli käytetty välikappaleena politiikassa, joka oli herättänyt maassa yleistä vastustusta. Kansanedustuslaitoksen mahdollisuudet osallistua laillisuuden valvontaan olivat heikentyneet eduskunnan hajoitusten ja myös prokuraattorinkertomuksen antamisessa esiintyneiden rajoitusten vuoksi. Koko kansanedustuslaitos oli joutunut syrjäytetyksi tapahtumista vuoden 1914 valtiopäivien päättymisestä 2. 5. 1914 uuden eduskunnan kokoontumiseen 4. 4. 1917 saakka.[6a]

Saamiensa suullisten ilmoitusten nojalla on *Puhakka* (94) vuonna 1929 lausunut, että 31. 3. 1917 asetetussa perustuslakikomiteassa lienee jo ollut puhetta myös oikeusasiamiehen viran perustamisesta. Perusteluna tälle olisi ollut halu luoda eduskunnalle mahdollisuus kontrolloida myös vieraita intressejä edustavia viranomaisia maassa, jonka siinä vaiheessa vielä edellytettiin jäävän Venäjän yhteyteen. Komitean 3. 10. 1917 päivätty hallitusmuotoehdotus ei tästä sisällä mitään, enkä myöskään komitean valtionarkistossa olevista papereista ole löytänyt tähän viittaavaa mainintaa. Sama pitää paikkansa komitean ehdotuksen nojalla laadittuun hallituksen esitykseen liittyvien senaatin asiakirjojen suhteen.[7]

Eduskunnalle 4. 12. 1917 jätetty HM-esitys N:o 1 (17 II vp) lähetettiin 6. 12. perustuslakivaliokuntaan. Siellä esitystä ehdittiin kyllä alustavasti käsitellä ja alkaneen kansalaissodan aikanakin käsittelyä yksityisesti jatkettiin valiokunnan porvarisjäsenten toimesta. Asiassa ei kuitenkaan nähtävästi päädytty edes mihinkään mietintöluonnokseen.

[6a] Ks. tarkemmin *Seitkari*, 400—407.

[7] OTKD 1917 9/302 11/302, 147/313 ja 148/313 sekä talousos. ptk, 22. 10. s. 217, 30. 11. s. 416 ja 4. 12. s. 98. Ks. myös *Holmberg*, StvT 1945, 239. HM:n syntyvaiheista yleensä ks. *Lindman*, 256—271 ja 331—.

Valiokunnan asiakirjoissa ei löydy viittausta ajatukseen oikeusasiamiehestä.[8]

Edellämainitun esityksen käsittelyn eduskunnassa katkaisi uusi monarkkinen HM-esitys N:o 62 (17 II vp), joka toimitettiin eduskuntaan 11. 6. 1918. Tämän esityksen 42—44 §:ssä esitettiin oikeusasiamiehen tehtävää olennaisesti siinä muodossa, jossa se sittemmin toteutui. Millä tavoin ja kenen toimesta tähän aikaisemmista esityksistä poikkeavaan uutuuteen oli päädytty, ei ole virallisasiakirjojen pohjalta osoitettavissa. Talousosaston pöytäkirjojen mukaan ei esitystä hallituksessa valmisteltaessa tähän kysymykseen erikseen kajottu. Kesäkuun 3 päivän 1918 istunnon pöytäkirjan (s. 13) mukaan olivat ehdotuksen HM-esitykseksi valmistaneet »Oikeustoimituskunnan päällikkö [Talas] yhdessä Senaattori Setälän, entisen Senaattorin, vapaaherra Rabbe Axel Wreden ja professori Rafael Erichin kanssa». Eräät seikat viittaisivat siihen suuntaan, että OA:tä koskeva ehdotus tässä yhteydessä oli lähtöisin *Wredestä*.[9]

Hallituksen esityksestä antamansa mietinnön (14/17 II vp) perusteluissa prvk lausui: »Kun valiokunta on katsonut, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on kaikin puolin oleva samat oikeudet kuin kuninkaan korkeimmalla asiamiehellä, oikeuskanslerilla, valiokunta, viitaten siihen mitä valiokunta 24 §:ään ehdottamansa muutoksen johdosta on esiintuonut, ehdottaa puheena olevien lainkohtien saattamista asiallisesti yhdenmukaisiksi 24 §:n vastaavien säännösten kanssa». (24 §:ään oli tehty se lisäys, että OK:n läsnäolo-oikeuden edellytettiin ulottuvan myös

---

8 Ks. prvk:n ptk 17 II vp (mikrofilmirulla 3) sekä *Ståhlbergin* kokoelmien kansio 79 a Valtionarkistossa. Ks. myös *Lindman*, 258—263, 369 ja *Blomstedt*, 346, 355 ja 360.

9 *Setälälle* 22. 5. 1918 lähettämässään kirjeessä *R. A. Wrede* viittaa jollekin komitealle tekemäänsä luonnokseen, jota komitea ja sen jälkeen vielä *Wrede* itsekin oli muutellut, ja vähää myöhemmin vielä siihen, että hänen uusittu ehdotuksensa ei ollut ajoissa ehtinyt komitealle ja että *Erichille* olisi siitä yksi kappale toimitettava, *E. N. Setälän* kirjekokoelman kansio 80, kirje 14, Valtionarkisto. Ks. myös *Lindman*, 355 alav. 2 ja *Paasivirta*, 257—258. Muista tekstissä mainituista ehdotuksen valmistelijoista on tässä kohden tiedossani vain, että noin vuotta myöhemmin (21. 5. 1919) pitivät *Setälä* ja *Erich* vastalauseessa (IV), jonka he liittivät prvk:n mietintöön HM-esityksestä N:o 17, OA:n viran perustamisesta Ruotsin kokemusten valossa tarpeettomana. OA:tä koskevan ehdotuksen taustalla ehkä olleesta pyrkimyksestä luoda EK:lle mahdollisuus valvoa monarkkiseksi aiotun hallitusvallan toimenpiteitä ks. *Holmberg*, StvT 1945, 239.

virastoihin.) Vastalauseessa V ehdottivat *Ståhlberg* ym. 46 §:lle sanamuotoa, joka vastaa nykyistä HM 49 §:ää. Säännökseen kajosi tämänjälkeisessä käsittelyssä vain ed. *Juutilainen* (17 II vp ptk II, 1713), joka piti HE:ssä ollutta OA:n pätevyysvaatimusten muotoilua prvk:n ehdottamaa parempana. HM-esitys hyväksyttiin ja jätettiin lepäämään 7. 8. 1918.

Vuoden 1918 ylimääräiset valtiopäivät kutsuttiin koolle 26. 9. 1918. Uuden HM-esityksen käsittelyssä talousosastossa ei kajottu kysymykseen OA:stä. EK:lle 28. 9. annettu monarkinen HM-esitys No 1 sisälsi OA:stä aikaisemmin jo käsitellyn kaltaiset 42—44 §§. Prvk (prvm 2; 4. 10. 1918) hyväksyi säännökset käytännöllisesti katsoen muuttamattomina. Lakiehdotus hyväksyttiin ilman merkitseviä muutoksia lepäämään 8. 10. 1918.

Vaalien jälkeen EK kokoontui uusille valtiopäiville 1. 4. 1919. VN:n istunnossa 15. 4. esiteltiin uusi HM-ehdotus, josta VN päätti vielä pyytää KKO:n lausunnon (ptk IV, 653—688). Ehdotuksessa oli nykyistä HM 49 §:ää asiallisesti vastaava säännös. 5. 5. 1919 antamassaan lausunnossa KKO totesi tältä kohden (KD 135/453 Oik.M. 1919): »Kun eduskunnan puhemiehen vaalista ei ole määräyksiä laissa vaan eduskunnan työjärjestyksessä, olisi 47 §:n 1 momentissa sanat on säädetty vaihdettava sanoihin on noudatettavana ja ruotsinkielisessä tekstissä sanonta i den ordning som ... talman är stadgad sanontaan i den ordning som gäller ... talman. Samassa momentissa olisi lisäksi ruotsinkielisessä tekstissä sana »utmärkt» vaihdettava sanaan »framstående», jota sanaa on käytetty oikeuskanslerilta vaadittavaan tietomäärään nähden. Suomenkielisessä tekstissä on molemmissa näissä tapauksissa käytetty sanaa »etevä». Ehdotuksesta puuttuu määräyksiä siitä, missä järjestyksessä oikeusasiamiestä on syytettävä virkarikoksesta. Tästä seuraa, että häneen nähden tulisi tässä kohden olemaan voimassa virallisia syyttäjiä yleensä koskevat säännökset. Tämä onkin asianmukaista.» Kun ministerivaliokunnan sillä välin tarkistama alkuperäinen ehdotus ja KKO:n lausunto tulivat VN:ssä esille 7. 5. 1919 (ptk V, 222—285), ehdotti oikeusministeri *Söderholm* OA:tä koskevan säännöksen poistamista. Näin äänestyksen jälkeen tehtiinkin. Uusi HM-esitys (HE 17/19 vp) toimitettiin EK:lle 13. 5. 1919.

Tätä ennen olivat ed. *Ritavuori* ym. tehneet 14. 4. 1919 eduskuntaesityksen No 1 hallitusmuodoksi. Esitykseen, joka lähetettiin prvk:aan 23. 4. 1919, sisältyi OA:tä koskeva 46 §, joka oli asiallisesti yhtä pitävä em. Ståhlbergin ym. vastalauseessa olleen säännöksen kanssa. Prvk:ssa oli jaoston — *Erich, Juutilainen, Ritavuori, Ryömä, Setälä, Voionmaa* — valmistelun pohjalta päästy EE:n käsittelyssä jo toiseen lukemiseen, kun HE tuli valiokuntaan 14. 5. 1919. Seuraavana päivänä asetettiin HE käsittelyn pohjaksi, mutta sen rinnalla pidettiin EE:tä ja tämän jaostokäsittelyssä kertyneitä tuloksia. OA:tä koskevan säännöksen (46 §) kohdalla *Estlander* totesi OA-instituutin tulleen Ruotsissa perustetuksi

aikana, jolloin ei ollut parlamentarismia. Hän piti sitä tarpeettomana ja katsoi OA:n tulevan olemaan vain hallitsevan puolueen edustaja. Äänestyksessä jaoston kannan mukainen OA:n tehtävän perustaminen sai 13 ääntä ja HE:n kannalla olivat *v. Born, Erich, Estlander* ja *Setälä* (prvk:n ptk 19 vp, mikrofilmirulla 4). Prvm:ssä No 2 oli siten hyväksyttynä nykyistä HM 49 §:ää vastaava 48 §. Perustelut olivat lyhyet: »Valiokunta katsoo tarpeelliseksi erikoisen eduskunnan asettaman oikeusasiamiehen, jonka olisi valvottava lainkäyttöä sekä hallituksen ja virkakuntain toimintaa. Tässä kohdin on valiokunta omaksunut sen kannan, jolle eduskunta 1917 vuoden toisilla valtiopäivillä ja 1918 vuoden ylimääräisillä valtiopäivillä asettui.» Vastalauseissa I (von Born ja Estlander) ja IV (Setälä, Erich, Malmivaara) pidettiin OA:n virkaa tarpeettomana.

Esityksen I käsittelyssä 24. 5. *af Forselles* totesi (ptk I, 507): »I 48 § har utskottet etablerat en ny tjänsteman, den s.k. justitieombudsmannen, som skulle vara något slags fiskal vid statsrådets sammanträden, vid domstolarna och embetsverken. Jag skulle finna att denna embetsman saklöst kunde undvaras i likhet med vad som påpekas uti den första och fjärde reservationen. Jag skulle därför i det avseendet be att få förena mig om desamma.» Ed. *Schauman* lausui puheenvuorossaan (ptk I, 535—536) mm.: »att det behöves en riksdagens justitieombudsman anser jag vara otvivelaktigt. Det behövs ovillkorligen en embetsman, som på riksdagens vägnar, på folkets vägnar, kontrollerar byråkratin, kontrollerar den så att säga utifrån, medan justitiekanslern så att säga kontrollerar inifrån, från byråkratins egen synkrets... Jag beklagar, att icke professor Erich är närvärande. Jag skulle gärna velat av honom höra, på vilka grunder han och herr Setälä kunnat säga, att man i Sverige kommit till dålig erfarenhet rörande justitieombudsmannabefattningen. Såvitt mig är bekant, har man tvärtom en helt annan uppfattning i Sverige rörande vikten av denna befattning,...» II käsittelyssä 4. 6. 1919 (ptk I, 753) ed. *Estlander* totesi OA:n valtuuksien muodostuvan täsmälleen samanlaisiksi kuin OK:lla oli ja piti sitä tämän vuoksi tarpeettomana ja ehdotti *af Forsellesin* kannattamana OA:tä koskevan säännöksen poistamista. Äänestyksessä tämä kanta hylättiin. Lakiehdotus hyväksyttiin lepäämään 14. 6. 1919. Kahta päivää myöhemmin alkoi prvk uudelleen käsitellä em. Ritavuoren ym. EE:tä. OA:tä koskeva säännös hyväksyttiin siltään prvm:öön eikä säännökseen myöhemmässä käsittelyssä enää puututtu. HM-ehdotus hyväksyttiin kiireellisenä 21. 6. 1919 ja valtionhoitaja vahvisti Hallitusmuodon 17. 7. 1919.

— — —

Jo 25. 7. 1919 antoi eduskunta prvk:lle tehtäväksi laatia johtosääntöehdotuksen OA:lle. Seuraavana päivänä EK lähti lomalle. Valiokunnan pöytäkirjoissa (prvk 19 vp ptk, kansio 3) olevan luonnoksen merkinnän

mukaan laativat luonnoksen OAJS-ehdotukseksi *Erich* ja *Kotonen*.[9a] Luonnos käsiteltiin valiokunnassa nopeasti ja miltei keskusteluitta. Se oli ensimmäisessä lukemisessa 12. 11. ja mietintö annettiin jo 14. 11. (prvm 10/19 vp A IV). Ainoassa käsittelyssä 5. 12. 1919 (ptk II, 1636) ehdotti ed. *Virkkunen*, että ehdotuksen saamiseksi yhdenmukaiseksi valmisteilla olevan OK:n johtosäännön kanssa olisi käytettävä VJ 62 §:n (1906) sisältämää mahdollisuutta lähettää ehdotus edelleen käsiteltäväksi suureen valiokuntaan. Näin tehtiinkin. Suuri valiokunta esitti mietinnössään vain epäoleellisia muutoksia prvk:n ehdotukseen.

Asian II käsittelyssä 12. 12. 1919 (ptk II, 1721—1724) leimasi ed. *Estlander* instituutin meillä ja yleensä parlamentaarisissa järjestelmissä tarpeettomaksi ja jatkoi: »Så som justitieombudsmannens ämbete nu har tillkommit, synes det mig icke kunna annorlunda karaktäriseras än såsom utgörande ett språngbräde för ärelystna politiker och tilltagsna advokater att komma sig upp. Och dessutom erbjuder det naturligtvis att till partibelöning inrätta ett nytt ämbetsverk, ett ämbetsverk, som icke alls behöver vara synnerligen litet, som tvärtom kan växa ut ganska mycket ... Å pag. 3 av motiveringen i grundlagsutskottets betänkande säges att det enligt utskottets mening förefaller naturligt att justitiekanslern och justitieombudsmannen icke äga hava tillsyn över varandras ämbetsverksamhet och icke heller utföra åtal mot varandra ... Det förefaller mig som om denna sak icke vore klar och icke heller har blivit i denna instruktion utredd. Då i regeringsformen är uttalat och här också upprepas att justitieombudsmannen är underkastad de ansvar, som lag för allmän åklagare stadgar, synes mig den riktiga konklusionen vara den, att justitiekanslern, som ju har den allmänna tillsynen över rättsvården, också är berättigad att, i fall av fog, låta åtala justitieombudsmannen. Att därjämte också enskild sakägare är berättigad å rekonventionstalans väg yrka ansvar på justitieombudsmannen är klart och detta sammangår med det stadgande som finnes intaget i 18 § av instruktionen.» Edelleen hän piti säännöstä siitä, että OA:n tulisi kertomuksessaan ilmoittaa myös hallituksessa kesken toimenpiteiden olevat EK:n päätökset, sikäli epäonnistuneena, että nämä ilmoitukset viranomaiskoneiston sisäistä toimintaa koskevina parhaiten kuuluisivat OK:n tehtäviksi. Muuta ei keskustelussa esitetty. EK:n hyväksymänä OAJS julkaistiin asetuskokoelmassa 10. 1. 1920 numerolla 2.

OAJS:n hyväksymisen jälkeen ilmoitettiin EK:ssa 16. 12. 1919, että OA:n ja OAV:n vaali pidetään täysistunnossa 19. 12. 1919. Tällöin valituksi tulleitten *Alopaeuksen* ja *Rytin* toimikaudet alkoivat vuoden 1920 alusta.

[9a] *E. N. Setälän* kokoelmassa Valtionarkistossa on vuoden 1919 valtiopäiväasiakirjoja sisältävän vihkon N:o 4 Sekalaista arkin (3) sisällä OAJS-luonnoksia, joista yhteen on merkitty »R.E:n luonnos».

C. ENSIMMÄINEN PUOLIVUOSISATA

Viraston työmäärän kasvu ja eri toimintamuotojen merkityksessä tapahtuneet muutokset käyvät ilmi liiteosassa olevista tilastoista. Liiteosan luetteloista myös ilmenevät virastossa tapahtuneet henkilövaihdokset. Puoluepoliittisten tekijöitten osuutta OA:n valinnassa ja viraston toiminnassa tarkastellaan myöhemmin (51) erikseen.[9b]

Työskentelyolosuhteista virastossa voidaan mainita, että yli kahden vuosikymmenen ajan siellä toimi vain yksi lakimiessihteeri. Heinäkuun 1 päivästä 1945 alkaen on vakinaisia lakimiessihteereitä ollut kaksi ja vuoden 1967 alusta kolme. Viime vuosina on virastossa lisäksi toiminut tilapäisiä puolipäiväesittelijöitä. Muuta henkilökuntaa oli pitkään vain yksi kirjaaja-konekirjoittaja. Vuodesta 1945 alkaen on kirjaajan lisäksi ollut yksi konekirjoittaja. Uuden eduskuntatalon valmistumiseen saakka virasto toimi valtioneuvoston linnassa. Ainakin vuoteen 1932 saakka oli työaika virastossa tiettävästi vain kaksi tuntia päivässä.[10]

1. Muutokset säännöksissä

HM 49 §:n säännöstä on muutettu kahdesti. Molemmat muutokset ovat merkitseviä, mutta sinänsä ongelmattomia. Vuoden 1931 valtiopäivien alussa tekivät ed. *Österholm* ym. lakialoitteen HM 49 §:n muuttamisesta siten, että OA:n toimikaudeksi tulisi kolme vuotta. Mietinnössään (prvm 6/LAM 3/31 vp) prvk puolsi ehdotusta ja ehdotus hyväksyttiin lepäämään (ptk I, 766—770). Vuoden 1933 valtiopäivillä laki hyväksyttiin keskustelutta ja tuli asetuskokoelmaan lakina 277/10. 11. 1933. Vuonna 1955 jätettiin EK:lle hallituksen esitys, jonka tarkoituksena oli saattaa OA:n ja valtakunnanoikeuden jäsenten toimikaudet vastaamaan edellisenä vuonna nelivuotiseksi muutettua eduskunnan vaalikautta. Kun samanaikaisesti virisi kysymys säännöksen muuttamisesta niin, että nainenkin voisi tulla valituksi OA:ksi, ei ehdotusta saatu käsitellyksi kiireellisenä, vaan se hyväksyttiin lepäämään (prvm 24/HE 49/55 vp; ptk II, 1087—). Vähän myöhemmin tuli EK:ssa käsittelyyn aikaisemmin tehty LA, joka koski naisen oikeutta tulla valituksi OA:ksi. Aloitteen johdosta hyväksyttiin asiasta hallitukselle esitettävä toivomus (prvm 25/LAM 33/56; ptk II, 1288—). Vuo-

---

9b OA:n virastosta sen alkuaikoina käytyä keskustelua on varsin seikkaperäisesti selostanut *Holmberg*, StvT 1945, 245—253. Ks. siitä myös *Legrand*, 182—192.

10 Ks. OKK 1932, 63—64, sekä *Söderhjelm*, 78, ja Hbl 14. 3. 1930, s. 2.

den 1957 valtiopäivillä annettiin EK:lle hallituksen esitys, jossa mies-sana HM 49 §:ssä oli vaihdettu sanaan henkilö ja jossa samalla edellytettiin OA:n toimikausi nelivuotiseksi. Ehdotus hyväksyttiin kiireellisenä ja vahvistettiin laiksi 176/26. 4./1957 (prvm 10/HE 13/57 vp; ptk I, 445, 484—).

HM 49 §:n muutosten ohella oli olennaisen tärkeä tehtävien jaon järjestäminen OA:n ja OK:n välillä. Kuten hieman myöhemmin esitetään, oli hallitus syksyllä 1932 antanut esityksen OA:n toimen lakkauttamisesta. Tämän esityksen kärsittyä EK:ssa selvän tappion, antoi hallitus 3. 4. 1933 tehtävien jakoa koskevan esityksen. Ehdotus, jonka pääsisältö oli siinä, että lainvalvojien kompetenssiin kajoamatta OK oikeutettiin siirtämään eräitä asiaryhmiä koskevat kantelut OA:n käsiteltäväksi, hyväksyttiin lepäämään yli vaalien (prvm 15/HE 118/32 vp; ptk III, 2806, 2822—). Vaalien jälkeen lakiehdotukset hyväksyttiin EK:ssa ja vahvistettiin laeiksi 275 ja 276/10. 11. 1933.[10a]

Ainakin säätämisaikansa olosuhteissa tärkeäksi muodostui vuoden 1928 VJ:een otettu uusi säännös siitä, että mm. OA ei saanut olla edustajana. Muutosta merkitsi myös VJ 59 §:n säännös, joka takasi OA:lle läsnäolo- ja puheenvuoro-oikeuden eduskunnan täysistunnoissa ja teki siten tarpeettomaksi OAJS 3 §:ssä alunperin olleen, tätä asiaa koskeneen säännöksen.

OA *Lilius* pyysi 21. 3. 1925 vapautusta OA:n tehtävästä sen vuoksi, että hänet oli nimitetty Turun HO:n presidentiksi. Tämä oli nähtävästi virikkeenä sille, että PMN ehdotti annettavaksi prvk:lle tehtäväksi muuttaa OAJS 12 §:ää siten, että OA:n tehtävän vapautuessa kesken toimikautta EK voisi valita uuden OA:n. Ainoassa käsittelyssä prvk:n ehdotus hyväksyttiin miltei sellaisenaan ja OAJS 12 §:n nykyisinkin voimassa oleva sanamuoto julkaistiin asetuskokoelmassa 5. 6. 1925 numerolla 207 (prvm 4/OAJS/25 vp A IV).

Uuden VJ:n 29 §:ssä säännelty hallituksen kertomuksen antaminen eduskunnalle loi tarpeen muuttaa OAJS 8 §:n säännöstä OA:n kertomuksenantovelvollisuudesta. Muutokset hyväksyttiin prvk:n valmistelun pohjalta ja julkaistiin asetuskokoelmassa No 77/18. 2. 1929 (prvm 14/OAJS/28 vp). Vuoden 1949 valtiopäivillä otettiin OA Laisaaren aloitteesta esille OA:n palkkion sitominen OK:n palkkioon. Tarvittavat muutokset OAJS 12 ja 17 §:iin hyväksyttiin EK:ssa 18. 11. 1949 ja julkaistiin asetuskokoelmassa No 773/16. 12. 1949 (prvm 79/OAJS/49 vp).

[10a] Lainvalvojien välisen työnjaon järjestämiseen ja OA:n viraston lakkauttamisyrityksiin liittyvistä vaiheista ks. myös alav. 183.

Oikeusasiamiehen viraston vakinaistamista henkilökunnan palkkaus-, eläke- yms. etujen kannalta merkitsivät 19. 5. 1961 annetut Laki eduskunnan oikeusasiamiehen eläkkeestä ja hänen kuoltuaan suoritettavasta perhe-eläkkeestä (254/61) ja Laki eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista (255/61). Ensiksi mainittu laki kumottiin sittemmin uudella samannimisellä lailla 284/20. 5. 1966 ja jälkimmäisen lain 3 §:ää muutettiin vastaavasti lailla 286/20. 5. 1966. Viimeksi on kumpaakin lakia muutettu laeilla 778 ja 779/31. 12. 1968.

2. Ehdotuksia ja asennoitumisia

Asennoitumiset OA-instituuttiin tulevat jo esitetyn lisäksi näkyviin eräissä ehdotuksissa, jotka eivät johtaneet tuloksiin. Tunnettua on, että ensimmäinen OA *Alopaeus* kertomuksessaan (OAK 1920, 28—30) esitti, että OA:n virka olisi aiheellista lakkauttaa. Perusteluiksi hän esitti, että OA:llä oli samat tehtävät kuin OK:lla, joka traditionaalisesti oli paremmassa asemassa niitä hoitamaan, ja että virkojen työtaakka oli niiden rinnakkaisuudesta huolimatta muodostunut kovin epätasaiseksi. Sekä prvk että EK asettuivat ehdotukseen nähden torjuvalle kannalle (prvm 15/21 vp; ptk III, 2929).

Merkittävin esille tulleista, mutta tulokseen johtamattomista ehdotuksista oli pyrkimys OA:n tehtävän lakkauttamiseen syksyllä 1932. Jo vuodelle 1933 antamassaan tulo- ja menoarvioesityksessä hallitus oli edellyttänyt OA:n viran lakkauttamista. Syyskuun 16 päivänä 1932 tuotiin eduskuntaan HE 72 OA:n toimen lakkauttamisesta. Esityksen käsittely osoitti selvästi, että EK:ssa ei haluttu luopua OA:stä ja sen tarjoamasta hallintovallan kontrollimahdollisuudesta. Täysistuntokeskusteluissa ilmeni, että ainakin osa eduskuntaa katsoi hallituksen lähteneen tähän yritykseen eduskuntaa syrjivistä ja kansanvaltaisuuden kannalta arveluttavista vaikuttimista (prvm 8/HE 72/32 vp; ptk II, 1387—, 1418—).[10a] Tämän vaiheen jälkeen ei ajatus OA:n tehtävän lakkauttamisesta ole ollut merkitsevästi esillä.

Sen sijaan on useaan otteeseen ehdotettu erityisen sotilasoikeusasiamiehen tehtävän perustamista. Syyskuun 14 päivänä 1939 tekivät ed. *Sundström* ym. toivomusaloitteen armeijan oikeusasiamiehen toimen perustamisesta. Aloitteen käsittely lykkäytyi pitkään, kunnes prvk antoi siitä 11. 6. 1942 mietintönsä, jossa se lyhyesti ja sodan aikaan vedoten

ehdotti aloitteen hylättäväksi. Valiokunnan kantaa kritikoitiin täysistunnossa, mutta mietintö kuitenkin hyväksyttiin äänestyksessä.[10b] Uusi aloite asiassa tehtiin ed. *Mikko Erichin* ym. toimesta 1944 valtiopäivillä. Aloitetta ei kuitenkaan käsitelty ennen vaaleja ja siten se raukesi. Vaalien jälkeen tekivät ed. *Andersson* ym. asiassa uuden aloitteen 14. 4. 1945. Prvk antoi siitä mietinnön vuoden 1946 valtiopäivillä (22. 1. 1947) ja asia tuli täysistuntokäsittelyyn seuraavilla valtiopäivillä (12. 2. 1947), jolloin aloite prvk:n kannan mukaisesti ja miltei keskusteluitta hylättiin.[11]

Uudelleen ajatus tuli esille vuoden 1965 valtiopäivillä, joilla ed. *Nordfors* ym. tekivät toivomusaloitteen OA:n alaisen sotilaallisia kysymyksiä käsittelevän sihteerin tarpeen selvittämisestä ja ed. *Hellsten* ym. toivomusaloitteen sosiaaliasiamies- ja oikeusasiamiesjärjestelmän luomisesta armeijaan. Puvk, jonne *Nordforsin* aloite lähetettiin lausunnon antamista ja *Hellstenin* aloite valmistelua varten, käsitteli ne yhtaikaa. Asiantuntijoita kuultuaan se katsoi, ettei ollut aihetta erityisen sosiaaliasiamies- tai oikeusasiamiesjärjestelmän perustamiseen puolustuslaitosta varten. Sen sijaan se piti tarpeellisena asevelvollisten sosiaali- ja oikeusturvan parantamista muilla tavoin ja ehdotti lausunnossaan prvk:lle *Nordforsin* TA:n hylkäämistä, mutta samalla OA:n varamiehen aseman »vahvistamisen, muuttamisen tai vakinaistamisen» tarpeen selvittämistä eduskunnan piirissä sekä tarpeellisiksi katsottuihin toimenpiteisiin ryhtymistä. *Nordforsin* aloitteen käsittely jäi vaalien tultua silleen, mutta *Hellstenin* aloitteen kohdalla EK hyväksyi valiokunnan esittämän ponnen asevelvollisten sosiaali- ja oikeusturvan tehostamisesta.[11a]

Edellä esitettyjä merkittävämmäksi muodostunee ed. *Gestrinin* ym. vuoden 1966 valtiopäivillä tekemä LA No 2. Aloitteessa ehdotettiin HM 49,1 §:n muuttamista siten, että sen toinen virke kuuluisi: »Samassa järjestyksessä ja samaksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa astuu hänen sijaansa.» Prvk

---

[10b] Prvm 33/TAM 13/42 vp ja ptk I, 556—562. Ks. myös *Holmberg*, VYV 1950—1951, 89—.

[11] Prvm 8/TAM 166/46 vp ja 47 vp ptk I, 44—46. Ks. myös *Holmberg*, VYV 1950—1951, 93—.

[11a] *Nordforsin* aloite TA 5 ja *Hellstenin* aloite TA 683, liitteet 32 ja 1381; puvm 3/TAM 147/65 vp; puvl 1/65 vp A V:3; 65 vp ptk III, 2500.

käsitteli aloitteen vasta vuoden 1969 valtiopäivillä. Mietinnössään (prvm 3/LAM 1/69 vp) prvk tosin suhtautui myönteisesti tehtyyn ehdotukseen, mutta katsoi ko. uudistuksen Hallitusmuotoa koskevana vaativan hallituksen valmistelua. Eduskunta hyväksyi mietinnön 11. 3. 1969 ja päätti lausua hallitukselle toivomuksen, että se kiirellisesti valmistuttaisi ja antaisi eduskunnalle ehdotuksen HM 49 §:n muuttamisesta siten, että oikeusasiamiehen rinnalle valittaisiin toinen oikeusasiamies.

Valtioneuvosto asetti 30. 10. 1969 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus EK:n toivomuksessa esitetyksi muutokseksi sekä lisäksi tutkia, mitä tästä aiheutuvia muutoksia oli tehtävä OAJS:öön ja muihin säännöksiin. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos, OAV *Kurvinen* sekä jäseniksi kansanedustajat *Gestrin* ja *Puntila* sekä oikeusasiamiehen vanhempi sihteeri *Okko*.

Mietinnössään (KOM 1970: B 13), joka on päivätty 27. 2. 1970, komitea esitti HM 49 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeen muutettavaksi näin kuuluvaksi: »Samassa järjestyksessä valitaan, niin ikään neljäksi vuodeksi kerrallaan, apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa astuu hänen sijaansa, sekä varamies oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa tarpeen mukaan hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.» Lisäksi komitea ehdotti HM 49 §:ään lisättäväksi näin kuuluvan neljännen momentin: »Jos oikeusasiamies virkatoimessaan menettelee lainvastaisesti voi presidentti määrätä tai eduskunta päättää, että hänet on pantava syytteeseen valtakunnanoikeudessa niin kuin oikeuskanslerin vastuuseen saattamisesta on säädetty. Syytettä ajaa silloin presidentin tai eduskunnan määräämä henkilö.» Edelleen komitea ehdotti näistä muutoksista aiheutuvia muutoksia HM 59 §:ään, VOL 1 ja 2 §:ään sekä oikeusasiamiehen eläkkeestä ja hänen kuoltuaan suoritettavasta perhe-eläkkeestä annettuun lakiin ja OAJS:öön.[11b]

11b Mietintöä ei ole ehditty ottaa tässä teoksessa huomioon. OA:tä koskevista ehdotuksista ks. myös edustajien *Salo* ja *Backlund* TA 6/68 vp (liitt. s. 36) OK:n ja OA:n tehtävien uudelleen järjestelystä. Siinä ehdotettiin hallitukselta pyydettäväksi toimenpiteitä lain muuttamiseksi siten, että OK:n tehtävät ylimpänä syyttäjänä siirrettäisiin erityiselle valtion syyttäjälle ja »hänen tehtävänsä laillisuuden noudattamisen valvojana tuomioistuimissa ja viranomaisissa siirrettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle, jonka avustajina toimisi kaksi apulaisoikeusasiamiestä.» TA lähetettiin prvk:aan 8. 3. 1968 (ptk I, 162).

II OIKEUSASIAMIES VIRANOMAISENA

A. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Oikeusasiamieheen rinnastettaville valvontajärjestelyille kuvaavana voidaan pitää sitä, että valvonta on institutionalisoitua ja että se ei ole yhden hallinnonhaaran tai viranomaiskoneiston osan sisäistä valvontaa. Näin väljän karakteristiikan puitteisiin luonnollisesti sopii hyvinkin erilaatuisia järjestelyjä. Valvontaa saattaa suorittaa laaja, hierarkisesti porrastettu organisaatio kuten on laita Neuvostoliiton ja kansandemokratioiden prokuraattorijärjestelmissä.[12] Laajan organisaation vastakohtana on useimmiten yhden henkilön toimintaan keskittynyt järjestely, jollaisena instituutti tunnetaan erityisesti pohjoismaissa. Myöskin valvontaorgaanin kokoonpano voi olla erilainen. Yksin toimivan oikeusasiamiehen lisäksi esiintyy rinnakkain itsenäisesti toimivia oikeusasiamiehiä, kuten nyt on laita Ruotsissa. Saatetaan myös ajatella kolleegiona toimivaa elintä, jonka jäsenillä olisi joitakin itsenäisiä valtuuksia. Mitään vaihtoehtomallia luonnollisesti ei voida pitää yleisesti »oikeana». Kysy-

---

[12] Ks. *Hidén,* DL 1969, 132—. Laajan henkilöstön ja ainakin parin haaraosaston avulla toimii myös Israelin State Comptroller, jolla on osittain samoja tehtäviä kuin OA:llä, ks. The State Comptroller of Israel and his office at Work, Jerusalem 1963, 24—26. Englannissa on Parliamentary Commissionerilla suurehko henkilökunta ja ainakin yksi alaisista on pysyvästi sijoitettu Edinburghiin, ks. *Friedmann,* 9 ja *Frank,* s. 7 alav. 27. Saksan liittopäivien Wehrbeauftragten virasto on myös varsin suuri ja hän itse osallistuu vain tärkeimpien asioitten päättämiseen, ks. *Busch,* 109—113, 142. Vankeinhoidon uudistamiskomitean ehdotuksessa (KOM 1946: 8, 92—93) esitettiin jokaiseen vankilaan asetettavaksi sivutoimisia tarkastajia, jotka toimisivat OA:n alaisina ja antaisivat tälle vuosittain kertomuksen. Tukholman valtiopäivillä 1809 oli ehdolla järjestely, jonka mukaan maa olisi jaettu puoliksi kahden oikeusasiamiehen toimipiiriksi ja nämä olisivat toimineet oikeuskanslerin valvonnan alaisina, ks. *Hidén,* JFT 1967, 351. OA:n toimintaan liittyviä paikallisia viranhaltijoita koskevista ehdotuksista ks. myös SOU 1965: 64, 167—169.

myksessä on vain se, miten tietyt tavoitteet saadaan annettujen edellytysten vallitessa parhaiten toteutetuiksi.

Myöskään valvojaorganisaation suhteessa muuhun julkiseen koneistoon ei voi olla yleisesti oikeata järjestelyä. Oikeusasiamieheen rinnastetut elimet eri maissa on yleensä kytketty kansanedustuslaitokseen. Tätä ei kuitenkaan voida pitää osoituksena sisäisestä välttämättömyydestä, vaan pikemminkin osoituksena määrättyihin tavoitteisiin pyrkimisestä ja olemassa olevien mallien seuraamisesta.[13] Kysymys valvojaorgaanin kytkemisestä julkisen vallan johonkin toimintahaaraan liittyy ongelmiin, jotka ovat suuressa määrin riippumattomia valvontatyön määrästä ja laadusta. Tällainen on muun muassa se, miten valvonta järjestetään niin, että se on riittävän arvovaltaista ja riippumatonta ja kuitenkin samalla kontrolloitavissa. Samoin se, miten taataan, ettei valvojaorgaanista pääse syntymään poliittisen vallankäytön välinettä. Tämänkaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi saattaa vakiintuneissa demokratioissa olla otollisinta valvojaviranomaisen kytkeminen juuri kansanedustuslaitokseen. Sen sijaan maissa, joissa kansanedustuksen rooli on vähäisempi tai joissa kansanvaltainen systeemi on vasta kehittymässä, toisenlainen kytkentä saattaa olla paikallaan.[14] Kansanedustuslaitokseen tässä kohdistettu luottamus ei näy ainoastaan siinä, mihin valtioelimeen valvojaelin on mahdollisesti liitetty, vaan myös siinä, miten virka täytetään tai vaali toimitetaan. Yhdysvalloissa on tehty ehdotuksia, joissa

---

13 Se, että meillä OK on liitetty hallitusvallan elimiin, ei sellaisenaan luo eroja OA:een nähden. Eroista puhuminen käy mielekkääksi vasta konkreettisella, tosiasialliset vaikuttajat huomioonottavalla tasolla. Mielenkiintoisia ovat mm. Yhdysvalloissa tehdyt ehdotukset, joissa perustettava valvojaelin on sijoitettu hallitusvallan ja kansanedustuksen välimaastoon, niitten yhteistoimin asetettavaksi, ks. esim. *Anderson, Stanley V.*, s. 134 sekä s. 161 oleva *Gellhornin* esitys. Myös Suomessa autonomian aikana tehdyissä ehdotuksissa esiintyi ajatus lainvalvojasta, jonka hallitsija nimittää säätyjen asettamista ehdokkaista, ks. *Hidén,* JFT 1967, 356, 363 ja 374 alav. 56.

14 Eräissä Yhdysvaltain osavaltioissa ei ole pidetty aiheellisena järjestelyä, jossa osavaltion kansanedustuslaitos toimisi perustettavan valvojaviranomaisen yksinomaisena taustaelimenä, vaan näitä elimiä on ehdotettu sijoitettavaksi osavaltion hallitusvallan ja edustuslaitoksen välille. Tämä heijastanee osaltaan paitsi puolue-elämän laatua myös sitä, että osavaltion edustuslaitoksen valta ja toiminnan pitkäjänteisyys on vähäinen. Uusista valtioista esimerkkinä voi mainita Tansanian, jossa sikäläinen pysyvä tutkintakomissio on läheisesti kytketty presidenttiin ja asetettu hänen valvontansa alaiseksi, ks. esim. *Rabl,* 602— ja 625.

lopullinen vaali on ajateltu kuuluvaksi edustuslaitokselle, mutta sen tulisi tehdä valintansa ulkopuolisen paneelin asettamista ehdokkaista. Paneelin jäsenet määrättäisiin siten, että sen puolueettomuus olisi taattu.[15]

Sillä seikalla, ettei voida esittää »oikean» OA-järjestelyn mallia, on merkitystä jonkin olemassaolevan OA-instituutin tarkastelussa kahdessakin suhteessa. Tutkijan ehkä mielessään hahmottama malli ei saisi vaikuttaa hänen de lege lata -tulkintoihinsa. Toisaalta ei tutkija myöskään saisi ajatella, että vallitseva järjestely on jonkin hänen mieltämänsä mallin mukainen ja sen vuoksi oikea. Kyseessä on vain erilaisten järjestelyjen kokonaisuus, jonka kohdalla de lege ferenda -ongelmat eivät kytkeydy malleihin, vaan tavoitteiden ja vaikuttajien muuttumiseen.

B. EDELLYTYKSET OIKEUSASIAMIEHENÄ TOIMIMISELLE

1. Valitsemisedellytykset

a. Oikeusasiamiehen tehtävää koskevat muodolliset kelpoisuusvaatimukset

Hallitusmuodon 49 §:ssä säädetään OA:n pätevyysvaatimukseksi, että hänen tulee olla eteväksi laintuntijaksi tietty henkilö. Tämä vaatimus on ollut HM:n säätämisestä alkaen sellaisenaan lukuunottamatta muutosta, jolla sana mies vaihdettiin sanaan henkilö (176/26. 4. 1957).

Pätevyyssäännöksen taustasta ja syntyvaiheista huomattakoon seuraavaa. Kaikki itsenäistymiseen mennessä toimineet prokuraattorit ja heidän apulaisensa olivat maassa oikeusvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita (lukuun ottamatta kahta venäläistämisajan prokuraattoria).

---

15 Esim. Kaliforniassa tehdyssä ehdotuksessa valintakomission jäseninä olivat osavaltion korkeimman oikeuden puheenjohtaja komission puheenjohtajana sekä jäseninä osavaltion Attorney General, Kalifornian valtionyliopiston presidentti sekä osavaltion senaatin ja edustajainhuoneen puhemiesten kummankin erikseen nimeämä henkilö, ks. California legislature — 1965 Regular (General) Session, Assembly Bill N:o 2956. Ehdotuksen käsittelystä ks. *Anderson, Stanley* V., 142—146.

Itsenäistymisen aikana voimassa olleessa senaatin ohjesäännössä (30/13. 9. 1892) edellytettiin 8 §:ssä prokuraattorin ja tämän apulaisen olevan »lainoppineita». Ensimmäisessä HM-esityksessä, johon sisältyy myös ehdotus OA:stä (HE 62/17 II vp), edellytettiin OK:ksi nimitettävän olevan oikeudentuntoisen ja puolueettoman ja hänellä tuli olla erinomaiset tiedot oikeusoloista (24 §). Esityksen mukaan tuli OA:n olla »lainopillisista tiedoistaan ja erinomaisesta rehellisyydestään tunnettu mies» (42 §). Tämä viimeksi mainittu pätevyysvaatimuksen formulointi on ilmeisesti suora käännös Ruotsin hallitusmuodon 96 §:n määräyksestä, jonka mukaan oikeusasiamieheksi valittavan tulee olla »för lagkunskap och utmärkt redlighet känd medborgare». Prvk:n mietinnössä (prvm 14/HE 62/17 II vp) oli perustelematta muutettu OA:n pätevyysvaatimukseksi »rehellisyydestä ja erinomaisista lainopillisista tiedoista tunnettu mies». HM:n säätämisvaiheissa merkittävän *Ståhlbergin* ym. vastalauseen V mukaan prokuraattorilla edellytettiin olevan »etevät tiedot oikeusoloista» ja OA:n tuli olla »eteväksi laintuntijaksi tietty mies». Erästä puheenvuoroa lukuun ottamatta ei pätevyysvaatimuksiin tämän HE:n osalta kajottu (ed. Juutilaisen puheenvuoro, ptk II, 1713).

Vuoden 1918 ylimääräisille valtiopäiville annetussa monarkkisessa esityksessä oli pätevyysvaatimukset esitetty samoin kuin em. prvk:n mietinnössä. Pätevyysvaatimuksiin ei tässä yhteydessä puututtu. Vaalien jälkeen annetussa uudessa HM-esityksessä (HE 17/19 vp) ei OA:tä lainkaan edellytetty. Se oli kuitenkin ollut esillä esityksen valmistelussa ja tällöin oli OA:lle ja OK:lle edellytetty *Ståhlbergin* vastalauseen kanssa sanallisesti varsin yhtäpitävät pätevyysvaatimukset. Valmistelun yhteydessä antamassaan, edellä (13) siteroidussa lausunnossaan KKO (OTKD 1919 153/453) OA:n kohdalla nimenomaisesti pyrki yhdenmukaisuuteen OK:lle asetettujen vaatimusten kanssa. HM:n antamiseen lopullisesti johtaneessa ed. *Ritavuoren* ym. eduskuntaesityksessä seurattiin pätevyysvaatimusten osalta em. *Ståhlbergin* vastalausetta (§§ 34 ja 46). HE:n ja *Ritavuoren* EE:n käsittelyssä ei pätevyysvaatimuksiin enää puututtu.

Hallitusmuodossa on OK:n ja OA:n pätevyysvaatimukset kuvattu hieman eri tavoin. Kun kysymyksessä ovat samaan säädökseen sisältyvät kuvaukset, olisi lähellä olettamus, että niitten tarkoittamat vaatimuksetkin ovat erilaiset. Siten esim. oikeusolojen tuntemuksen vaatiminen OK:lta saattaisi merkitä sellaista käytännön tuntemusta, jota ei vaadittaisi OA:ltä. Kuvauksissa käytettyjen sanojen — etevä, laintuntija, tiedot, oikeusolot — ylimalkaisuudesta kuitenkin johtuu, ettei ainakaan HM:n perusteella hevin voida osoittaa eroja lainvalvojien pätevyysvaatimusten välillä. Mitään konkreettista osoitusta tähän suuntaan käyneistä pyrkimyksistä ei löydy säännösten syntyvaiheista. Pikemminkin ne osoittavat, että pätevyysvaatimusten formuloinnissa pyrittiin yhdenmukaisuuteen.

HM:n säännöksen selostamista lukuunottamatta jäävät pätevyysvaatimusta koskevat maininnat kirjallisuudessa vähiin. Vuonna 1925 *Erich* (II, 60) katsoi, että OK:n pätevyysvaatimukset merkitsevät sekä tavallista suurempaa tietomäärää että täysin riittävää käytännöllistä perehtyneisyyttä virka-alaan kuuluviin asioihin. Tämän näkemyksen hyväksyi myöhemmin sellaisenaan ainakin *Hakkila* (203). *Puhakka* (101) OA:n pätevyysvaatimuksia tarkastellessaan toteaa vain, ettei ole täysin selvää, merkitseekö lain vaatimus välttämättä lainopillista loppututkintoa, kuten vastaavaa säännöstä oli Ruotsissa tulkittu, mutta että harvoin kai saattaisi tulla kyseeseen, että joku muu olisi eteväksi laintuntijaksi tietty. Tämän kannan omaksuu myös *Hakkila* (239).

Säännöksen ylimalkaisuuden vuoksi saa käytäntö sen soveltamisessa tuntuvaa merkitystä. Itsenäisyysaikana on OA:nä toiminut yksitoista eri henkilöä. Tehtävään astuessaan he kaikki ovat *Puhakkaa* lukuunottamatta olleet varatuomareita. Kolme (Puhakka, Söderhjelm ja Kastari) on ollut tohtoreita. Lakitieteen lisensiaatteja tai vastaavia on mainittujen lisäksi ollut kolme. Hovioikeuksien tai korkeimpien oikeuksien jäseninä oli toiminut viisi. Tehtävään tullessaan OA:t olivat olleet lainopin kandidaatteja tai vastaavia aikajärjestyksessä noin 15, 12, 41, 7, 48 (toistamiseen valittu Lilius), 13, 16, 21, 30 ja 23 vuotta. Jokaisen kohdalla sanottu aika oli ainakin suurimmaksi osaksi kulunut tehtävissä, jotka edellyttivät lainopillista koulutusta.

OAV:nä on tähän mennessä toiminut 17 henkilöä, heistä kaksi, *Puhakka* ja *Rautapää*, kahdesti. Neljää lukuunottamatta he ovat kaikki valittaessa olleet varatuomareita. Näistä neljästä olivat *Sundström* ja *Puhakka* tohtoreita, *Erich* lakitieteiden kandidaatti ja *Väinö Hakkila* molempien oikeuksien kandidaatti. Kaikki sodanjälkeiset kuusi varamiestä ovat olleet varatuomareita. Heistä kaksi (Kilpi, Heinonen) oli valittaessa tohtoreita ja yksi (Hannikainen) tuli tohtoriksi varamiesaikanaan. Virkatutkinnon suorittamisesta oli näillä kuudella kulunut 8—17 vuotta (keskiarvo 13) siihen, kun heidät ensimmäisen kerran valittiin. Tämä aika oli kunkin kohdalla kulunut ainakin suurimmaksi osaksi tehtävissä, jotka edellyttivät lainopillista koulutusta.[16]

Käytännössä ovat OA:ksi ja OAV:ksi valitut olleet muodollisesti hyvin kvalifioituja. Jos tässä voidaan puhua kehityssuunnasta, on se lähinnä ollut muodollisia vaatimuksia lisäävä. Tehdyt valinnat eivät kuiten-

16 OA:tä koskevien pätevyysvaatimusten soveltamisesta OAV:een ks. viimemainittua koskevaa myöhempää esitystä.

kaan välttämättä ole merkki siitä, että pätevyysvaatimusnormin soveltaja, eduskunta, olisi pitänyt oikeustieteellisen virkatutkinnon suorittamista ja mahdollisesti varatuomarin arvon saavuttamistakin välttämättömänä edellytyksenä. On ajateltavissa, että valitut henkilöt ovat olleet vain eniten kannatettuja, ilman että heidän kvalifikaatioitaan on katsottu HM 49 §:n mukaan ainoiksi mahdollisiksi.

Vuoden 1969 loppuun mennessä on suoritettu 30 OA:n ja 33 OAV:n vaalia. Hajaääniä lukuunottamatta ei vaaleissa ole äänestetty ehdokkaita, jotka eivät olleet suorittaneet oikeustieteellistä virkatutkintoa. Hajaäänet sivuuttaen on äänestyksissä koko aikana ollut vain 8 ehdokasta, jotka eivät ole olleet varatuomareita.[17] Tällainenkin valikoituminen voitaisiin ajatella selittyväksi vain kilpailukykyisyydestä eikä suinkaan oikeudellisista kelpoisuusnäkökohdista. Vaalien yhteydessä on kuitenkin otettu kantaa myöskin HM 49 §:n mukaiseen kelpoisuuteen.

Kaikki nämä kannanotot liittyvät 1930-luvun alussa suoritettuihin vaaleihin. Ensimmäinen niistä oli 28. 3. 1930 suoritettu vaali (30 vp ptk I, 737—738), jossa edustaja ja sanomalehden toimittaja *Mauritz Rosenbergille* oli annettu 19 ääntä. Tällöin puhemies *Virkkunen* totesi: »Koska Hallitusmuodon 49 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee olla eteväksi laintutkijaksi tietty mies hylätään ed. Rosenbergille annetut äänet.» Eräissä seuranneissa vaaleissa puhemies samasta syystä hylkäsi muille kuin lakimiehille annettuja ääniä (vaalissa 9. 12. 1932 (ptk II, 1647—48) tri V. P. Johanssonille annetun äänen, vaalissa 21. 12. 1932 (ptk II, 2128) tohtori ja ent. ministeri Julius Ailiolle annetun äänen ja vaalissa 15. 12. 1933 (ptk II, 1880—1881) kansanedustaja, everstiluutnantti Aarne Somersalolle annetun äänen). Kannanotoista huomionarvoisin oli 9. 12. 1932 suoritetussa vaalissa (ptk II, 1647—48) tapahtunut etsivän keskuspoliisin päällikölle *Esko Riekille* annetun äänen hylkääminen HM 49 §:n pätevyysvaatimuksen nojalla. Voidaan olettaa, että tämä kannanotto on perustunut siihen, että *Riekki* ei ollut suorittanut lainopillista tutkintoa eikä tiettävästi edes harjoittanut sellaiseen tähtääviä opintoja. Joka tapauksessa ei tuolloin pidetty riittävänä sitä laintuntemusta, joka *Riekille* oli saattanut kertyä toimimisesta ensin poliisimestarin ja sitten korkean valtakunnallisen poliisiviranomaisen asemassa.

---

17 Jo mainittujen valittujen *(Väinö Hakkila, Sundström, Puhakka* ja *Erich)* lisäksi MOK *Eino Pekkala* vuodesta 1922 useaan otteeseen, HA *J. F. Leino* vuonna 1926, LaK *Johan Helo* vuodesta 1932 (tuli VT:ksi 1934) sekä LOK *Erkki Tuominen* vuodesta 1948 useaan otteeseen.

Sen tueksi, että HM 49 §:n sisältämään pätevyysvaatimukseen kuuluu myös lainopillisen virkatutkinnon suorittaminen, voidaan esittää seuraavaa. Kielenkäytöllistä estettä ei ole sille, että kuvaus »eteväksi laintuntijaksi tietty» käsittäisi vaatimuksena myös alan yliopistollisen koulutuksen. Perustuslain tavallistakin lapidaarisempaan tekstiin pyrkivä kieli ei samalla herkkyydellä kuin alemmanasteiset säädökset käytä teknisen tarkkoja tai selittäviä sanontoja. Epätäsmällisten sanontojen käyttäminen ei sen vuoksi välttämättä merkitse, että niillä kuvattu normi olisi vähemmän tiukka. Säädettäessä HM:ssa pätevyysvaatimuksia lainvalvojille oli taustana noin vuosisadan mittainen traditio, jonka puitteissa toimineet prokuraattorit ja heidän apulaisensa olivat kaikki olleet, kahta venäläistämisajan prokuraattoria lukuunottamatta, Suomessa oikeusvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita. HM:n säätämisvaiheissa ei ole osoitettavissa tarkoitusta asettaa tästä traditiosta poikkeavia vaatimuksia uusille lainvalvojille. Käytännössä on valituiksi tulleilla ja myöskin merkittävästi kannatetuilla henkilöillä aina ollut vähintään yliopistollinen loppututkinto ja useimmiten vielä muitakin muodollisia lainopillisia kvalifikaatioita. Muulla tavalla lainopillista ammattitietoa hankkineeseen ehdokkaaseen on EK:ssa nimenomaisesti otettu kantaa vain kerran (32 vp ptk II, 1647—48) ja tällaiselle ehdokkaalle annettu ääni hylättiin silloin HM 49 §:n nojalla.

Sitä vastaan, että OA:n pätevyysvaatimuksiin sisältyy lainopillisen virkatutkinnon suorittaminen, voidaan vedota HM 49 §:n sanontaan, jossa ei ole viitattu virkatutkintoon. Kun OA ei kuulu valtionhallinnon varsinaiseen virkakoneistoon, eivät häneen sovellu sellaiset hallinnossa noudatetut kelpoisuusvaatimukset, joita ei ole HM:ssa nimenomaisesti säädetty. OA:n valitsee välittömästi eduskunta ja varsinkin viraston alkuaikoina hänet käsitettiin juuri EK:n omaksi elimeksi. Moniin valtion ylimpiin tehtäviin, joita ei täytetä virkanimityksin (esim. kansanedustaja, puhemies, ministeri), samoin kuin useihin eduskunnan miehitettäviin tehtäviin (esim. valtiontilintarkastajat, pankkivaltuusmiehet) ei ole liitetty lainkaan tai vain hyvin väljiä kelpoisuusedellytyksiä. Tähän taustaan huonosti soveltuvana voitaisiin pitää sitä, että yhteen EK:n valitsemaan korkeaan viranomaiseen, oikeusasiamieheen, sovellettaisiin muodollisia pätevyysvaatimuksia, joista ei ole säännöstä. — On kuitenkin aihetta korostaa, että OA:n vastuu on rikosoikeudellista ja hänen toimintansa kytkeytyy poliittiseen päätöksentekoon vain hyvin välillisesti, kun sen

sijaan muissa em. tehtävissä etualalla on poliittiseen päätöksentekoon liittyvä toiminta ja poliittinen vastuu.

Huomioon ottaen OA:n vaaleissa noudatetun käytännön ja OA:n rinnasteisuuden OK:n kanssa katson, että HM 49 §:n kelpoisuusvaatimus edellyttää lainopillisen virkatutkinnon suorittamista.

b. *Yleiset virkamiesoikeudelliset kelpoisuusvaatimukset*

Koskevatko virkamiesoikeudessa yleisesti esitetyt kelpoisuusvaatimukset myös OA:tä? Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että mitään HM 49 §:n — tai muitten perustuslainkohtien — vastaista vaatimusta ei voida asettaa OA:ksi valittavalle. HM:n erityissäännöksellä perustettuun OA:n tehtävään ei siten voida kohdistaa yksilöimättömiä »yleisiä» kelpoisuusvaatimuksia, vaan kunkin vaatimuksen kohdalla on erikseen tutkittava, onko se voimassa myös OA:n kohdalla. En toisin sanoen pidä oikeana menettelyä, jossa pohdittaisiin, onko OA »virkamies» ja tästä ratkaisusta sitten pääteltäisiin jotakin.[18]

HM 84 §:n mukaan voidaan »Suomen valtion virkaan» säännöksessä mainituin poikkeuksin nimittää vain Suomen kansalainen. Mitä on pidettävä säännöksessä tarkoitettuna valtion virkana, ei voi määräytyä alemmantasoisten virkamiesoikeudellisten säädösten mukaan, vaan kysymys HM:n normin sovellutusalasta on ratkaistava niistä riippumatta. Ratkaisevaa merkitystä ei siten voi olla sillä, että OA:tä ei voida pitää eikä ole pidetty virkamieslainsäädännössä tarkoitettuna virkamiehenä.

HM 84 §:n OA:een soveltuvuutta vastaan voidaan todeta, että OA:n tehtävä on HM:ssa erityissäännöksellä perustettu ja että se on varsinkin alkuaikoina ollut rinnastettavissa eräisiin muihin EK:n asettamiin elimiin, kuten valtiontilintarkastajiin, joihin HM 84 §:n säännöksen ei voida ilman muuta olettaa soveltuvan. Soveltuvuuden puolesta puhuu se, että OA:n valtuudet ovat eräisiin virkamiesoikeudellisiin virkoihin liittyvien valtuuksien kaltaiset ja että OA:n käytettävissä on julkista valtaa. Julkisen vallan liittymistä johonkin virkaan tai tehtävään on HM 84 §:n

---

[18] Kirjallisuudessa ei yleisten virkakelpoisuusehtojen merkitykseen OA:n kohdalla juuri ole kajottu. Ainoastaan *Puhakka*, 101, toteaa, että OA:ltä ja OAV:ltä on vaadittava yleinen kelpoisuus valtion virkaan, minkä vuoksi heidän tulee olla Suomen kansalaisia, heillä tulee olla hyvä maine jne.

säännöksen soveltamisen yhteydessä pidetty merkitsevänä seikkana.[19] Lisäksi on myöhempi kehitys lainsäädännössä ollut omiaan lähentämään OA:tä asemaansa liittyvien liitännäisten oikeuksien (palkka, eläke jne.) suhteen virkamieskoneistoon, vaikkakaan OA:tä ei ole uusia säädöksiä luotaessa pidetty virkamiehenä. Katson sen vuoksi, että OA:ksi voidaan HM 84 §:n mukaan valita vain Suomen kansalainen.

Toinen kelpoisuusehtojen yhteydessä tavallisesti esitetty vaatimus on määrätty ikä.[20] Yleistä, kaikkia viranomaisia koskevaa minimi-ikävaatimusta ei ole, eikä sellaista myöskään ole OA:lle erikseen säädetty. OA:lle kuuluva julkisen vallan käyttö sellaisenaan ei edellytä tiettyä ikää. OA ei myöskään ole VirkamL 3 §:n nojalla tai muusta säännöksestä — esim. valtion eläkelain tai eduskunnan oikeusasiamiehen eläkkeestä ja hänen kuoltuaan suoritettavasta perhe-eläkkeestä annetun lain (280, 284/20. 5. 1966) säännöksistä — johtuen minkään eroamisikänormin alainen, vaan tehtävään voidaan valita ja sitä voi hoitaa kaikki säädännäiset eroamisiät ylittänyt henkilö.[21]

Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (KielitaitoL) on annettu vuonna 1922 (149/1. 6. 1922), siis ennen VirkamL:n antamista. Sen perussäännöksenä olevaa 1 §:ää on myöhemmin muutettu (222/7. 6. 1935). Lain 1 §:n säännös samoin kuin se edeltäjä vuoden 1922 laissa ja tätä edeltäneessä vuoden 1921 laissa (117/28. 4. 1921) eivät ole sovellettavissa OA:een. 1920-luvun alussa OA:n tehtävä oli uutuuttaan epämääräinen, sivutoimen luontoinen tehtävä EK:n piirissä eikä sitä sen vuoksi otettu huomioon luotaessa valtion virkamieskuntaa koskevia kieli-

---

[19] *Erich,* Valtio-oikeus II, 125—, lausuu: »Kun julkiseen virkaan tavallisesti sisältyy julkisen vallan käyttöä tai osallisuutta siihen, on itsestään selvä se yleinen kelpoisuusehto, että asianomainen on Suomen kansalainen. Tämä sääntö lausutaan HM 84 § 1 momentissa.» Tähän kriteeriin kiinnittää huomiota myös *Sainio,* LM 1967, 365—. Ks. samasta myös *Sainio,* I, 171— ja siinä mainittu KHO:n päätös 3. 11. 1955, jossa oli katsottu, ettei julkisen vallan käyttöä sisältävään kunnalliseen virkaan voitu valita henkilöä, joka ei ollut Suomen kansalainen.

[20] Ks. esim. *Ståhlberg,* Yleinen osa, 138— ja *Rytkölä,* Virkamiesoikeus, 16— ja siinä mainittu kirjallisuus.

[21] Kun OA *Lilius* 28. 3. 1930 toiseen otteeseen valittiin OA:ksi, hän oli eläkkeellä HO:n presidentin virasta ja miltei 70 vuotias (synt. 10. 4. 1860). 10. 12. 1930 hänet valittiin vielä uudelleen vuodeksi 1931. Vaalien yhteydessä ei ikään kiinnitetty oikeudellisena kysymyksenä huomiota. Vrt. yliopiston kanslerin eroamisiästä lausuttua, *Merikoski,* LM 1949, 324—.

taitonormeja. Nämä koskivat vain virkamiehiä, joilta, kuten vuoden 1922 laissa sanottiin, »vaaditaan yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettu loppututkinto» taikka, niin kuin säännösten pohjana olleessa vuoden 1921 laissa lisäksi todettiin, »keskikoulusivistys». KielitaitoL:n muutos 1935 ei tässä kohden laajentanut lain soveltamisalaa. Myöskään analogian avulla ei KielitaitoL:sta voida johtaa OA:een kohdistuvia kielitaitovaatimuksia.

Sen jälkeen kun Lailla eräiden lisärangaistusten poistamisesta (1/10. 1. 1969) on poistettu kansalaisluottamuksen menettämis-, maanpalvelukseen kelpaamattomuus- ja toisen asiaa ajamaan kelpaamattomuusseuraamukset ja saman lain 2 §:ssä säädetty näistä seuraamuksista aiheutuneet henkilön oikeuksia ja etuja koskevat rajoitukset lakkaaviksi, voi kysymyksillä näihin seuraamuksiin liittyvistä muodollisista kelpoisuusedellytyksistä olla vain oikeushistoriallista arvoa.[22]

Muodollisten hyvämaineisuusedellytysten ohessa on kirjallisuudessa puhuttu myöskin sopivaisuusedellytyksistä,[23] joilla ilmeisesti on tarkoitettu samaa kuin *Tarjanteen* mainitsemilla täsmällisesti määrittämättömillä edellytyksillä[24]. Asiaa koskevissa esityksissä on nojattu VirkamL 6 §:n säännökseen ja katsottu, että henkilöä, joka virassa ollen voitaisiin käytöksensä vuoksi kurinpitotoimin panna viralta, ei samasta syystä voida tällaiseen virkaan nimittää. *Merikoski* (282) jopa sanoo, että tässä kohden voisi riittää nimittämisen esteeksi pienempikin käytöksen moitittavuus kuin sellainen, joka mahdollistaisi kurinpidollisen viraltapanon. Tämänlaista laajempaa nuhteettomuusvaatimusta ei kuitenkaan ole perustettu vain VirkamiesL:n säännökseen. Niinpä *Ståhlberg* (Yleinen osa, 143) ei puhu tästä laista lainkaan, mutta kuitenkin toteaa muodollisten maineettomuussanktioitten puuttumisen lisäksi vaadittavan »vielä harkinnan mukaan muutenkin nuhteeton käytös». *Tarjannekin* (87) katsoo VirkamiesL:n säännöksen vain tuoneen tälle kelpoisuusvaatimukselle selvän ja kirjoitettuun lakiin sisältyvän perusteen.

Jos katsotaan, että kysymyksessä ei ole vain VirkamiesL:iin perustuva säännös, vaan ko. laissa vain ilmauksensa saanut normi, jonka mukaan julkiseen palvelukseen nimitettävän tulee olla rikosoikeudellista muodollista nuhteettomuutta (sellaisena kuin se esiintyi) laajemmalti nuhteeton, ei se seikka, että OA:n tehtävä on HM:ssa järjestetty, estä tällaisen normin soveltumista myös OA:een. Tällaisen hyvämaineisuusvaatimuksen käsittäminen oikeudelliseksi normiksi merkitsisi, että nor-

---

22 Ks. näistä esim. *Merikoski*, Julkisoikeus I, 3 ja 275 ja *Ståhlberg*, Yleinen osa, 143.

23 *Merikoski*, Julkisoikeus 3. p., 281— ja *Rytkölä*, Virkamiesoikeus 2. p. 19—.

24 *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, 86—91.

min mukaiset rajat ovat nimittävän elimen harkintaa oikeudellisesti sitovia eivätkä vain tosiasiallisesti vaikuttavia soveliaisuusnäkökohtia. Mitä tällainen normi OA:n kohdalla sisältäisi, ei ole tarkasti osoitettavissa. Vaikka OA nykyisin käytännössä onkin vain eräs poikkeuksellisella tavalla asetettu korkea viranomainen, pidättyisin asettamasta tässä o i k e u d e l l i s i a vaatimuksia, joita ei voida kiistatta johtaa laista tai tavanomaisesta oikeudesta. Tämä pitää paikkansa hyvämaineisuuden ja muittenkin mahdollisten soveliaisuusnäkökohtien osalta.

Oikeusasiamies on yleensä valittu kuukautta, paria ennen toimikauden alkamista. Tämän vuoksi ei kysymyksellä ajankohdasta, jolloin kelpoisuusvaatimusten tulee olla täytetty, juuri ole käytännön merkitystä. OA:n tehtävään ei haeta. Sen vuoksi ei myöskään voi esiintyä pitkäaikaiseksi muodostuvaa, tehtävään astumista edeltävää menettelyä. Vaali on päätöksentekevän elimen lopullinen, kumoamattomissa oleva toimenpide. Tämän vuoksi on perusteltua katsoa, että kaikkien valittavalle asetettavien vaatimusten on oltava täytettyinä valitsemishetkellä.

2. Yhteensoveltuvuus muitten tehtävien kanssa

a. Edustajan toimi

Instituutin alkuvuosina esiintyi tilanteita, joissa OA samanaikaisesti toimi kansanedustajana. Nykyisen VJ:n voimaan tultua tällainen tilanne on oikeudellisesti mahdoton. VJ 9 §:n mukaan OA »älköön olko edustajana». Säännöksen sanamuodon ja syntyvaiheiden perusteella on selvää, että sillä ei ole rajoitettu OA:n kelpoisuutta asettua ehdokkaaksi tai tulla valituksi eikä myöskään estetty edustajan valitsemista OA:ksi, vaan ainoastaan kielletty tilanne, jossa sama henkilö olisi yhtäaikaa OA ja kansanedustaja.[25]

Jos edustajaksi valittu OA ilmoittaa luopuvansa OA:n tehtävästä, ei mitään ongelmaa synny. Jos sen sijaan tällaista eroamista ei tapahtuisi, jää avoimeksi kysymys, miten toteutuu VJ:n kielto hoitaa sanottuja tehtäviä yhtäaikaa. Kuten myöhemmästä esityksestä tarkemmin ilmenee, täytyy EK:lla säännösten puuttumisesta huolimatta olla eräissä tilan-

[25] Näin myös *Kastari,* DL 1941, 165, jota edeltävillä sivuilla on myös lyhyesti selostettu säännöksen syntyvaiheita.

teissa oikeus vapauttaa OA kesken toimikauden ilman tämän omaa aloitetta. Kysymyksessä ovat tällöin kuitenkin vain teoreettisiksi jäävät tilanteet, joissa vapauttamista täytyy pitää käytännön välttämättömyytenä. Tällainen vapauttaminen ei voi tulla kyseeseen sillä perusteella, että OA on valittu myös edustajaksi. Ilman perustuslain tasoista uutta säännöstä ei ole mahdollista, että OA:lle edustajan toimen ajaksi myönnettäisiin vapautus OA:n tehtävästä. VJ 12 §:n mukaan ei edustajaksi valittua voida kieltää valtiopäiville saapumasta ja edustajana toimimasta. Kuten *Kastari* viitatussa kirjoituksessaan esittää, ei VJ 10 §:n säännöksen sisältämää mahdollisuutta edustajan vapauttamiseksi tästä toimesta voida kysymyksessä olevaan tilanteeseen soveltaa. VJ 9 §:ssä säädettyä yhteensoveltumattomuutta ei voitane pitää VJ 10 §:ssä tarkoitettuna laillisena esteenä. Lisäksi on huomattava, että viimeksi mainittu säännös edellyttää vain asianomaisen omasta pyynnöstä tapahtuvaa menettelyä.

Kastari katsoo, että tällaisessa tilanteessa voidaan soveltaa VJ 24,2 §:n säännöstä, jonka mukaan EK:n asiana on tutkia muistutus, joka valtiopäivien aikana tehdään edustajan kelpoisuutta vastaan. Lähinnä puhemiehen tehtävänä olisi tällöin VJ 55 §:n nojalla valvoa, ettei edustajaksi valittu, VJ 9 §:ssä tarkoitettu henkilö toimi edustajana. VJ 24,2 §:n soveltuvuutta tällaiseen tapaukseen heikentää se, että säännöksellä on nähtävästi tarkoitettu vain eduskuntavaaleihin liittyviä muistutuksia edustajan kelpoisuutta vastaan. Tähän viittaa VJ 24 §:n eri kohtien sanamuodon lisäksi se, että VJ 24 § on kieliasun vähäisiä muutoksia lukuunottamatta sellaisenaan otettu 1906 VJ:stä (22 §), jossa ei lainkaan ollut VJ 9 §:ä vastaavaa yhteensoveltumattomuussäännöstä. Kun VJ 24,2 §:n sanamuoto kuitenkin sallii tällaisen tulkinnan eikä ko. ristiriitatilanteen ratkaisemiseen voida osoittaa muuta käypää normia, voidaan VJ 24,2 §:n soveltamista pitää riittävän perusteltuna.

Jos edustaja valitaan OA:ksi, »lakkaa hänen edustajatoimensa» (VJ 9 §). Tämän lakkaamisen täytyy katsoa tapahtuvan ipso lege ja edellyttävän siten vain EK:ssa tapahtuvaa toteamista.[26] Säännöksen sanamuoto tuntuisi viittaavan siihen, että edustajan toimi lakkaa jo valitsemisen tuloksena. Kun VJ 9 §:n tarkoituksena on estää vain samanaikainen toimiminen kyseessä olevissa tehtävissä, ei tämän vastaista olisi

26 Tekstissä esitetystä ks. *Kastari*, DL 1941, 165—168 ja erit. alaviitat 23 ja 30.

se, että OA:ksi valittu ennen toimeen astumistaan jatkaa edustajana toimimista. Mikäli kuitenkin pidetään kiinni valitsemisajankohdan ratkaisevuudesta, voi edustajantoimen lakkaaminen ipso lege tapahtua ainoastaan sillä edellytyksellä, että OA:ksi valittu on tehtävään jo suostunut tai siihen myöhemmin suostuu. Tämä johtuu jo VJ 12 §:n säännöksestä.

b. Muut julkiseen asemaan liittyvät tehtävät

OA:n tehtävän yhteensoveltuvuudesta muitten julkisten tehtävien kuin edustajantoimen kanssa on vain OAJS 11 §:n säännös, jonka mukaan OA älköön »toimikautensa kestäessä hoitako muuta julkista virkaa». Hoitamiseen kohdistuva kielto on sikäli selvä, että se ei estä OA:ta säilyttämästä aikaisempaa virkaansa nimissään. Säännöksen suomenkielinen sanamuoto ei tältä osin aiheuttane tulkintavaikeuksia. Ilmeisesti OAJS:n ruotsalaisen tekstin tässä kohden poikkeava sanonta, jonka mukaan OA:nä toimiva ei samanaikaisesti saisi »innehava» muuta julkista virkaa, johti aikanaan eräitten edustajien taholta tulleisiin ehdotuksiin, joitten mukaan OA:n viran täyttämistä pätevillä henkilöillä tulisi helpottaa sallimalla näitten pitää aikaisemmat toimensa. Ehdotukset eivät johtaneet sen pitemmälle kuin että prvk antamansa mietinnön perusteluissa totesi, että OAJS:n ruotsinkielinen sanamuoto olisi saatettava suomenkielisen kanssa sopusointuun muuttamalla em. sana innehava sanaksi handhava. Myöhemmin ei asiaan ole kajottu ja ruotsinkielinen teksti on siten edelleenkin tässä kohdin sisällöltään suomenkielisestä poikkeava. Käytännössä on suomenkielisen tekstin sallima vapaampi kanta hyväksytty nähtävästi kiinnittämättä huomiota ruotsinkielisen tekstin poikkeavaan sanontaan.[27]

[27] Ks. LA 1/31 vp, ed. *Österholmin* ko. aloitteeseen viittaava puheenvuoro OAK 1929 käsittelyn yhteydessä, 31 vp ptk I, 118 ja prvm 6/LAM 3/31 vp. Ks. myös *Puhakka,* 102 sekä *Söderhjelm,* 76—77, jossa mm. mainitaan tehtävän ensimmäisen hoitajan säilyttäneen HO:n jäsenyytensä. Tultuaan valituksi OA:ksi *Kuuskoski* pyynnöstä sai eron hallitusneuvoksen virasta ja vapautuksen kansliapäällikön toimesta (VN:n ptk 1945, XII, 618, 833). *Kastari* pyysi OA:ksi valitsemisensa vuoksi virkavapaata apulaisprofessorin virasta (Lainop. tiedekunnan ptk 22. 11. 1951). Tullessaan 14. 9. 1956 valituksi OA:ksi oli *Rapola* lainvalmistelukunnan vanhempi jäsen. Tähän tehtävään hänet oli määrätty vuoden 1955 alusta kahden vuoden ajaksi. Asiakirjoista en ole löytänyt merkintää siitä, että hänet olisi OA:ksi siirtymisen vuoksi vapautettu LVK:n

Äskeistä ongelmallisempi on kysymys siitä, mitä tarkoittaa sanonta »muuta julkista virkaa». Voitaisiin ajatella, että viralla tässä on tarkoitettu virkamieslainsäädännön mukaan viraksi luonnehdittavaa tehtävien kokonaisuutta taikka sitten tehtäviä, joiden hoitaja on RL 2: 12 mukaan luettava rikosoikeudellisesti virkamieheksi. Säännöksen voisi katsoa tarkoittavan aivan omaakin kategoriaansa. Säännöksen sanonta tuntuisi viittaavan virkaan virkamieslainsäädännön mielessä, siis karkeasti kuvaten sellaisiin julkisiin tehtäviin, joita VirkamL säätelee. OAJS:n syntyvaiheista ei ole osoitettavissa tavoitteita, johon säännöksellä on pyritty. Tuskin kuitenkaan erehdytään, jos oletetaan säännöksellä pyrityn toisaalta varmistamaan se, että OA:ksi valitun kapasiteetti tulee riittävässä määrin käytetyksi juuri OA:n tehtävien hoitamiseen sekä toisaalta se, että OA:n tehtävien hoidossa ei synny jäävillisyydestä aiheutuvia hankaluuksia. Ainakin jälkikäteen tarkastellen on rationa saattanut olla sekin, että OA:n ei sovi olla kytkeytyneenä tehtäviin, jotka häiritsisivät hänen virkamieskoneistoon kohdistuvaa valvontavelvollisuuttaan tai tekisivät sen täyden toteuttamisen kyseenalaiseksi. Vaikka tällaiset tavoitteet voitaisiin osoittaa, ne eivät riittäisi antamaan konkreettista ohjetta säännöksen soveltamisessa.

Käytännöstä on säännöksen tulkintaan saatavissa varsin vähän johtoa. Ainoa löytämäni virallinen kannanotto on suppea ja avoimeksi jättävän ylimalkainen. OA:n kertomuksesta vuodelta 1948 antamassaan mietinnössä (prvm 80/OAK 1948/50 vp) prvk kuultuaan mm. OA *Laisaarta,* ent. OK *Tarjannetta* ja ent. AOK *Mölleriä* lausui:

»Perustuslakivaliokunta katsoo olevan syytä sen johdosta, mitä valiokunnan tietoon on tullut, lausua käsityksenään, että ylimpien lainvalvojien, niin hyvin eduskunnan oikeusasiamiehen kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, olisi pidättäydyttävä avustamasta yksityisiä asianosaisia esim. antamalla asiantuntijalausuntoja viranomaisten käsiteltävissä asioissa, niin myös ottamasta sivutoimia, joita hoitaessaan he tulisivat käyttämään julkista valtaa, samoin kuin muusta

---

jäsenyydestä. OA:nä ollessaankin hän säilytti nimissään MaatM:n asutusasiainosaston toimistopäällikön viran, josta hänet asetettiin lakkautuspalkalle 28. 2. 1959. *Leskinen* anoi OA:ksi valitsemisensa vuoksi eron OikM:n lainsäädäntöosaston päällikön virasta (VN:n ptk 1961, XII, 30). Hän on kuitenkin jatkuvasti säilyttänyt nimissään KKO:n esittelijäneuvoksen viran, johon hänet nimitettiin 23. 9. 1960.

sellaisesta menettelystä, jonka ei voida katsoa soveltuvan heidän asemaansa viranomaisten toiminnan laillisuuden ylimpinä valvojina.»[28]

Käytettyjen ilmausten lievyys ja ehdollisuus viittaavat siihen, että valiokunta ei pitänyt kyseessä olleita menettelyjä sellaisina, jotka jo OAJS 11 §:n nojalla olisivat OA:ltä kiellettyjä. Lausumalla ei — täysistunnossa hyväksyttynäkään — ole oikeudellisesti velvoittavaa vaikutusta. PalkkaL:n (1030/22. 12. 1942) ei ole katsottu koskevan OA:tä, eikä siihen sisältyviä ja sen nojalla annettuja sivutoimia koskevia säännöksiä voida häneen soveltaa.[29]

Esitetyn nojalla on perusteltua katsoa de lege lata, että OA ei saa OA:nä ollessaan hoitaa tehtäviä, jotka on järjestetty virkamiesoikeudelliseksi viraksi. Merkityksetöntä on, onko kyseessä valtion vai muun

---

[28] Prvk:n kokousten 2. 3., 6. 3., 17. 4. ja 19. 4. 1951 pöytäkirjojen (mikrofilmirulla 20) mukaan prvk oli kiinnittänyt huomiota siihen, että OA *Laisaari* oli antanut asiantuntijalausunnon eräässä asiassa, jossa KHO oli sittemmin asettunut eri kannalle. Tätä kysymystä käsiteltäessä kiinnitti *Laisaari* prvk:n huomiota siihen, että OK *Tarjanne* ja AOK *Möller* olivat olleet tarkastuslautakunnan jäseniä. *Laisaari* katsoi kuultuna, että hän voi antaa siviilioikeudellisissa tulkintakysymyksissä lausuntoja, koska niissä lausunnonantaminen ei voi tulla ristiriitaan OA:n tehtävän kanssa. Sen sijaan rikosasioissa ja viranomaisen pyynnöstä ei lausunnonantaminen soveltunut OA:n tehtävään.

Tarjanne ja *Möller* katsoivat, ettei OK syyttäjänä voinut antaa vireillä olevassa asiassa asianosaisen pyytämänä lausuntoa. Sensijaan he pitivät mahdollisena muuhun julkiseen toimeen osallistumista, koska tällöin asioita joudutaan harkitsemaan objektiivisesti ja ajamatta yksityisen etua. Vain käytännöllinen oli se haitta, että ko. lautakunnan toimenpiteistä saatettiin kannella, jolloin lainvalvoja voisi joutua jäävyämään itsensä. *Granfelt,* jota myös kuultiin, esitti jyrkästi katsovansa, ettei lainvalvoja saa antaa virastoissa käytettäviä lausuntoja, ja piti sopimattomana myös sitä, että he osallistuisivat sellaisen julkisen elimen toimintaan, josta voi mm. valittaa toiseen instanssiin. Valiokunnassa katsottiin varsin selvästi lainvalvojien menetelleen sopimattomasti sekä ko. lausunnon antaessaan että myöskin suostuessaan jäseniksi ko. lautakuntaan.

Mainittakoon, että *Laisaari* tultuaan valituksi OA:ksi järjesti itselleen vapautuksen VO:n varajäsenyydestä, ks. 47 vp ptk II, 1797.

[29] Sivutoimia koskevina säännöksinä ks. 10 ja 21 §, PalkkaA 18 § ja sen nojalla annettu VNP 201/4. 3. 1943. OA:n palkkausjärjestelyjen jäämisestä L:n ulkopuolelle ks. OAJS 17 § ja tässä myöh. s. 77. Ko. laista ja sivutoimista ks. myös *Merikoski,* Hallinnon politisoituminen, 119—; *Vilkkonen,* 888—889 ja KOM 1967: B 41. Virkamiesten sivutoimiin liittyvistä kysymyksistä ks. myös SOU, 1969: 6.

julkisyhteisön virka. — De lege ferenda voisi olla perusteltua laajentaa kieltoa niin, että OA ei saisi OA:nä toimiessaan hoitaa sellaisia julkisia tehtäviä, jotka muitten hoitamina kuuluisivat hänen valvontaansa.[30]

c. Muut tehtävät

Oikeusasiamiehen mahdollisuudesta hoitaa OA:nä ollessaan muita kuin julkisia tehtäviä ei ole erikseen säädetty. PalkkaL:n säännöksiä ei voida OA:een soveltaa. Kuten myöhemmästä esityksestä ilmenee, ei OA:tä voida lukea »virallisiin syyttäjiin», eikä häneen siten voida ilman muuta soveltaa virallisia syyttäjiä koskevia säännöksiä. Siten ei ElinkeinoL 12 §:ssä oleva kielto, joka koskee mm. virallisia syyttäjiä,

---

30 OA:n toiminta julkisessa asemassa EK:n ulkopuolella tuntuu saatavissa olevien tietojen nojalla jääneen vähäiseksi. Tultuaan valituksi OA:ksi anoi *Söderhjelm* vapautusta Helsingin kaupungin valtuuston töihin osallistumisesta ko. vuoden aikana (HeSa 20. 1. 1929, s. 5). Saatavissani olleitten tietojen (Lakimiesmatrikkelit, VN:n pöytäkirjoista niitten hakemistojen avulla löytyvät maininnat ja eräät suulliset tiedot) mukaan on OA tässä toimessa ollessaan tullut komitean tai toimikunnan jäseneksi seuraavissa tapauksissa. OA *Puhakka* nimitettiin jäseneksi komiteaan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus vesilainsäädännön uudistamiseksi, OA *Kuuskoski* jäseneksi maaseudun alioikeuksien järjestelykomiteaan (ks. myös OAK 1946, 27) ja vanginkuljetusolojen uudistuskomiteaan, *OA Laisaari* kutsuttiin jäseneksi maaseudun asunto-olojen parantamissuunnitelman ja rahoitusohjelman laatimista varten asetettuun komiteaan pyynnöstään vapautetun kansanedustaja *Tervon* tilalle, jäseneksi lisenssitoimen järjestelyä ja lisenssitoimikunnan ja -toimiston työtä tutkineeseen toimikuntaan, varapuheenjohtajaksi valtakunnansuunnittelun aikaansaamista valmistelemaan asetettuun komiteaan sekä — *Kastarin* jo tultua valituksi seuraavan toimikauden OA:ksi — puheenjohtajaksi komiteaan, jonka tehtävänä oli mm. laatia ehdotus vuoden 1928 sähkölaissa havaittujen puutteiden poistamiseksi, OA *Kastari* kutsuttiin valtioneuvoston rationalisoimiskomitean puheenjohtajaksi, OA *Rapola* yhteisomistuslakikomitean puheenjohtajaksi sekä OA *Leskinen* vuoden 1968 menettelytapakomitean puheenjohtajaksi. Lisäksi nimitettiin OA *Laisaari* 7. 10. 1949 lisäjäseneksi finanssitoimikuntaan sen käsitellessä mahdollisuuksia suorittaa tietyissä tapauksissa lisäkorvauksia toista korvauslakia sovellettaessa. Esittelyn mukaan kyseessä oli korvauksensaajia edustavien lisäjäsenten määrääminen. OA:nä toimimisaikanaan ovat aikaisemmin alkanutta komiteatyötä jatkaneet OA *Kuuskoski* lakikirjakomiteassa, OA *Laisaari* toimintansa lopettaneiden kuntien taloudellisten asiain selvittelykomiteassa ja asiantuntijajäsenenä sosialisoimiskomiteassa, OA *Rapola* yhteismetsälakikomiteassa ja OA *Leskinen* konkurssilakikomiteassa.

sovellu OA:een. Edellä siteerattu prvk:n lausuma lainvalvojien sivutoimista koskee vain hyvin ylimalkaisesti sellaisia toimintoja, jotka eivät ole julkisen vallan käyttämistä. Mahdollista on, että varsinkin alkuaikojen OA:illä ja erityisesti oikeusasiamiehen varamiehillä on ollut OA:nä toimiessaankin muita ansiotoimia. Ainoa kerta, jolloin olen havainnut kysymykseen kiinnitetyn huomiota oli 1920- ja 1930-lukujen vaihteessa.

Svenska Pressen nimisessä lehdessä 25. 3. 1929 olleessa kirjoituksessa »Justitieombudsmannens suppleant» vastattiin erääseen US:ssa olleeseen kirjoitukseen, jossa oli arvosteltu OAV Erichin toimimista varamiehenä ja asianajajana yhtäaikaa ja moitittu sitä, että tällöin voivat asianajajan päämiehen intressien palveleminen ja laillisuuden valvomisvelvoite mennä ristiin. Lehti kirjoitti: »I princip synes U.S. ha rätt. En person, som fungerar som justitieombudsman kan komma i mellanhand, om han samtidigt bedriver advokatsverksamhet. Så mycket oss är bekant har ordinarie justitieombudsmannen dr. J. O. Söderhjelm, till yrket advokat, också dragit sig tillbaka från advokatsverksamheten för detta år. För justitieombudsmannens suppleant är ställningen dock i viss mån en annan. I regeln kommer han att handhava justitieombudsmannens ämbete endast under den korta tid, då ordinarie innehavaren åtnjuter semester. Tillfälligtvis har han detta år fått fungera redan därförinnan. Om också för suppleanten, när han träder i redet, bör gälla samma codex som för justitieombudsmannen, blir den i praktiken svår att förverkliga. Man kan icke begära att han utan vidare för några veckors tid skall kasta loss från sin ordinarie sysselsättning och även om han gjorde det, så skulle han, på grund av den korta tidrymd som är i fråga, blott skenbart stå frigjord från de hinder hans yrke kan anses resa mot ämbetsutövningen. Dagen innan han vidtager med denna kan han ha stått som advokat inför en domstol. Månne man icke i detta fall förnöja sig med att justitieombudsmannens suppleant i sak, om också ej till formen, fyller de anspråk man i här antytt avseende kan ställa.[31]

[31] Vastatessaan 28. 3. 1929 *Erichin* asianajotoimintaan kohdistuneeseen arvosteluun SS esitti ensin huomioita *Puhakan* toimimisesta kansanedustajana ja jatkoi sitten: »... mutta mainitsematta on vielä, että tri Puhakka koko ajan, muistaaksemme kolme vuotta, minkä hän toimi o.a:n toimessa, hoiti joko virallisesti tai epävirallisesti mutta kuitenkin tosiasiallisesti Maataloustuottajain Keskusliiton aikaa vaativaa lainopillisen osaston hoitajan tointa. Tässä ominaisuudessa hän epäilemättä monasti joutui määräämään kantansa sellaisiin asioihin, jotka myöhemmin helposti voivat joutua hänen ratkaistavikseen o.a:n toimessa.» Asiaa koskevia kirjoituksia oli vielä US:ssa 29. 3. 1929, Iltalehdessä 2. 4. 1929 sekä Hbl:ssa 10. 4. 1929 pääkirjoitus »Vakten kring rättsordningen». EK-keskusteluissa en ole havainnut tähän kysymykseen kajotun. Lakimiesmat-

Säännöksien ja merkitsevän käytännön puuttuessa voidaan asiasta esittää vain oikeuspoliittisia näkökohtia. Haittoina, joita OA:n toimiminen muussa tehtävässä saattaa aiheuttaa, ovat intressikonfliktien mahdollisuus ja OA:n työpanoksen väheneminen OA:nä. Merkittävin mahdollisista haitoista lienee kuitenkin se, että OA:n tehtävän vaatima julkinen luottamus saattaa horjua, mikäli OA samalla esiintyy yksityishenkilönä ja ansiomielessä OA:n tehtävää lähelle tulevissa asioissa. Tällaisia tilanteita ovat edellä viitatut asiantuntijalausuntojen antaminen yksityishenkilöiden puolesta sekä asianajotoiminta samoinkuin toiminta sellaisissa järjestötehtävissä, joihin osallistuminen voisi vaikeuttaa jonkin väestöryhmän luottavaa suhtautumista OA:n toimintaan. Tällaisia järjestöjä voisivat olla esim. puolueet ja työmarkkinajärjestöt. — Ainakaan viimeaikojen käytännössä tämä ongelmaryhmä ei ole aiheuttanut hankaluuksia.

3. Oikeusasiamiehen esteellisyys

Säännöksiä OA:n jääviydestä ei ole. OAJS 12 §:n mukaan varamies hoitaa OA:n tehtäviä »jos oikeusasiamies on estetty...». Säännöksen monikollinen sanamuoto »hoitaa hänen tehtäviään» sekä rinnastus OA:n eroamiseen tai kuolemiseen kesken toimikauden viittaa siihen, että säännöksessä on pidetty silmällä pysyviä estyneisyyksiä eikä lausuttu tilanteesta, jossa OA:n suhde itse asiaan tai asianosaisiin vaikuttaisi hänen mahdollisuuteensa asian käsittelyyn. Tämän kanssa samansisältöiseksi on tulkittava myös OKOS 16 §:n viimeinen virke. Muita esteellisyyssäännöksiä ei OKOS:öön sisälly. Näitten ohjesääntöjen syntyvaiheista en ole havainnut kannanottoja tai viittauksia esteellisyyskysymykseen eikä sellaista ole tiedossani myöskään virastojen käytännöstä tai EK:n kannanotoista.[32]

---

rikkelin mukaan *Puhakka,* joka oli OA:nä 1925—1928, toimi Maataloustuottajain Keskusliiton lainopillisena avustajana 1923—1937. Kun OA:ksi tai OAV:ksi ei *Söderhjelmin* ja *Erichin* jälkeen ole valittu asianajajia ja kun valitut ovat etupäässä olleet valtion virkamiehiä, ei esitetyn kaltainen ongelma ole tämän jälkeen tiettävästi aktualisoitunut. Ks. myös OAV:tä koskevaa esitystä ja erit. alav. 58 mainittua.

32 Jääveistä hallinnossa yleensä ks. *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä, 95—101; *sama,* Hallintovirkamiehen esteellisyys; *sama,* NAT 1955, 329—350 sekä *sama,* LM 1957 ja *Vilkkonen,* LM 1965. Syyttäjiä koskevista jäävisäännöksistä ks. *Tirkkonen,* I, 315—317.

Oikeusasiamiehen virkavastuun laajuudesta tulee myöhemmin erikseen puhe. Miten laajaksi tämä vastuu käsitetäänkin, voidaan HM 49 §:ssä edellytettyyn OA:n toimimiseen syyttäjän vastuulla sisällyttää OA:lle velvollisuus noudattaa samoja jääviysrajoituksia kuin syyttäjät yleensä. Näitten rajojen rikkominen olisi tällöin OA:n toiminnassa virkavirhe samalla tavoin kuin syyttäjien toiminnassa.

Syyttäjien jääviyssäännöksiin vetoaminen ei monesta syystä kuitenkaan riitä selvittämään OA:tä koskevia jäävejä. Kaikkia virallisia syyttäjiä samanlaisina koskevia jäävinormeja tuskin on olemassa. Voidaan tosin esittää tapauksia, joissa kaikkia virallisia syyttäjiä pidettäisiin jäävillisinä, esim. perheenjäsentä koskeva syytejuttu. Tämä ei vielä kuitenkaan osoita, että kaikkien virallisten syyttäjien todella katsottaisiin olevan kaikissa kohdin samojen jääviysnormien alaisia. Jos — niin kuin luulen — esim. valtioneuvoston oikeuskansleriin on jossakin kohden sovellettava erilaisia jääviysnormeja kuin kaupunginviskaaliin, ei OA:n jäävien selvittämiseen voi riittää viittaus yleensä syyttäjien jääveihin, vaan on osoitettava, mihin syyttäjään OA tässä suhteessa rinnastetaan. Lähinnä tulisi kysymykseen OK. Tällaisenkin rinnastuksen aiheellisuutta heikentää se, että rinnastukselle ei voida esittää muuta perustetta kuin tarkoituksenmukaisuus ja ettei ole edes selvää, kuinka paikallaan olisi soveltaa kaikissa kohdin samoja sääntöjä OA:een ja valtioneuvoston juristina ja syyttäjistön päänä toimivaan OK:iin. Selvyyttä ei myöskään ole siitä, minkälaisia ovat OK:n eri tehtäviin liittyvät jäävit.

Myöskään OA:n tehtävien laadun kannalta ei virallisten syyttäjien jääviysnormeihin vetoamista voida pitää perusteltuna. Syyttämistoiminta ei missään vaiheessa ole ollut olennaista OA:n viraston käytännölle. OA:n selittämisellä viralliseksi syyttäjäksi on reaalista pohjaa vain sikäli, että OA:llä on v a l t a syyttää. Tuomioistuimissa yleisesti esiintyvien virallisten syyttäjien toiminnassa koskee asian valmistelu säännönmukaisesti syytteestä päättämistä ja heidän käytettävissään olevat vaihtoehdot ovat syyttäminen, syyttämättä jättäminen ja asian silleen jättäminen. OA:llä on yksittäistä tapausta tutkiessaankin käytettävissään useampia vaihtoehtoja ja syytteen nostaminen on vain yksi, käytännössä hyvin epätodennäköinen mahdollisuus. Lisäksi OA suorittaa tehtäviä, joilla ei ole mitään yhteyttä syyttämistoimintaan. Tällaisissa tehtävissä — esim. tarkastukset ja esitykset viranomaisille — olisivat virallisia syyttäjiä kos-

kevat jäävit vailla sisältöä.[33] Sanottujen jäävien soveltaminen OA:n yksittäistapauksia koskeviin ratkaisuihin johtaisi käytännössä ristiriitaisuuksiin. Kun jokainen kanteluasia on potentiaalisesti syyteasia, olisi niihin kaikkiin tällöin alusta alkaen sovellettava virallisten syyttäjien jäävejä, vaikka kanteluista suurin osa varmasti ei johda mihinkään toimenpiteeseen ko. virkamiestä vastaan. Taikka ko. jäävejä olisi sovellettava vasta siitä alkaen, kun asiassa on tehty päätös syytteen nostamisesta. Kumpaakaan vaihtoehtoa ei voida pitää asianmukaisena.

Soveltamiskelpoisten säännösten puuttumista ei voida pitää osoituksena siitä, että mitkään jääviysnormit eivät sido OA:tä. Päinvastoin lienee hallinnossa yleistä, että jääviyssäännösten puuttumisesta huolimatta virkamiehen katsotaan olevan jääviysrajoitusten alainen. OA:n jäävillisyyttä voitaneen de lege lata pitää riittävän perusteltuna vain tapauksissa, joissa hänen osallistumisensa asian käsittelyyn olisi sekä yleisön että virkamieskunnan vallitsevien normikäsitysten mukaan väärin juuri jäävillisyyden vuoksi. Tämän perusteen epämääräisyyden vuoksi tulisivat kysymykseen vain »itsestään selviltä» vaikuttavat tapaukset, lähinnä asiat, joissa OA:n läheinen sukulainen on asianosaisena. Muissa tapauksissa voidaan mielestäni esittää vain oikeuspoliittisia suosituksia. Huomioonottaen jäävillisyyskysymyksen vähäisen käytännöllisen merkityksen OA:n virastossa tyydyn esittämään vain eräitä suositusten valinnassa huomioonotettavia näkökohtia.

Jääviysnormeja muotoavat toisaalta vaatimus kansalaisten tasa-arvoisuudesta sekä toisaalta pyrkimys järjestää hallinto nopeaksi, halvaksi ja tuloksekkaaksi. OA:n toiminta muodostaa vain erään ylimääräisen oikeusturvakeinon. Hänen käsiteltäväkseen tulevat asiat eivät yleensä ole olleet kiireellisiä. Varamiehen toiminta eri otteisiin vuoden aikana antaa jonkin verran mahdollisuuksia järjestää OA:stä riippumaton asian käsittely aiheuttamatta viivästyksestä johtuvia mainittavia haittoja asianosaiselle. Tämän vuoksi ei OA:tä koskevien jäävien vähiin rajoittamista voida puoltaa kiireellisyys- tai muilla tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. OA:n laajaa jäävillisyyttä puolustaa se, että OA yksihenkilöisenä,

---

[33] Asian laadun huomioonottamista jääviyttä hallinnon alalla ratkottaessa korostaa *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I, 96—97. Ks. myös *Vilkkonen*, 881—882.

korkeana viranomaisena on julkisuudessa nauttimansa luottamuksen kannalta aremmassa asemassa kuin monihenkilöiset tai hierarkiassaan alemmalla portaalla olevat viranomaiset. OA:n toimenpiteistä ovat syyttäminen ja virka-apuun velvoittavat määräykset laadultaan samankaltaisia kuin muualla hallinnossa esiintyvät toimet. OA:n muut toimenpiteet sen sijaan ovat vain vaivoin rinnastettavissa tavallisiin hallintotoimiin. OA:n toimien monenlaatuisuus saattaa edellyttää toisistaan poikkeavien jääviysnormien soveltamista. Vain yksittäistapausta koskevissa ratkaisuissa voidaan jääviyssääntöjen soveltamista pitää selvästi kansalaisten tasa-arvoisuuden vaatimana.

Jäävillisyyskysymys ei tietääkseni ole aktualisoitunut OA:n viraston käytännössä. Tiukoillakaan jäävisäännöksillä siten tuskin olisi mainittavaa tosiasiallista vaikutusta. OA:een kohdistuu varsin voimakas tosiasiallinen kontrolli, jonka osatekijöitä ovat korkea asema julkisessa koneistossa, valtuuksien korostettu henkilökohtaisuus, valitseminen määräajaksi, painettujen kertomusten antaminen ja niitten tarkastaminen EK:ssa ja lisäksi se, että OA:n toimenpiteitten useinkin voidaan olettaa tulevan ko. alan virkamiesten tietoon. Esteellisyyskysymyksen erilliseen säätelyyn ei siten juuri ole tarvetta.[34]

---

[34] Kysymykseen siitä, missä määrin henkilön puuttuminen asiaan OA:nä saattaa merkitä estettä hänen myöhemmälle osallistumiselleen jutun käsittelyyn toisessa viranomaisessa, ei voida tässä paneutua. Vaikuttaa siltä, että tuomioistuinkäsittelyä ajatellen tällainen este voisi syntyä vain tapauksessa, jossa on OA:n toimesta ajettu alioikeudessa syytettä ja asia myöhemmin tulee esille ylioikeudessa, jonka jäsenenä entinen OA olisi. OK 13:1 tulkinnasta ks. tarkemmin *Tirkkonen*, I, 186—,

Toinen tilanne, jossa OA:nä toimimisesta saattaa syntyä esteellisyys, on säännelty VJ 62 §:ssä, jonka mukaan edustajaa henkilökohtaisesti koskevassa asiassa hän saa osallistua keskusteluun, mutta ei päätöksen tekemiseen. Säännöksen nojalla on edustajana ollut entinen OA ainakin kerran katsonut, ettei hän voi osallistua OAK:n johdosta toimitettuun äänestykseen. Ks. *Puhakan* puheenvuoro 30 vp ptk I, 467—68. Erikoinen oli OA ja ed. *Holman* käsitys, että hän oli esteellinen osallistumaan OK:n kertomusta koskeneeseen äänestykseen (21 vp ptk II, 1953).

C. OIKEUSASIAMIEHEN ASETTAMINEN, TOIMIKAUSI JA RIIPPUMATTOMUUS

1. Oikeusasiamiehen vaali

HM 49 §:n mukaan on OA valittava varsinaisilla valtiopäivillä ja siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty.[35] TJ 2,2 §:n mukaan puhemiehen vaali tapahtuu umpilipuin. Jollei ensimmäisessä äänestyksessä kukaan ole saanut ehdotonta enemmistöä annetuista hyväksytyistä äänistä, toimitetaan uusi äänestys ja, jos ei tässäkään ole kukaan saanut ehdotonta enemmistöä, vielä kolmas äänestys, jossa eniten ääniä saanut on julistettava valituksi. Jos äänet tällöin käyvät tasan, ratkaisee arpa. Säännös ei edellytä etukäteen tapahtuvaa ehdokkaiden asettamista. OA:n tehtävään ilmoittautuminen tai tehtävän hakeminen eivät tule kysymykseen. Säännökset eivät edellytä äänestysten valmistelua etukäteen. Käytännössä käydyillä neuvotteluilla ja keskusteluilla ei siten ole oikeudellista merkitystä.

Säännöksiä ei ole siitä, milloin OA:n tai OAV:n vaali on suoritettava. Sen jälkeen kun OA *Holma*, joka oli valittu tehtäväänsä 30. 12. 1920 ja uudestaan 20. 12. 1921, oli kertomuksessaan (OAK 1921, 38—39) kiinnittänyt huomiota vaalien myöhäisestä suorittamisesta aiheutuvaan hankaluuteen, pidettiin vaalit jossain määrin varhemmin. Tähän mennessä on pidetty 26 säännöllistä OA:n ja OAV:n vaalia (viimeisenä 14. 11. 1969 suoritettu), joista 14 on pidetty aikana, jolloin toimikausi oli yksivuotinen. Näistä oli 19. 11. 1948 pidetty vaali ensimmäinen marraskuun puolella tapahtunut. Sitä ennen olleet 19 vaalia vaihtelivat välillä 5. 12.—30. 12. keskiarvon ollessa noin 13. 12. Vuoden 1948 vaali ja sen jälkeiset 6 vaalia ovat vaihdelleet välillä 14. 11.—3. 12. keskimäärän ollessa noin 22. 11. Kun tehtävään ei ole hakumenettelyä ja yhteydenotot ehdokkaina mahdollisiin henkilöihin tapahtunevat verraten vähän ennen vaalia, on

---

35 HM 49 §:n syntyvaiheissa en ole havainnut juuri kiinnitetyn huomiota vaalitapaa koskevaan säännökseen. Ks. kuitenkin historiikissa siteerattu KKO:n lausunto HE 17/19 vp valmistelussa. Esityksestä annetun prvm 2/19 vp vastalauseessa No IV *Erich* ja *Malmivaara* esittivät: »Sopimattomaksi katsomme, että hallitusmuodossa, niin kuin tässä pykälässä on tehty, säädetään noudatettavaksi eduskunnan työjärjestyksessä oleva määräys.» Käytännössä ei vaalin suorittamistavasta ole ilmennyt erimielisyyksiä. Erikoisuutena voidaan pitää sitä, että, toisin kuin muissa maissa on oikeusasiamiehen kohdalla asianlaita, OA:n vaalin suorittamistapa on jätetty EK:n työjärjestyksessä määräytyväksi ja siten ainakin teoriassa riippuvaksi EK:n enemmistön yksittäisestä päätöksestä.

toimeenastuvan uuden henkilön kannalta kyseenalaista, ovatko viimeisimmätkään vaalit olleet riittävän ajoissa pidettyjä. Vaalien aikaisempaa suorittamista puoltaisi sekin, että kyseessä on tehtävä, johon ei useissa muissa valtion tehtävissä täysin voi harjaantua. Varhaista vaalin suorittamista vastaan puhuu toisaalta se, että tehtävässä toimivan OA:n, joka ei ole tullut uudelleen valituksi, loppukausi saattaa kärsiä siitä, että hän tietää lopettavansa toimen vuoden vaihtuessa.

OAJS 12 §:n 1 momentin nykyisen sanamuodon mukaan voi EK jättää valitsematta uuden OA:n silloin, kun OA:n toimi kesken toimikauden vapautuu.[36] Tehtävää hoitaa tällöin OAV. Vastaavasti säännöksen toisen momentin mukaan OAV:n toimi voidaan jättää sen kesken toimikauden vapautuessa täyttämättä, koska uuden OAV:n vaali on toimitettava vain »tarpeen vaatiessa». Mikäli uusi OAV viimemainitussa tilanteessa valitaan, koskee valinta toisen momentin mukaan vain toimikaudesta jäljellä olevaa aikaa. Koskeeko sama sääntö myös OA:n vaalia kesken toimikauden? OAJS 12 §:n 1 momentissa on vain lausuttu »eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä» toteamatta mitään siitä, miksi ajaksi uusi OA voidaan tai pitää valita. Säännöksen uudistamista koskevista valtiopäiväasiakirjoista[36] ei ilmene, että vaalin olisi edellytetty koskevan vain menossa olleen toimikauden loppuaikaa. Kun HM 49 §:ssä määrätään vain, että OA on valittava varsinaisilla valtiopäivillä neljäksi vuodeksi kerrallaan ja kun ei ole säännöstä siitä, että OA:n ja OAV:n toimikausien tulee juosta rinnakkain, ei ole säädännäistä estettä sille, että OA tehtävän vapautuessa kesken toimikauden valitaan neljäksi vuodeksi. Tällöin ei ole myös estettä siihen, että toimikausi ei noudata kalenterivuosia.[37]

---

[36] OAJS 12 §:n alkuperäisessä sanamuodossa ei edellytetty, että OA:n tehtävän vapautuessa kesken toimikauden voitaisiin valita uusi OA tai vastaavasti OAV:n toimen vapautuessa uusi OAV. Säännöksen mukaan OA:n tehtävää hoitamaan tällöin astui OAV. Nähtävästi sen johdosta, että Turun HO:n presidentiksi nimitetty *Lilius* oli 21. 3. 1925 (25 vp ptk I, 861) pyytänyt vapautusta OA:n tehtävästä, EK antoi prvk:n tehtäväksi laatia ehdotuksen OAJS 12 §:n muuttamiseksi siten, että OA:n toimen vapautuessa kesken toimikautta EK voisi valita uuden OA:n. Prvm No 4 (A IV) on lyhyt ja siinä suositettiin vain säännöksen miltei nykyistä sanamuotoa. Myöskään EK- käsittelyssä ei uuteen sanamuotoon merkitsevästi puututtu (ptk I, 856).

[37] Sanottua ei nähdäkseni muuta se, että HM 49 §:n 1 momentin nykyisessä sanamuodossa edellytetään OAV valittavaksi samassa järjestyksessä ja »samaksi ajaksi» kuin OA. Sen alkuperäisessä sanamuodossa OAV edellytettiin valittavaksi vain »samassa järjestyksessä» kuin jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä valittava OA. Kun OA:n toimikausi muutettiin kolmivuotiseksi (277/10. 11. 1933), lisättiin OAV:n valitsemista koskevaan säännökseen määre »samaksi ajaksi». Tällä nähtävästi pyrittiin vain siihen, että OAV:n toimikausi on yhtä pitkä kuin OA:n. Muutoksen syntyvaiheet eivät osoita, että olisi pyritty säätämään myös

Käytännössä tällä mahdollisuudella ei ole ollut merkitystä, vaan toimikauden kestäessä suoritetut vaalit ovat aina koskeneet toimikauden jäljellä olevaa aikaa. Vaalin tällaista suorittamista on ehkä pidetty säännösten vaatimana. Selvää on, että OAJS 12 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla voidaan loppuosa OA:n toimikaudesta jättää OAV:n hoidettavaksi tai vastaavasti OAV:n toimikauden loppuosaksi uusi OAV valitsematta. Säännöksessä ei toisin sanoen lähdetä siitä, että aina pitäisi olla sekä OA että OAV.[38]

2. Toimikausi

a. Pituus

HM 49 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan oli OA valittava jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä ja OAV valittava »samassa järjestyksessä». Lailla 277/10. 11. 1933 säännöstä muutettiin siten, että OA:n vaali määrättiin suoritettavaksi varsinaisilla valtiopäivillä kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja OAV:n vaali määrättiin suoritettavaksi samassa järjestyksessä ja samaksi ajaksi. Lailla 176/26. 4. 1957 säännöstä muutettiin edelleen siten, että OA:n vaali määrättiin suoritettavaksi neljäksi vuodeksi kerrallaan. Säännöksen alkuperäinen sanamuoto ei välttämättä olisi edellyttänyt toimikauden käsittämistä kalenterivuotiseksi. Toimikaudeksi kuitenkin alusta alkaen omaksuttiin kalenterivuosi. Sen jälkeen kun vuoden 1933 lainmuutoksella toimikauden pituus oli nimenomaisesti määrätty, tätä kalenterivuotista toimikausien käsittämistä täytynee pitää ainoana tarkoituksenmukaisena ratkaisuna, koska muussa tapauksessa toimikausi joutuisi määräytymään jonkin ehkä pitkän aikaa aikaisemmin suoritetun vaalipäivän taikka toimikauden alkamispäivän mää-

---

toimikausien kulkeminen rinnakkain. Itse asiassa lienee sekä vuonna 1933 että OAJS 12 §:ää uusittaessa vuonna 1925 jäänyt huomiotta mahdollisuus, että OA tai OAV valittaisiin vireillä olleen toimikauden kuluessa suoritettavissa vaaleissa uudeksi normaalin mittaiseksi toimikaudeksi ja että siten OA:n ja OAV:n toimikaudet saattaisivat juosta toistensa päättymisajoista riippumatta.

38 Käytännöstä mainittakoon, että OA *Kastarin* pyydettyä vapautusta tehtävästään tämä myönnettiin hänelle 31. 5. 1956 (56 vp ptk. I, 808) 31. 7. 1956 lukien. Vasta 14. 9. 1956 (ptk II, 959) suoritettiin OA:n vaali toimikauden jäljellä olevaksi ajaksi. OAV *Kurvisen* pyydettyä hallintoneuvokseksi tultuaan vapautusta OAV:n tehtävästä EK päätti olla valitsematta uutta OAV:tä toimikaudesta jäljellä olevaksi lyhyeksi ajaksi (EK 30. 10. 1969, ptk 2005—2006).

räämisen mukaan. Säädännäistä estettä ei tosin nytkään olisi sille, että toimikausi määrätään alkamaan kesken edellä juosseen toimikauden tapauksissa, joissa OA on kesken toimikauden kuollut tai luopunut tehtävästä.

Kun HM 49 §:n säännös edellyttää OA:n valitsemista »neljäksi vuodeksi kerrallaan», on toimikauden pituus riippumaton uuden vaalin toimittamisesta. Mikäli uutta vaalia ei ehdittäisi suorittaa ennen toimikauden viimeisen kalenterivuoden loppua, jää OA:n tehtävä vaille hoitajaa vaalin toimittamiseen saakka.[38a]

b. *Tehtävän päättyminen*

Jos OA kuolee, pyynnöstä vapautetaan toimestaan tai ei tule toimikauden päättyessä uudelleen valituksi, hänen tehtävänsä päättyy. Muitten mahdollisuuksien osalta on kirjallisuudessa yleensä esitetty, että eduskunta ei voi OA:tä erottaa. Kiistämätöntä on, ettei ole ennakolta edellytettyä menettelyä, jolla EK tai jokin sen elin voisi vastoin OA:n tahtoa vapauttaa tämän kesken toimikauden. Ennalta järjestelyn puutteen ei välttämättä tarvinne merkitä myös oikeudellisen mahdollisuuden puuttumista. Ajatus, että OA:tä ei missään tapauksessa voitaisi pakottaa eroon tehtävästään, merkitsisi sitä, että hänen asemansa poikkeaisi kaikista nimitetyistä tai valituista julkisen tehtävän hoitajista oikeuskanslerista poliisikonstaapeliin ja tasavallan presidentistä kansanedustajiin ja kunnanvaltuutettuihin. Tällainen mahdollisuus vapautua tehtävää hoitavasta henkilöstä epäilemättä täytyy olla olemassa myös OA:n kohdalla. Erillisten säännöstöjen puuttumisesta vain seuraa, että ko. tilanteet rajoittuvat pakottaviin, aivan epätodennäköisiin tapauksiin.

Epäilyksetöntä on, että OA on virkamies RL 2: 12 tarkoitetussa mielessä. RL 2: 7 ja 2: 10 (2/10. 1. 1969) on nähtävästi tulkittava sopusoinnussa RL 2: 12 kanssa niin, että myös OA voi tulla tuomituksi viralta pannuksi. Jos tuomioistuin tuomitsisi OA:n viralta pannuksi, jäisi EK:n tehtäväksi vain tämän seikan toteaminen ja uuden OA:n

---

[38a] Näin myös *Puhakka*, 99—100. Voitaneen katsoa, ettei vaalin vähäinen myöhästyminen estä — siitä huolimatta, että HM 49 §:ssä edellytetään valitsemista »neljäksi vuodeksi» — vaalin toimittamista vakiintuneeseen tapaan kalenterivuosiksi.

valitseminen. Toinen tässä kysymykseen tuleva tilanne syntyy OA:n tullessa tosiasiallisesti kykenemättömäksi tehtävänsä hoitamiseen. Toimenpiteistä päättävänä elimenä ei tällöin voisi tulla kyseeseen muu kuin EK. Säännösten puuttuessa ei ole mahdollista osoittaa menettelyä, jonka voisi väittää olevan ainoan oikean. Kun kyseessä on EK:sta ja muista valtion elimistä täysin riippumattomaksi luotu viranomainen, ei voida pitää suotavana, että tehtävästä vapauttaminen on yhtä yksinkertainen ja vaikutteille altis menettely kuin tehtävään asettaminen. Päätöksen tulisi tämän vuoksi perustua valmisteluun. Valmistelevana elimenä tarkoituksenmukaisin olisi prvk. Nähtävästi ainoa kysymykseen tuleva ja samalla riittävä vireillepanija olisi puhemiesneuvosto, jolle muutenkin VJ 54 ja TJ 29 ja 30 §:n mukaan kuuluu vireilletulotavan puolesta säätelemättömien, mm. EK:n toiminnan järjestelyä koskevien asioiden saattaminen vireille.[39]

Eri yhteyksissä on esitetty, että ainoa sanktio, jota EK voi käyttää OA:n toimien valvomiseksi, on mahdollisuus jättää hänet uudelleen valitsematta. Tällaisenkin »sanktion» olemassaoloon on syytä suhtautua varauksin. Kuten myöhemmin esitetään, on EK:ssa yleensä varsin vähän kiinnitetty huomiota OA:n toimiin ja toimimattomuuteen. Toisin kuin 1920-luvulla ei OA:n toiminta viime aikoina yleensä ole ollut puoluepoliittisen mielenkiinnon kohteena. OA:n toimikauden pidentäminen 4 vuodeksi osaltaan heikentää uudelleen valitsematta jäämisen riskin tosiasiallista merkitystä. Kuten seuraavassa esitetään, on tähänastisessa käytännössä vain joitakin tapauksia, joissa voidaan aiheellisesti puhua uudelleen valitsematta jäämisestä. Niittenkin osalta on huomattava,

---

39 RL 2:7 ja 2:10 tulkinnasta ks. lvm 18/Svm 157/HE 73/68 vp ja *Honkasalo*, Yleiset opit, 156—161 ja vanhemman lain osalta *Honkasalo*, Yleiset opit 1953, 153—157 sekä *Tarjanne*, 102—106. — Käytännössä ei toimikauden päättyminen ole aina merkinnyt veitsenterävästi tapahtuvaa tehtävien päättymistä. Ainakin viraston taltioista 136/25. 6. 1925, 12/25. 1. 1926 ja 83/11. 5. 1926 näkyy, että entinen OA *Lilius* vielä tehtävän jätettyäänkin viimeisteli tai allekirjoitti annettavia päätöksiä. Lisäksi on kertomuksissa kertomuksen antajana esiintynyt edellisen toimikauden OA siitä huolimatta, että kertomus on päivätty ja annettu seuraavan OA:n toimiaikana. Mikäli kertomusten merkinnät osoittavat myös tosiasiallisen ratkaisujen tekijän, on kyseessä OA:n valtuuksien käyttö toimikauden jo päätyttyä. Kertomuksen antamiseen liittyviä valtuuksia ei voida pitää merkityksettöminä. Niihin sisältyy mm. päättäminen siitä, mistä asioista ja missä muodossa kerrotaan samoin kuin kertomukseen liitettävistä erilaisista lausumista ja mahdollisesti OAJS 8 §:n mukaisista huomautuksista.

että valitsematta jääminen on saattanut enemmänkin johtua puoluenäkökohtiin liittyvästä halusta saada uusi henkilö OA:ksi kuin tyytymättömyydestä tehtävässä olleen OA:n toimimisiin tai toimimatta jättämisiin.[39a]

Oikeusasiamies on tähän mennessä vaihtunut 11 kertaa. Näistä oli neljässä tapauksessa OA pyytänyt vapautusta toiseen tehtävään siirtymisen tai muun syyn vuoksi (Lilius 1925, Söderhjelm 1930, Kuuskoski 1947, Kastari 1956). OA *Hakkila* oli 8. 11. 1945 nimitetty hallintoneuvokseksi vuoden 1946 alusta lukien eikä hänen nimensä enää ollut esillä 18. 12. 1945 toimitetussa vaalissa. Myöskään 30. 12. 1920 ja 5. 12. 1922 toimitetuissa OA:n vaaleissa ei OA:nä silloin toimineita (Alopaeus, Holma) lainkaan äänestetty. Voidaan olettaa, että näissä kolmessa tapauksessa EK:ssa tiedettiin, että OA ei enää halua jatkaa tehtävässään. Jäljelle jäävissä neljässä OA:n vaalissa on OA:nä silloin toiminut saanut merkitsevän määrän ääniä (OA Puhakka 11. 12. 1928, OA Lilius 11. 12. 1931, OA Laisaari 16. 11. 1951, OA Rapola 24. 11. 1961). Näissä neljässä tapauksessa on perusteltua sanoa EK:n (= enemmistön äänestäneistä) päättäneen jättää OA:n uudelleen valitsematta. Täydennyksenä on kuitenkin syytä lisätä, että niissäkin tapauksissa, joissa OA on ilmoittanut halunsa jäädä uudessa vaalissa huomiotta, on tähän saattanut olla syynä tieto EK:n kielteisestä suhtautumisesta uudelleen valitsemiseen.[39b]

3. Suhde eduskuntaan

OA:n suhdetta eduskuntaan koskevat seuraavat säännökset. HM 49 §:n 1 momentin mukaan vaalin suorittaa EK ja 3 momentin mukaan OA:n tulee vuosittain antaa toiminnastaan EK:lle kertomus. Kertomuksen käsittely vakiintuneen tavan mukaan tapahtuu prvk:ssa suoritetun valmistelun pohjalta. HM 59 §:n 2 momentin mukaan on OA velvollinen ajamaan syytettä valtakunnanoikeudessa, milloin syytteen nostamisesta on päättänyt EK. VJ 59 §:n mukaan on OA:llä edustajiin nähden etu-

---

[39a] Ks. tästä myöhempää esitystä puolueiden esiintymisestä OA:n vaaleissa sekä erit. Maakansassa ja Uudessa Suomessa 12. 12. 1928 olleita viittailuja siihen, että *Söderhjelmin* valitseminen edellisen päivän vaalissa OA:ksi oli osa kommunistien, ruotsalaisen kansanpuolueen ja sosiaalidemokraattien tekemästä poliittisesta kaupasta.

[39b] Pienenä tarkennuksena tekstissä esitettyyn mainittakoon, että OA *Lilius* oli vuonna 1931 toimitetun vaalin aikaan jo 71-vuotias. — *Wennergren*, 11, toteaa Ruotsin JO:n vaaleissa aiemmin esiintyneen tapauksia, joissa valtiopäivät ilmaisivat tyytymättömyytensä JO:iin jättämällä hänet uudelleen valitsematta, ja jatkaa: »Omval anses numera böra ske åtminstone en gång så att ombudsmannen kan avgå med s.k. förordnandepension vartill fordras åtta års tjänstgöring.»

oikeutettu puheenvuoro-oikeus täysistunnossa. OAJS 3 §:n mukaan on eduskunnan sihteerin toimitettava OA:lle tämän pyytämät EK:n toimintaa ja päätöksiä koskevat tiedot ja asiakirjat. OAJS 17 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan OA:n palkkion määräsi EK ennen vaalin toimittamista. Säännöksen asetuskokoelmassa 773/16. 12. 1949 julkaistun muutoksen mukaan OA saa palkkion, joka määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin OK:n palkkaus niin kuin Ktmk tarvittaessa tarkemmin määrää. Ensisijassa Ktmk:sta on tosiasiallisesti riippunut myös OA:n virastoon tulevien määrärahojen suuruus ja siten se, missä laajuudessa OA voi käyttää OAJS 13 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista annetun lain (255/19. 5. 1961) 2 §:ssä edellytettyä oikeuttaan ottaa ja erottaa kansliansa virkailijat.

Säännösten nojalla voi EK, laissa edellytettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, velvoittaa OA:n johonkin vain OAJS:öön otettavan yleisen säännöksen muodossa. EK:lla tai sen elimillä ei toisin sanoen ole valtuutta käskeä tai kieltää taikka antaa toimeksiantoja, jotka olisivat OA:tä oikeudellisesti velvoittavia.[40] Avoimesti on EK:ssa pyritty vaikuttamaan OA:n toimenpiteisiin kahdessa muodossa: OA:tä on pyydetty ryhtymään joihinkin toimenpiteisiin tai lausumaan jostakin ja OA:n toimenpiteisiin on kohdistettu EK:ssa jälkikäteisiä arviointeja.

OAK 1952, 27—43, esitetyssä tapauksessa OA *Kastari* ryhtyi tutkimuksiin ja ministerisyytteen vireillepanoon tähtääviin toimenpiteisiin sen johdosta, että valtiontilintarkastajat olivat kiinnittäneet hänen huomiotaan valtion avustuksen myöntämiseen eräälle Salaputki Oy nimiselle yhtiölle ja maatalousministeriön menettelyyn asian yhteydessä ja pyytäneet häntä ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin. Taltion 1654/ 28. 8. 1956 tapauksessa olivat valtiontilintarkastajat pyytäneet OA:n lausuntoa oikeudestaan postisäästöpankin tilien ja varainkäytön tarkastamiseen. OAV *Kilpi* antoi asiasta pyydetyn lausunnon. OAK 1962, 26—28, selostetussa tapauksessa olivat valtiontilintarkastajat pyytäneet OA:n lausuntoa siitä, oliko heillä oikeus esittää kertomuksessaan ehdotuksia ja toivomuksia voimassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi. OA *Les-*

40 Norjan oikeusasiamiehen vuonna 1962 annetun ohjesäännön 5,3 §:n mukaan saattoi Storting tai Odelsting siirtää jonkin asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Tämän tuli antaa asiasta lausunto, joka sitten tuli Stortingin tai Odelstingin lopullisesti käsiteltäväksi. Ainakin kirjallisuudessa pidettiin säännöksen tarkoittamaa menettelymahdollisuutta vaarallisena oikeusasiamiehen riippumattomuudelle ja toivottiin, ettei säännöstä tultaisi käytännössä soveltamaan. Nykyisen, 8. 6. 1968 annetun ohjesäännön 5 §:stä vastaava kohta onkin jätetty pois. Ks. *Gellhorn*, 174 ja *Nyheim*, 202 sekä *Rowat*, 1 p., 326.

kinen lausui tämän johdosta mm.: »... oikeusasiamiehen johtosääntö (2/20) ei edellytä oikeusasiamiehen velvollisuuksiin kuuluvan antaa muiden viranomaisten pyynnöstä lausuntoja lain sisällyksestä ja tulkinnasta. En kuitenkaan ole tahtonut vetäytyä antamasta eduskunnan valitsemien, sen elimeksi katsottavien ja toimivaltansa mukaan yksinomaan eduskunnalle toiminnastaan selostuksen antavien valtion tilintarkastajien pyytämää lausuntoa.» OAK 1966, 15—16, selostetussa tapauksessa OA antoi OikM:lle pyynnöstä lausunnon rangaistusluettelotoimikunnan mietinnön johdosta. Taltion 142/23. 1. 1968 tapauksessa olivat pankkivaltuusmiehet pyytäneet OA:tä ryhtymään tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin asiassa, jossa erään pankkivaltuusmiehen oli esitetty menetelleen devalvaatiopäätöksen tekemisen yhteydessä virheellisesti tai asiattomasti. OA suoritti asiassa tutkimuksen ja antoi päätöksen. Taltiossa 2151/1. 12. 1969 OA antoi OikM:n pyytämän lausunnon eristyslakikomitean mietinnöstä. Muita EK:sta tulleita lausunto- tai tutkimuspyyntöjä ei ole tiedossani. Esitetyn valossa ei voida katsoa, että EK:ssa olisi merkitsevästi pyritty vaikuttamaan OA:n toimintaan toimeksiannoin tai lausunnonpyynnöin. Saattaa olla niin, että OA:t ovat käytännössä suhtautuneet lausunto- tai toimenpidepyyntöihin ennakolta varovasti.

Myös tapaukset, joissa EK:ssa on jälkikäteen esitetty lausumia tai kannanottoja OA:n toimista yksittäisissä tapauksissa, ovat harvinaisia. Prvm 10/OAK 1922/25 vp valiokunta lausui olevansa sitä mieltä, että OA:n tulkinta pankkivaltuusmiesten toimintaa koskeneessa asiassa oli ollut oikea ja ehdotti sen vuoksi ponnessa, että eduskunta »päättäisi hyväksyä edellä lausutun käsityksen oikeusasiamiehen toimivallasta». Mietintö hyväksyttiin. Prvm 6/OAK 1926/28 vp valiokunta esitti havainneensa erään kanteluasiassa annetun OA:n ratkaisun »oikeaksi». Mietintö hyväksyttiin. Prvm 1/OAK 1928/30 vp valiokunta lausui edustajien Enne ja Latva vangitsemisasiassa: »Valiokunta ei voi yhtyä oikeusasiamiehen tulkintaan valtiopäiväjärjestyksen 14 §:n 1 momentista, vaan katsoo, että Enne ja Latva on vangittu valtiopäiväjärjestyksen vastaisesti». Täysistunnossa hyväksyttiin toiseen suuntaan menevä mietinnön vastalause. Edellä olevat tapaukset ovat ainoat, joissa tiedän EK:n tai prvk:n nimenomaisesti lausuneen kantansa OA:n menettelystä yksittäistapauksessa. Tällaisia tapauksia saattaa olla ollut enemmänkin, mutta käytännössä on joka tapauksessa poikkeuksellista, että OA:n yksittäistapauksellisiin kannanottoihin on jälkikäteen kajottu. Eri asia on, että EK:ssa on esitetty OA:n toimintaa koskevaa yleisempää, esim. tarkastuksiin tai vankeinhoidon valvontaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä valiokuntien kannanotoissa että täysistuntopuheenvuoroissa.[41]

[41] EK:n ja OA:n tosiasiallisia suhteita tarkasteltaessa ei ole syytä sivuuttaa niitä yhteyksiä EK:n ja OA:n välillä, jotka eivät koske OA:n tehtävää. Tällaisten yhteyksien laatua ja merkitystä on vaikea selvittää. Viime aikojen osalta voidaan kuitenkin todeta, että OA *Leskistä* käytetään useasti asian-

4. Suhde muihin valtioelimiin

HM 47,1 §:n viimeisen virkkeen mukaan ajaa presidentin määräämää syytettä OK:a vastaan presidentin määräämä henkilö. Tähän säännökseen viitaten otti prvk valmistelemaansa OAJS-ehdotukseen 4 §:n 2 momentin säännöksen, ettei OA saa puuttua OK:n toimiin, ellei TP ole HM 47 §:n 1 momentin mukaan määrännyt häntä sellaista syytettä ajamaan.[42] Käytännöstä ei ole saatavissa viitteitä säännösten tulkintaan. OAJS 4 §:ää säädettäessä nähtävästi edellytettiin, että TP voisi määrätä, siis velvoittaa, OA:n syytettä ajamaan. Säännösten pelkän sanamuodon pohjalta tätä ei tarvitse pitää selvänä. TP:llä ei pelkän asemansa perusteella ole valtuutta määrätä ketään ajamaan syytettä. HM 47 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä ei ole lausuttu mitään siitä, kuka voidaan määrätä tai kuka on velvollinen määräyksestä toimimaan. OAJS 4,2 §:n säännös taas ei suoraan lausu sitä, että OA on velvollinen TP:n määräyksestä syytteen nostamaan, vaan siinä pelkästään todetaan, että hänellä on valtuus ajaa syytettä vain mikäli hänet on siihen määrätty.

---

tuntijana EK:n piirissä, erityisesti prvk:ssa. Vuodesta 1966 on prvk:n sihteerinä ollut OA:n vanhempi sihteeri *Okko*. Sillä, että OA toimii asiantuntijana säädettäessä lakeja, joitten täytäntöön panoa hän myöhemmin valvoo, tuskin on ollut käytännöllistä merkitystä OA:n toiminnassa.

Tekstissä käsitellään myöhemmin erikseen poliittisten tekijöitten vaikutusta OA:n toimintaan (56—), OA:n valvontatehtävän ulottumista EK:n piirissä toimiviin tai sen asettamiin elimiin (112—124) sekä edustajien osuutta asioitten vireillesaattamisessa OA:n virastossa (189).

42 Mietinnön (prvm 10/19 vp A IV) perusteluissa todetaan vain, että on ollut huomioonotettava se mahdollisuus, että TP määrää OA:n ajamaan syytettä OK:a vastaan. Tähän kohtaan ei käsittelyssä muutoin kajottu, paitsi että toisessa käsittelyssä (19 vp ptk II, 1721—1724) 4 §:n kohdalla ed. *Holma* lausui: »Perustuslakivaliokunta on lopullisesti asettunut sille kannalle, että oikeusasiamies voi hallitusmuodon 47 §:n säätämässä järjestyksessä tulla määrätyksi ajamaan syytettä valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan. Tästä asiasta on kuitenkin ollut olemassa eri mielipiteitä suuressa valiokunnassakin ja voitti tämä käsitys siinä yhden äänen enemmistöllä. Tuntuu kuitenkin siltä, kuin olisi syytä vetää raja hallitusvallan edustajan ja kansaneduskunnan edustajan välillä niin selväksi kuin suinkin. Näin ollen minusta ei olisi syytä, että oikeusasiamies, joka on eduskunnan luottamusmies, olisi tasavallan presidentin, joka edustaa korkeinta hallitusvaltaa, tässä suhteessa määrättävissä. Sen vuoksi ehdottaisin, että 2 (p.o. 4) §:n 2 momentin 2 lauseen jälkimmäinen osa, ehtolause, alkaen sanoista »ellei tasavallan» pykälän loppuun poistettaisiin.». Ed. *Erich* kannatti *Holmaa*, mutta äänestyksessä heidän ehdotuksensa hävisi 109—57.

Säännös toisin sanoen sallii tulkinnan, että TP voi määrätä OA:n syytettä ajamaan vain, mikäli OA tähän suostuu.

OA:n suhteesta eräisiin muihin valtion elimiin voidaan yhteenvetona lausua seuraavaa. Valtioneuvostolla, OK:lla ja esim. korkeimmilla oikeuksilla ei ole velvoittamisvaltuutta OA:een nähden. Päinvastoin on OA:llä valtuus valvoa VN:n ja ylinten tuomioistuintenkin toiminnan lainmukaisuutta. Lisäksi hän voi määrättynä ajaa syytettä myös OK:a vastaan. Kuten myöhemmin esitetään (64), on OK:lla nähdäkseni OA:een kohdistuva syytevalta.

5. Tosiasiallinen riippuvuus — poliittiset tekijät

Luottamus OA:n toimintaa kohtaan ja usko sen puolueettomuuteen on eräs oleellinen edellytys toiminnan onnistumiselle. Tämän vuoksi ei ole aiheellista sivuuttaa kysymystä riippumattomuuden ja puolueettomuuden tosiasiallisesta vahvuudesta. Se, että tähän liittyviä kysymyksiä ei voida kuvata juridisin termein eikä juuri mitata, ei oikeuta pidättäytymään siitä, mihin tutkiva esitys useinkin joutuu tyytymään: asiaan vaikuttavien seikkojen kuvaamisesta. (Puolue)poliittisesti värittömistä tekijöistä voidaan tässä mainita seuraavaa. OA:n viraston varainkäyttö on asiallisesti EK:n ja siinä erityisesti Ktmk:n vuodesta vuoteen päätettävissä. EK:n mahdollisuudella muuttaa OA:n ja OAV:n palkkausta ei ole käytännössä merkitystä. OA:n virasto on valtaosan toiminnassaoloajastaan ollut samassa rakennuksessa ja siis välittömässä kosketuksessa EK:n ja edustajien kanssa.[43] OA käsitetään yleisesti viranomaiseksi, jota ei juuri voida ajatella saatavan syytteeseen, vaikka OA ymmärtääkseni on saatettavissa syytteeseen tavanomaisessa oikeudenkäynnissä ja siis helpommin kuin VO:ssa syytettävä OK.[44]

---

[43] Eräistä OA:n taltioistakin, esim. 69/11. 5. 1922 ja 19/12. 2. 1926, näkyy, että OA viran alkuvuosina toimi valtioneuvoston linnassa. Siirtyminen EK:n rakennukseen tapahtui vasta uuden eduskuntatalon valmistuttua vuonna 1931. Vuoden 1969 alusta on OA:n virasto toiminut eduskuntatalon naapurikorttelissa. Mainittakoon, että muissa pohjoismaissa oikeusasiamiehet, samoin kuin Norjan puolustuslaitoksen asiamies, eivät toimi välittömästi samassa rakennuksessa kuin valtiopäivät.

[44] Huomattakoon, ettei OA:lle ole säädetty erityistä asemaa myöskään immu-

Poliittisten tekijöiden vaikutusta OA:n toiminnassa voidaan helpoimmin tarkastella *vaalien* osalta. Niistä voidaan pyrkiä selvittämään, missä määrin valitut henkilöt ovat olleet puolueisiin lukeutuneita tai niihin orientoituneita. Myös voidaan tutkia, missä määrin vaalit on käyty puolueittain tai puolueiden ehdokkaiden merkeissä. Sen seikan, että OA olisi valittu puolueperustein, ei tarvitse merkitä, että puoluenäkökohdat olisivat vaikuttaneet tai niiden olisi katsottu vaikuttaneen hänen toimintaansa OA:nä. OA:n *toiminnan* arvioinnissa voi tarkastella lähinnä sitä, minkälaisia arvosteluja hänen toimintaansa on puoluenäkökohdan osalta kohdistettu. Mielenkiintoa saattaa olla myös sillä, onko OA:n toimintaa yritetty käyttää puoluepoliittisten tarkoitusten ajamiseen.

Vaaleissa ehdokkaina olleitten julkisesti huomattavasta puoluesamaistumisesta voidaan ensisijassa lakimiesmatrikkelien ja Kuka kukin on -kirjan nojalla esittää seuraavia huomioita. Jaan vaalit tässä kolmeen jaksoon siten, että ensimmäiseen kuuluvat ennen nykyisen VJ:n — ja siis OA:n edustajana toimimiskiellon — voimaan tulemista pidetyt vaalit, joita oli 12, viimeisenä 19. 12. 1927 pidetty vaali. Toiseen jaksoon kuuluvat tämän jälkeiset vaalit viimeiseen sodanaikaiseen vaaliin 18. 12. 1942 saakka. Näitäkin vaaleja on ollut 12. Kolmanteen ryhmään kuuluvat vaalit ensimmäisestä sodan jälkeisestä eli 18. 12. 1945 pidetystä vaalista alkaen. Näitä vaaleja on vuoden 1969 säännönmukaisen vaalin vielä mukaan lukien ollut 13.

---

niteettisäännöksen muodossa. OA on tässä suhteessa siten kehen tahansa henkilöön tai viranhaltijaan verrattavassa asemassa. Ajateltaessa instituutin suhteita yleisöön ja virkamieskoneistoon ovat mielenkiintoisia OA *Puhakan* reaktiot eräisiin hänen toimintaansa kohdistuneisiin arvosteluihin. Taltiossa 156/31. 10. 1927 on oikeusministerille lähetetty kirjelmä, jossa OA totesi SS:n väittäneen OA:n puolueellisesti ratkaisseen erään kanteluasian ja vaati, koska kirjoitus hänen mielestään sisälsi perättömän tiedon, joka oli omiansa ja tarkoitettu halventamaan julkista viranomaista, OikM:ä antamaan määräyksen syytteen nostamisesta ko. rikoksesta SS:n vastuunalaiseksi päätoimittajaksi ilmoitettua ja muitakin ehkä syylliseksi havaittuja henkilöitä vastaan. OikM:n ilmoitettua, että kirjelmä ei anna aihetta toimenpiteisiin, kirjoitti *Puhakka* uuden kirjeen (206/ 22. 12. 1927). Siinä hän katsoi, että painovapauslain 42 §:n mukaan OikM:n oli annettava määräys syytteen nostamisesta, jos havaittiin painotuote sisällöltään rikolliseksi, ja ettei OikM:llä siten ollut ollut valtaa jättää syytettä tässä tapauksessa nostamatta. Tämän nojalla hän uusi pyyntönsä syytteen nostamisesta ja pyysi samalla, jos ministeriö kuitenkin pysyisi aikaisemmassa päätöksessään, ilmoittamaan, mihin syihin päätös perustuu.

Kun sivuutetaan vain hajaääniä saaneet ehdokkaat, oli ensimmäisen jakson ehdokkaina joko OA:ksi tai OAV:ksi eri aikoina yhteensä 16 henkilöä. Näistä oli aikaisemmin ollut tai vaalin aikana oli kansanedustajana 11 henkilöä. Muista viidestä yksi (W. W. Tuomioja) oli vaalin aikana edistyspuolueen puoluehallituksen jäsen ja yksi (S. T. Mannermaa) oli ollut aiemmin Helsingin kaupunginvaltuuston jäsen. *Valituista* olivat kaikki paitsi OAV *Sundström* olleet tai parhaillaan olivat kansanedustajina. Varauksena mainittakoon kuitenkin, että OA *Lilius* oli ollut valtiopäivämiehenä ja senaattorina huomattavasti aikaisemmin ja että OA *Puhakka* ei ollut edustaja vielä silloin kun hänet ensimmäistä kertaa valittiin.

Toisen jakson vaaleissa oli, hajaääniä saaneet sivuuttaen, ehdokkaina olleita henkilöitä yhteensä 12. Näistä oli paraikaa taikka oli aikaisemmin ollut edustajana viisi henkilöä, minkä lisäksi kaksi henkilöä (Söderhjelm, Mannermaa) oli tai oli ollut kaupunginvaltuutettuna. *Valituista* henkilöistä oli OA *Lilius* ollut valtiopäivämies ja senaattori ja varamiehet *Erich* ja *Puhakka* olivat olleet edustajia.

Kolmannen jakson vaaleissa on, hajaääniä saaneet sivuuttaen, ollut ehdokkaina yhteensä 19 henkilöä. Näistä kukaan ei ollut tai ollut ollut edustajana. Ehdokkaista ovat *Laisaari* ja *Uski* ilmoittaneet kannattavansa Sdp:tta ja *Hölttä* Skdl:a, minkä lisäksi *Tuominen* ja *Halme* ovat olleet Skdl:n kannattajia sekä *Suontausta* ja *Autere* Sos.dem.lakimiesyhdistys r.y:n jäseniä. Muista ehdokkaista on *Rautapää* ilmoittanut kannattavansa oikeistoa. *Valituista* vain *Laisaari* ja *Heinonen* ovat julkisuudessakin näkyvästi lukeutuneet johonkin puolueeseen (Sdp).

Missä määrin vaalit on käyty puolueettain, ts. missä määrin eduskuntaryhmät ovat äänestäneet blokkeina sinänsä ehkä puolueihin lukeutumatonta ehdokasta? Kun vaalit suoritetaan umpilipuin, ei kysymykseen ole saatavissa helposti löydettävää ja luotettavaa vastausta. Jonkin verran johtoa antavat sanomalehdissä esiintyvät kirjoitukset. Osaltaan ne myöskin osoittavat sellaistenkin ehdokkaiden puoluesuhteista vallinneita käsityksiä, jotka eivät aktiivisesti osallistuneet puoluetoimintaan. — 1920-luvun vaalit voidaan jo edellä esitetyn nojalla pitää poliittisina. Tässä tyydyn senaikaisista vaaleista vain viittaamaan niihin, toisinaan kiihkeänsävyisiinkin kirjoituksiin, joita julkaisivat mm. Hbl 10. 4. 1929 sekä paljon hälyä aiheuttaneesta vaalista 11. 12. 1928 seuraavan päivän HeSa, US, SS, Maakansa sekä vielä Satakunnan Kansa 17. 12. 1931. Vuosikymmenen lopulla OA:nä toiminut *Söderhjelm* on myöhemmin eräässä kirjoituksessa selvin sanoin leimannut silloiset vaalit poliittisiksi (JÖ och JO, 20).

Puoluepoliittista huomiota sai osakseen myös 11. 12. 1931 pidetty vaali, jossa OA *Liliuksen* ja OAV *Hakkilan* sijaan valittiin OA:ksi *Hakkila* sekä OAV:ksi *Puhakka*. Seuraavan päivän SS:ssa olleessa pakinassa Sasu Punanen kirjoitti: »Toimeen nytkään valittua emme pidä oikeusasiamiesihanteena. Emme kyllä tunne valittua Esko Hakkilaa, mutta

kun tiedämme että hän on maalaisliittolainen, niin se jo tietää että ihanteeseen on pitkä matka». Äänimääristä kirjoittaja päättelee »että jotkut maalaisliittolaiset suomettarelaisten vihaa peläten livistivät oman miehensä takaa niin kuin presidentin vaalissakin aikoinaan.» Edelleen: »Heti kun vaalin tulos tuli julki, kuului oikeistosta kuiskailua: lehmäkauppa! ... Muuten jos kyseessä olisi ollut »lehmäkauppa» niin siitä olisi luonnollisena seurauksena, että Mikko Vilkastus Erichistä olisi tullut oikeusasiamiehen varamies». — Satakunnan Kansa toteaa 17. 12. 1931 kirjoituksessa »Uudistusta kaipaava virka», että viran täyttämisessä on »vuosien varrella ollut monenlaisia vaikeuksia ja kommelluksia. Vaalit ovat pyrkineet saamaan puolueleiman. Vasemmiston taholta on järjestään aina yritetty saada toimi täytetyksi »omalla miehellä», puhdasverisellä vasemmistolaisella, tai sitten viime hetkessä »lehmäkauppatietä» jollain heidän mieleisellään »heiluvalla» porvarilla. Myöskään porvarilliset puolueet eivät ole jaksaneet vapautua puoluevaikutteista, mikä seikka on tehnyt kaikkia tyydyttävän ehdokkaan löytymisen vaikeaksi». Vastikään olleesta vaalista lehti totesi maalaisliittolaisten miehittäneen »sosialistien avustuksella paikan tällä kerralla puoluekiihkostaan — muttei sanottavasti muuten — tuonnottain kuuluksi tulleella helsinkiläisellä »maalaisliittolaisella» lakimiehellä Esko Hakkilalla. Tällä maalaisliittolaiset tiesivät olevan sosialistien kannatuksen sen vuoksi, että hän on eräissä Suomenmaassa julkaisemissaan kirjoituksissa osoittautunut olevan kiihkeä porvarillisen yhteistoiminnan vastustaja ja kansanliikkeen soimaaja.»

Myöhemmistä vaaleista, joissa OA on vaihtunut, voidaan mainita seuraavaa. 18. 12. 1945 pidetyistä vaaleista, joissa valittiin OA:ksi *Kuuskoski* ja OAV:ksi *Laisaari*, totesi seuraavan päivän SS, että Laisaari oli sosialidemokraateilla ehdokkaana, kansandemokraateilla Helge Halme ja maalaisliitolla Kuuskoski. US totesi, että Kuuskoskea äänestivät maalaisliittolaisten lisäksi kokoomuksen, edistyksen ja ruotsalaisten edustajat ja että OAV:n vaalissa taas porvarilliset äänestivät sos.dem. ehdokasta Laisaarta ja kansandemokraatit omaa ehdokastaan Halmetta.

Kuuskosken siirryttyä hallintoneuvokseksi valittiin 9. 9. 1947 OA:ksi *Laisaari*. Vaalista kirjoitti seuraavan päivän Hbl mm., että ennen vaaleja käytiin eduskunnan käytävissä vilkasta keskustelua ja jatkoi sitten: »I detta stadium nämndes jur.dr. T. Suontausta som högerns kandidat, medan agrarerna uppgavs ha enats om stora utskottets sekreterare Antti Hannikainen. På vänstersidan lancerade sosialidemokraterna hittillsvarande j.ombudsmans suppleant, viceh. Mauno Laisaari, medan folkdemokraterna komma att till en början ge jur.kand. Helge Halme sina röster... Valutgången och framförallt den överraskande snabbhet varmed avgörandet föll, var smått sensationell. På vänsterkanten gick man uppenbarligen inför att genast slå alla borgerliga motkandidater ur sadeln, med utnyttjande av den tillfälliga, knappa majoritet, som stod till förfogande. Inte mindre än 18 folkrepresentan-

ter lyste med sin frånvaro och manfallet har tydligen varit större i borgerliga lägret — med röstningsnederlag som följd. Emellertid torde också en del agrarrepresentanter i gruppen kring kolonisationschefen ha vunnits för Laisaari, och därmed definitivt säkrat majoriteten för honom.» US totesi uutisena, että Sdp oli asettanut ehdokkaakseen Laisaaren, maalaisliitto Hannikaisen ja edistyspuolue Suontaustan ja että Laisaarta äänestivät Sdp ja Skdl, Hannikaista maalaisliitto ja osa kokoomusta ja Suontaustaa edistysmieliset, suurin osa ruotsalaisia ja osa kokoomusta. 19. 11. 1948 valittiin sekä OA *Laisaari* että OAV *Hannikainen* uudestaan. Tästä vaalista kirjoitti US seuraavana päivänä, että Laisaari lukeutui sosialidemokraatteihin ja Hannikainen maalaisliittoon ja että vaalissa »äänesti ainakin kolme maalaisliittolaista Laisaarta, ratkaisten siten vaalin tuloksen».[44a]

Marraskuun 16 päivänä 1951 pidetyssä vaalissa valittiin OA:ksi *Kastari* ja OAV:ksi edelleen *Rautapää*. Tästä vaalista mainitsi seuraavan päivän Maakansa Kastarin tulleen porvarillisten äänillä sosialistien äänestäessä Laisaarta ja kommunistien Tuomista. Saman päivän US totesi vaalissa maalaisliiton, kokoomuksen, kansanpuolueen ja ruotsalaisten ryhmittyneen Kastarin taakse. 3. 12. 1954 toimitetusta vaalista, jossa *Kastari* ja *Rautapää* valittiin uudelleen, kirjoitti seuraavan päivän SS, että OA:ksi valittu Kastari sai kaikkien porvarillisten edustajien äänet, Kulovaara sosialidemokraattien 48 ääntä ja Tuominen kansandemokraattien 40 ääntä. Näin myös saman päivän US.

Kastarin anottua vapautusta valittiin 14. 9. 1956 OA:ksi *Rapola*. Seuraavan päivän US:n mukaan Rapola tuli valituksi porvarillisten edustajien äänillä ja vasemmiston ehdokkaana oli ollut Autere. 24. 11. 1961 pidetystä vaalista, jossa valittiin *Leskinen* ja *Rautapää*, kirjoitettiin seuraavan päivän lehdissä näin. Maakansan mukaan sai »ensimmäisessä äänestyksessä honka-puolueitten ehdokas Leskinen 71 ääntä. Nykyinen oikeusasiamies, jota kannatti kokonaisuudessaan mm. maalaisliitto, sai kannatuksensa 62 edustajalta. Kommunistit, 47 ed., äänestivät Kemin kaupunginjohtajaa Risto Hölttää... Ratkaisevassa 3. äänestyksessä kommunistit pysyivät edelleen Höltässään. OA:n varamieheksi asettuivat kaikki muut puolueet paitsi Skdl lähes yksimielisesti kannattamaan valtiovarainvaliokunnan sihteeriä, lakit.kand. Jaakko Rautapäätä... Äärimmäinen vasemmisto antoi 48 ääntänsä Erkki Tuomiselle.» Hbl totesi »Leskinen valdes veterligen främst med socialdemokraternas och den

[44a] *Rekola*, 248, lausui IX pohjoismaisilla lakimiespäivillä vuonna 1951 (ennen sen vuoden OA:n vaalia) pitämässään puheenvuorossa: »Tyvärr har också besättandet av justitieombudsmannabefattningen allt mera blivit beroende av vederbörandes partilinje och således »partiskt», men det bör erkännas, att de olika partierna dock hava strävat till att till posten erbjuda sina bästa män». Tämän lausunnon on pannut merkille myös ranskalainen *Legrand*, 183, alav. 52.

borgerliga oppositiones röster. Hans motkandidat var riksdagens nuvarande JO Marjos Rapola, som stöddes av agrarer och soc.dem.oppositionen samt stadsdirektör Risto Hölttä från Kemi, kommunisternas kandidat. Finska folkpartiet torde ha lancerat jur.kand. Jaakko Rautapää, som dock fick ringa understöd.» II äänestyskerrasta lehti totesi »Kommunisterna slöt inte upp kring Rapola som väntat. Agrarerna kontaktade oss inte, sade de efteråt.» SS totesi »kolmannessa äänestyksessä Leskinen sai 82 ääntä (sos.dem., kok., kansanpuolueet) ja Rapola 58 (maalaisliitto ja skogilaiset)». Kommunistit eivät tällä kertaa pysytelleet kansanrintamassa, vaan antoivat 48 ääntään ratkaisevassakin äänestyksessä Risto Höltälle. US totesi äänestyksessä tiettävästi kokoomuksen, sosialidemokraattien, kansanpuolueen ja ruotsalaisten äänestäneen Leskistä, maalaisliittolaisten ja skogilaisten Rapolaa. Näin myös HeSa.

EK:ssa on silloin tällöin esitetty OA:n *toimenpiteistä* arviointeja, jotka varsin ilmeisesti ovat seuranneet puoluepoliittisia rintamalinjoja. Ainoa kerta, jolloin tiedän OA:tä EK:ssa suorin sanoin moititun puoluevaikuttimista on prvm 92/OAK 1947 käsittely (49 vp ptk IV, 3324—29), jossa OA:tä syytettiin puolueellisesta menettelystä asekätkentäjutussa. Vahvimmin tämä näkyi ed. Kilven puheenvuorossa: »Sillä välin oli kokoomuslainen ja asekätkijöitä lähempänä ollut Reino Kuuskoski vaihtunut sosiaalidemokraattiseen oikeusasiamieheen Laisaareen... mutta paperit lähetettiin siitä huolimatta edelleen kanneviskaalille ja kehotettiin uudelleen häntä nostamaan kanne. Sosiaalidemokraattiselta taholta oli siten yhdytty asekätkijöiden puolesta taistelevaan rintamaan.»

Kun OA *Laisaari* oli antanut OAJS 4 §:ään vedoten hallitukselle huomautuksen siitä, että lakkoilevien veturimiesten kutsuminen ylimääräisiin kertausharjoituksiin oli lakiin perustumatonta (OAK 1950, 30—31), lausui pääministeri *Kekkonen* HK 1950 eduskuntakäsittelyssä tähän viitaten (52 vp ptk II, 1295—96): »Erityistä huomiota herättää tässä se, että silloin, kun virkamiehet vuonna 1947 kutsuttiin reserviharjoituksiin, oli eduskunnan oikeusasiamiehenä varatuomari M. Laisaari. Hänellä ei silloin ollut huomauttamista toimenpiteen laillisuutta vastaan. Kuten muistetaan oli maassa vuonna 1947 vasemmistoenemmistöinen Mauno Pekkalan hallitus. Kun veturimiehet 3 päivänä kesäkuuta 1950 kutsuttiin kertausharjoituksiin, oli eduskunnan oikeusasiamiehenä sama varatuomari M. Laisaari, joka silloin — siis vuonna 1950 — kiirehti antamaan lausunnon, että hallituksen toimenpide oli ollut lainvastainen. Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee hallitusmuodon 49 §:n mukaan olla eteväksi laintuntijaksi tietty ja tulee eduskunnan puolesta valvoa »lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa.» On vaikeaa uskoa, että näin vastuunalaisessa tehtävässä olevan henkilön kannanotto voisi perustua poliittisiin arviointeihin, mutta ilmeistä ristiriitaisuutta oikeusasiamies Laisaaren kannanottojen välillä vuonna 1947 ja vuonna 1950 ei voi olla panematta merkille.»

Sanomalehdistössä on OA:tä alkuaikoina arvosteltu siitä, että hän oli puoluepoliittinen henkilö ja puoluetoiminnassa mukana. Ehkä kiihkein tämänlaatuinen kritiikki kohdistui aikanaan siihen, että OA *Puhakka* oli pitänyt soveliaana toimia prvk:n puheenjohtajana siitäkin huolimatta, että tämän aseman yhdistämistä OA:n tehtävän kanssa oli prvk:ssa voimakkaasti kritikoitu. Tapauksesta ks. esim. Västra Nyland 10. 9. 1927, SS 15. 9., 16. 9. ja 5. 11. 1927, Hbl ja Svenska Pressen 16. 9. ja US 17. 9. 1927.

Tapauksista, joissa OA:n on suoraan väitetty toimineen puoluevaikuttimista, on tiedossani vain seuraavat: SS 29. 10. 1927 kirjoituksessa »Laukolain asia» OA Puhakasta todettiin, että hän ei ollut asiassa jaksanut unohtaa »puolueominaisuuttaan» ja oli antanut vallan »puoluemielialalleen». Kirjoituksen aiheuttamasta OA *Puhakan* reaktiosta ks. edellä alav. 44. Ilkassa 13. 3. 1929 olleessa kirjoituksessa leimattiin OAV Erichin suorittamat tiedustelut suojeluskuntien antamien luotettavuustodistusten käytöstä virkoja täytettäessä pikkumaisuuksiin meneväksi puoluepeliksi, jolla ei ole asiallista pohjaa. OA Kastarin toimenpiteet ns. Salaputkijutussa herättivät kritiikkiä sos.dem. lehdistössä. Hämeen Kansan kirjoituksessa 5. 5. 1953 (siteerattu ed. Kilven puheenvuorossa 53 vp ptk I, 703, 706) katsottiin kyseessä olevan sosiaalidemokratiaa vastaan tähdätty »mitä katalimmin suunniteltu ja dramaattisesti lavastettu poliittinen hyökkäys», jonka toteuttajana oli »eräs maalaisliittolainen lakimies, Kastari, joka näin ennenkuulumattomalla tavalla käyttää asemaansa matalamielisiin puoluepoliittisiin tarkoituksiin.» Viittailuja OA:n toimenpiteen poliittisuuteen esitettiin myös SS:n pakinassa 26. 8. 1953 ja pääkirjoituksessa 19. 9. 1953.[45]

Tapauksia, joissa OA:n puuttumista johonkin asiaan tai esiintymistä asiassa olisi yritetty käyttää puoluetarkoituksiin, on saattanut olla useita. Tällaisen motivaation osoittaminen on kuitenkin vaikeaa ja jää jossain määrin riippuvaksi tutkijan omista näkemyksistä. Eräitä tapauksia voidaan kuitenkin esittää. Taltiossa 1889/3. 12. 1957 OA antoi päätöksen ed. *Kuusisen* ja 25 muun Skdl:n edustajan kanteluun, jossa oli vaadittu toimenpiteitä sen vuoksi, että valtion kassakriisin johdosta oli työttö-

[45] Puoluepoliittisena viittailuna voidaan vielä mainita Päivän Sanomissa 4. 10. 1969 ollut pakina, jossa käsiteltiin OA:n määräämää puolustusvoimain entisen komentajan syytteeseen panemista. Pakinassa kirjoitettiin mm: »Eduskunnan oikeusasiamies, sosiaalidemokraatti Risto Leskinen on erittäin pikkutarkasti tutkinut ja tutkituttanut kenraali Keinosen kellarirakentelua. Toivottavasti hän jatkaa ja laajentaa tutkimuksiaan koskemaan...»

Lehtien valikoituminen tässä kuten edelläkin on jossain määrin jäänyt sattumanvaraiseksi. Kirjoitusten löytäminen on ollut pääasiassa riippuvainen viittauksista eduskuntakeskusteluissa sekä lehtien hakusanoittain kootuista arkistoista. Viimeksimainittua ei kaikilla lehdillä ole. OA:n toimenpiteiden poliittisuutta koskevasta kritiikistä ks. myös *Söderhjelm,* JÖ och JO, 20—21.

myystyömaita suljettu työttömyyden jatkumisesta huolimatta ja lisäksi jätetty suorittamatta erääntyneitä lapsilisiä ja kunnille niitten veroennakoita. OA *Rapola* katsoi päätöksessään, ettei kassakriisi ollut aiheutunut sellaisesta viranomaisten menettelystä, joka, huomioon ottaen myös MinvastL 2 §:n 3 momentin yksityisille kansanedustajille myöntämän oikeuden, antaisi hänelle aihetta ryhtyä asiassa toimenpiteisiin. Taltiossa 268/2. 2. 1966 on kielteinen päätös Suomen pientalonpoikien puolueen kanteluun, jossa oli väitetty valtion käyttävän lapsilisämaksuista kertyviä varoja kavallukseen verrattavalla menettelyllä muihin tarkoituksiin kuin lapsilisien maksamiseen. Puoluepoliittista väritystä on nähtävissä myös ed. *Vennamon* kantelussa, johon annettu päätös on OAK 1967, 68—70.

D. OIKEUSASIAMIEHEN VIRKAVASTUU

1. Säännökset ja esitetyt mielipiteet

Ensimmäinen HM-esitys, jossa ehdotettiin OA:tä oli HE 62/17 II vp. Siinä esitettiin OA:n vastuusta sanamuotoa: »Hän on sen vastuun alainen, jonka laki yleisistä syyttäjistä säätää.» EK-käsittelyssä ei tähän kohtaan kajottu. Uuden HM-esityksen valmistelussa keväällä 1919 oli VN:ssa alkuvaiheessa mukana myös ehdotus OA:stä. Vastuun osalta ehdotettiin tällöin sanamuotoa: »Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla ... sekä, sen vastuun alaisena, jonka laki viralliselle syyttäjälle säätää, ajaa tai ajattaa ...». Esityksestä 5. 5. 1919 antamassaan lausunnossa KKO totesi: »Ehdotuksesta puuttuu määräyksiä siitä, missä järjestykessä oikeusasiamiestä on syytettävä virkarikoksesta. Tästä seuraa, että häneen nähden tulisi tässä kohden olemaan voimassa virallisia syyttäjiä yleensä koskevat säännökset. Tämä onkin asianmukaista.» Säännös pysyi ehdotetun sisältöisenä siihen saakka, kunnes se lopullisesti poistettiin ehdotuksesta.[46] HM:n myöhempiin käsittelyvaiheisiin ei sisälly vastuuklausuulin kannalta huomattavaa.

Ehdotuksessaan OAJS:ksi prvk (prvm 10/19 vp) ehdotti 18 §:lle sanamuotoa: »Oikeusasiamies on laissa virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alainen». Ainakin kielellisenä ilmauksena lausuma on sisällöltään laaja-alaisempi kuin HM 49 §:ssä oleva vastuulausuma. Perusteluissa prvk kuitenkin totesi, että HM on OA:n vastuun kohdalta puutteellinen eikä johtosäännössä siksi ole voitu lausua vastuusta muuta kuin mikä käy selville HM 49 §:n 2 momentista. Svk, joka ilmoitti tehneensä ehdotukseen eräitä muodollisia korjauksia, muutti sanamuo-

46 VN:n ptk IV, 653—658 ja V, 222—285. OTKD 1919 153/453.

don kuulumaan: »Syytteistä, joita oikeusasiamies ajaa tai ajattaa, on hän virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alainen.» Ehdotuksen käsittelystä on aihetta mainita vain edellä historiikissa siteerattu ed. *Estlanderin* puheenvuoro (19 vp ptk II, 1722). Svk:n ehdottama sanamuoto tuli hyväksytyksi ja on edelleen voimassa.

Oikeustieteessä esitetyt kannat ovat nähtävästi perustuneet e contrario päättelyyn ja OA:n vastuun on siten katsottu rajoittuvan vain syyttäjän toimiin. Varhaisin auktoriteetti ilmeisesti on *Granfelt,* joka totesi, että OA:tä ei voida syyttää virheestä tai laiminlyönnistä virantoimituksessa paitsi, jos hän nostamalla tai ajamalla syytettä on syyllistynyt rikokseen, jolloin hän on saman vastuun ja syytteen alainen kuin muutkin syyttäjät (103, 105). *Puhakka* (110) toteaa ensin OA:n olevan syytetoimistaan syyttäjistä säädetyn vastuun alainen ja jatkaa: »Muuten oikeusasiamies ei ole virkatoimistaan vastuunalainen. Tästä lienee tosin erimielisyyttä, mutta kun vastuunalaisuudesta ei viitattujen säännösten lisäksi ole mitään muuta säännöstä, niin ei voida hyväksyttävien syiden nojalla tulla muuhun tulokseen kuin että oikeusasiamiestä ei myöskään muissa tapauksissa voida saattaa vastuuseen virkatoimistaan.» *Hakkila* (926) viittaa *Granfeltiin* ja *Puhakkaan* ja toteaa, että näiden kantaa on pidettävä oikeana. *Palmgren* (155) viittaa lyhyesti nähtävästi riidattomana pitämäänsä oikeussääntöön, jonka mukaan OA:n vastuu rajoittuu vain syyttäjän toimiin. *Tirkkonen* (I, 309) toteaa vallitsevan mielipiteen katsovan, että OA ei ole muussa virkatoimessaan kuin syyttäjänä toimiessaan vastuunalainen ja lausuu: »Tätä kantaa lienee pidettävä oikeana.» Eduskunnan historiateosta varten laaditussa kirjoituksessaan, johon olen saanut oikovedoksena tutustua, *Kastari* ei katso olevan syytä ennustaa ratkaisua, jonka käytäntö ehkä joskus saa tehtäväkseen. — Muista poikkeavan käsityksen esittää *Söderhjelm* (85): »Fråga är dock om ej justitieombudsmannen, när annat ej stadgats, bör svara för sin verksamhet enligt allmän lag. Han passar väl in under den i S.L. III: 12 [p.o. II: 12] upptagna definitionen på tjänsteman. Emellertid föreligger här uppenbarligen en lucka i lagstifningen.»

2. Vastuun laajuus

Määräävä OA:n vastuulle on HM 49 §:n säännös. Tämä johtuu jo siitä, että OAJS:ssä ei ole voitu poiketa HM:n säännöksestä. Lisäksi lienee historiallisesti tosi, että OAJS 18 §:n säännös on sitä laadittaessa käsitetty HM 49 §:n säännöksen mukaiseksi. — HM 49 §:ssä oleva vastuulausuma voidaan tulkita kahdelta aivan vastakkaiselta kannalta. Joko lausuma on tyhjentävä ja siis kieltää muun kuin siinä mainitun vastuun tai se on pelkästään toteamus vastuun laadusta tiettyjen toimintojen

kohdalla. Säännöksen syntyvaiheista ei ole osoitettavissa perustetta, jonka nojalla jompaakumpaa vaihtoehtoa voitaisiin pitää lainsäätäjän tarkoittamana.

Rikoslain 2 luvun 12 §, joka oli voimassa jo HM:a säädettäessä, kattaa sanamuodoltaan myös OA:n. Kysymys OA:n yleisestä virkavastuusta tarkentuu siten kysymykseksi, onko vastuulausumalla luotu poikkeus yleisen lain säännöksiin, jotka muutoin ulottuisivat OA:een. Tähän vastausta etsittäessä ei argumenttina voida esittää sitä, että ei ole olemassa sopivana pidettävää forumia, jossa tällainen vastuu toteutettaisiin. HM 49 §:n säännöshän kiistatta edellyttää, että OA on tietyn vastuun alainen. Myöskään ei voida vedota siihen, että OK ei ole yleisen virkavastuun alainen. OK:n kohdalla vastuun puuttuminen johtuu nimenomaisista perustuslain säännöksistä. Tällaisten säännösten puuttuminen OK:iin rinnastetuksi käsitetyn OA:n kohdalla viittaisi lähinnä siihen, ettei samankaltaista poikkeusta ole haluttu ulottaa OA:een.

Pidän esitetyistä vaihtoehdoista perustellumpana sitä, jonka mukaan HM 49,2 § ei ole tarkoitettu luomaan poikkeusta muuten voimassa oleviin, virkavastuuta koskeviin normeihin. Säännöksen sanamuoto ei tällaista poikkeusta vaadi. Päinvastoin voidaan katsoa, että säännöksessä on valtuus- ja vastuukysymykset jätetty osittain avoimiksi, mainittu vain yksi konkreettinen toimenpidevaltuus, syyttäminen, ja vain sen osalta lausuttu myös vastuusta. Kun pyrkimystä poikkeuksen tekemiseen yleisestä virkavastuusta ei voida osoittaa säännöksen sanamuodon tai syntyvaiheiden perusteella, ei sitä voida jälkikäteen perustella lainsäätäjän vaiteliaisuudella, jollei voida väittää, että poikkeusta pidettiin säätämisajan oloissa itsestään selvänä. Tällaista itsestäänselvyyttä ei HM:n säätämisen aikoihin ollut. Perustettava tehtävä kyllä rinnastettiin OK:iin, mutta on ilmeistä, että syntyvän orgaanin laadusta ei vielä ollut tarkkaa kuvaa ja että yhtäläisyys OK:n kanssa tajuttiin vain osittaiseksi. Alussa OA käsitettiin nykyistä korostuneemmin juuri EK:n elimeksi, esim. pankkivaltuusmiesten ja valtiontilintarkastajien tapaan. EK:n asettamien elinten rikosoikeudellista virkavastuuta ei tuolloin suinkaan pidetty asiaankuulumattomana.[47] Osaselityksenä sille, ettei vuonna 1922 Min-

[47] Ko. elinten vastuullisuudesta ks. pankkivaltuusmiesten osalta SPOS 8/19. 2. 1895 § 70 ja 365/21. 12. 1925 § 31 ja valtiontilintarkastajista *Purhonen*, 234—, sekä tarkemmin myöhempi esitys (115—).

VastL:a säädettäessä lainkaan kajottu OA:n vastuukysymykseen, voi olla se, että OA:tä ei tuolloin vielä selvästi käsitetty sellaiseksi korkeaksi lainvalvojaksi, johon olisi tarpeen soveltaa yleisistä vastuunormeista poikkeavia järjestelyjä. Yleisestikin on olettamus sitä ajatusta vastaan, että perustetaan toimivalta, jonka haltija on vastuuton tehtävistään tai osasta niitä.

Vaikka OA:tä ei nähdäkseni alunperin järjestetty vapaaksi tavanomaisesta virkavastuusta, on mahdollista, että HM:n syntymisen jälkeen olisi tässä suhteessa tapahtunut muutoksia. Vastuuta koskevaa muutosta ei säännöksiin ole tehty. Sitä koskevaa käytäntöä ei ole. Käytännön puuttumista ei voida selittää osoitukseksi vastuun olemassaolosta eikä myöskään osoitukseksi vastuun puuttumisesta. OA:n arvovallan kasvu ja tehtävän vakiintuminen ei tässä kohden ole merkitsevää. Oikeustieteen edellä viitatuilla kannanotoilla ei voi olla säädöksien edellyttämää tilannetta muuttavaa vaikutusta. Katson sen vuoksi, että de lege lata OA on RL 2: 12 pohjalta määräytyvän yleisen rikollisoikeudellisen virkamiesvastuun alainen.

Mikäli esitettyä kantaa ei hyväksytä, vaan katsotaan HM 49 §:ssä oleva vastuumaininta vastuuta rajoittavaksi, jää jäljelle kysymys, mitä tarkoittaa »virallisista syyttäjistä säädetyllä». Se voisi tarkoittaa vastuumääräyksiä, jotka koskevat juuri ja vain virallisia syyttäjiä, siis ensisijaisesti RL 40: 3 säännöstä väärästä ilmiannosta. Taikka se voisi tarkoittaa sitä, että OA syyttäessään toimii samanlaisella vastuulla kuin muutkin syyttäjät ja että siis kaikki syyttäjiä sitovat yleiset virkamiesten vastuunormit, esim. lahjomaa koskevat, kattaisivat myös OA:n toiminnan syyttäjänä. Säännöksen valmisteluvaiheiden tuskin voidaan sanoa selvästi tukevan kumpaakaan tulkintaa. Kysymyksen huomiotta jääminen tukee lähinnä ajatusta, että asia on jätetty yleisten normien varaan. Nimenomainen pyrkimys rajata vastuu vain syyttäjiä koskeviin erityisnormeihin todennäköisesti olisi tullut näkyviin myös valmisteluvaiheessa. Ratkaisua etsittäessä ei voitane lähteä siitä, miten OA:n kanssa rinnasteisen OK:n asema on järjestetty. OA:n ja syyttäjien virkavelvollisuudet eivät ole yhteneviä. Mikäli kyseessä eivät ole toisistaan poikkeavat virkavelvollisuudet, kuten velvollisuus nostaa syyte, on OA mielestäni virkavastuussa kaikesta siitä, mistä samalla tavalla menetellyt syyttäjäkin.[48]

[48] *Tirkkosen*, I, 309—310, viittaus vastuun toteuttamisen yhteydessä vain forum reconventionikseen näyttäisi osoittavan, että hän on pitänyt silmällä vain juuri väärää ilmiantoa koskevaa vastuuta. Ks. myös mitä myöh. alav. 211 kohdalla esitetään OA:n rinnastamisesta syyttäjiin.

3. Forum ja vireillepano

Edellä on tarkasteltu vastuuta vain aineellisoikeudellisena kysymyksenä. Vastuu kuitenkin jää ongelmalliseksi ja ehkä illusoriseksi, jos sen toteuttamistapaa ei ole järjestetty. Eräs syy siihen, ettei EK:ssa tiettävästi koskaan ole ollut puhetta OA:n virkavastuun toteuttamisesta, saattaa olla siinä, ettei tätä varten ole järjestettynä sopivaksi katsottua menettelyä. Lähin vertailukohde on OK:n syyttäminen valtakunnanoikeudessa. Edellytyksiä analogian käyttöön ei tässä kuitenkaan ole. Syynä on se, että MinVastL ja VOL ovat 1) perustuslakeja, 2) sisällöltään rikosoikeudellisia, 3) erityislakeja ja 4) säädetyt OA:n tehtävän jo olemassa ollessa. Vastuun toteuttamistapaa on siten tarkasteltava OA:tä sekä virkasyytteitä yleensä koskevien säännösten valossa. Riippumatta siitä, katsotaanko OA yleisen rikosoikeudellisen virkavastuun alaiseksi, on HM 49,2 §:n vastuusäännös käsitettävä aineellisoikeudelliseksi säännökseksi, jolla ei ole järjestetty vastuun toteuttamistapaa.[49] Prosessuaalisen puolen jäämisestä vaille huomiota on seurauksena, että vastuun toteuttamisjärjestyksestä on voimassa, mitä yleisestä laista johtuu. OA:n vastuun prosessuaalinen puoli määräytyy siten yleisten virkasyytenormien mukaan.

Mikäli katsotaan OA:n voivan joutua vastuuseen vain syyttäjään kohdistuvien vastuusäännösten osalta, olisi oikeuspaikkana OK 10: 24 mukaisesti forum reconventionis.[50] Säännöksen soveltaminen saattaisi sen jälkimmäisen virkkeen mukaisesti edellyttää sen oikeuspaikan määräämistä, johon OA »sellaisessa asiassa kuuluu». OA:n yleisen virkasyyteforumin määrääminen kävisi joka tapauksessa tarpeelliseksi, jos katsotaan, että syyttäjänä toimiessaan OA on yleisten virkarikossäännösten alainen taikka jos katsotaan, että OA on kaikessa toiminnassaan sanottujen säännösten alainen. HM:a säädettäessä oli, kuten nykyisinkin, yleisiä alisyyttäjiä syytettävä asianomaisessa alioikeudessa.[51] Koska erityis-

---

49 Näin tulkitsee säännöstä *Palmgren*, 155, ja *Tirkkonen*, I, 359. Samoin on säännös käsitetty edellä (13) siteeratussa KKO:n lausunnossa.

50 Ks. esim. *Tirkkonen*, I, 309—310.

51 Kruununnimismiesten osalta ks. Johtosääntö Suomenmaan kruununnimismiehille 48/28. 11. 1898 § 33, Johtosääntö kuvernööreille ja lääninhallitusten virkamiehille 50/29. 12. 1894 §§ 36, 71 sekä A Lääninvirkakunnan maalla olevista virka- ja palvelusmiehistä 33/10. 8. 1898 § 14. Kruununvoudin osalta ks. viimemainitun A:n 7 § sekä mainitut pykälät vuoden 1894 A:ssa. Nykyisen kau-

normia tai asiaan vaikuttavaa myöhempää käytäntöä ei ole, olisi OA:n virkasyyteforum asianomainen alioikeus eli sen paikkakunnan oikeus, jossa syytteenalaisen teon on katsottava tapahtuneen.

Siihen, kenen toimesta tai miten syyte OA:tä vastaan voitaisiin panna vireille, ei ole kirjallisuudessa juuri puututtu. HM 93,2 §:n nojalla ja yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä säännöksen sisällöstä on kirjallisuudessa esitetty, katson, että asianomistajalla on oikeus syytteen nostamiseen myös OA:tä vastaan.[52] Säännöstä ei ole siitä, voiko virallinen syyttäjä nostaa OA:tä vastaan syytteen. Minkälaajuiseksi OA:n virkavastuu edellytetäänkin, ei juuri voitane lähteä siitä, että vastuun toteuttaminen olisi pelkästään yksityishenkilön, asianomistajan, varassa. Kirjallisuudessa esiintyvät lausumat OA:n vastuusta sivuuttavat hankalan kysymyksen siitä, kuka virallinen syyttäjä on kompetentti syytteen nostamaan.

OA:llä on valta määrätä virallinen syyttäjä ajamaan syytettä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tämä käskyvalta ulottuu kaikkiin muihin virallisiin syyttäjiin paitsi OK:iin. Samoin ovat kaikki viralliset syyttäjät sekä heihin nähden mahdollisesti syyttämisen osalta esimiesasemassa olevat viranomaiset OK:a lukuunottamatta OA:n valvonnan alaisia. Järjestely, jossa kaksi viranomaista syyttämisvaltuuksin tai syytemenettelyyn liittyvin toimenpidevaltuuksin valvoo toistensa toimia (esim. TP ja OK), on ajateltavissa. Se on kuitenkin siinä määrin poikkeuksellinen,

---

punginviskaalien ohjesäännön (130/10. 5. 1927) 25 §:n mukaan kaupunginviskaalin forumina on RO ja syytettä ajaa OK:n määräämä taikka maistraatin OK:n luvalla määräämä henkilö. Poliisitarkastajien toimet vakinaistettiin vasta lailla poliisitarkastajien toimien perustamisesta 43/30. 1. 1931 ja samana päivänä annetulla, poliisitarkastajien ohjesäännön sisältävällä asetuksella.

52 *Granfelt*, 104—105, toteaa käsitellessään asianomistajalle HM 93,2 §:n nojalla kuuluvaa oikeutta virkamiehen syyttämiseen ja tämän oikeuden rajoituksia eräitten julkisessa asemassa olevien henkilöitten osalta OA:n olevan syyttäjän toimiaan lukuunottamatta asianomistajan syytevallan ulkopuolella. *Palmgren*, 155, taas katsoo HM 49,2 §:n vastuumaininnan aineellisoikeudelliseksi eikä prosessuaaliseksi määräykseksi. Saman käsityksen on omaksunut myös *Tirkkonen*, I, 359. Kaikki kolme kirjoittajaa ovat lausumansa edellä omaksuneet sen kannan, että HM 93,2 §:n on katsottava kumonneen yksityisen oikeudessa viranomaisten syyttämiseen aikaisemmin olleet rajoitukset. Saman tulkinnan on omaksunut myös *Hakkila*, 348. Tämän tulkinnan täytynee katsoa edellyttävän OA:n vastuuseenasettamisessa virallisen syyttäjän ja asianomistajan rinnakkaista syyteoikeutta.

että se ei juuri tule kysymykseen muualla kuin valtion ylinten elinten välisissä, usein teoreettisiksi jääneissä vastuusuhteiden järjestelyissä. Tällaisen tilanteen voi katsoa olevan voimassa vain, mikäli se on laista tai oikeuskäytännöstä selvästi osoitettavissa. Voimassa olevat säännökset eivät edellytä mahdollisuutta, että OA olisi jonkin valvonnassaan olevan syyttäjän syytettävissä taikka että OA:n valvonnassa oleva viranomainen, jolla on valtuus antaa syytemääräyksiä, voisi määrätä OA:n asetettavaksi syytteeseen.[53] Asiaan vaikuttavaa oikeuskäytäntöä ei ole.

Oikeuskansleri ei ole OA:n valvonnassa ja häneen kohdistuvat valvonta- tai syytetoimenpiteet on erikseen säännelty perustuslaissa. Hän on valtakunnan ylin syyttäjä eikä hänen syyttämisvaltuuksilleen ole olemassa muita rajoituksia kuin mitä suoraan perustuslaista johtuu. Jos lähdetään siitä, että OA:n virkavastuulla täytyy olla muukin toteuttamismahdollisuus kuin asianomistajan suorittama vireillepano, täytyy OK:lla olla tähän kuuluva syyttämisvaltuus. OK:n valtuus toteuttaa OA:n virkavastuu on epäilemättä vastoin sitä, mitä näiden kahden viranomaisen välisestä suhteesta yleensä esitetään. Tällaisen valtuuden ei kuitenkaan voi katsoa olevan vieras prokuraattori-oikeuskanslerivirán traditioille eikä, kuten edellä on viitattu, HM:n säätämisvaiheiden aikaisille käsityksille.[55]

---

53 Syytteen nostamisesta syyttäjiä ja yleensä virkamiehiä vastaan saattoi HM:n syntyaikoihin kaikissa tapauksissa päättää prokuraattori, joka senaatin ohjesäännön (30/1892) 50 §:n mukaan ajoi tai ajatti syytettä virkamiestä tai yksityishenkilöä vastaan, milloin kenraalikuvernööri, senaatti tai prokuraattori itse harkitsi syytteen nostamisen tarpeelliseksi. Epäselvää sen sijaan on, missä määrin muut viranomaiset saattoivat päättää (syyttäjä)virkamiehen syytteeseen panemisesta. Tekstissä esitetyn perusteen sivuuttaenkin ei nähdäkseni ole reaalista tukea ajatukselle, että ali-syyttäjien ja heihin esimiesasemassa olleitten kruunun voutien ja lääninhallitusten olisi tuolloin katsottu voivan määrätä syytteestä OA:tä vastaan, joka oli EK:n piirissä toimiva viranomainen ja joka mm. saattoi itse esiintyä syyttäjänä KKO:ssa. Syyttäjien kompetenssista ks. *Tirkkonen* I, 307 sekä *Ignatius*, 174—185.

54 N:o jäänyt käyttämättä.

55 OAJS-ehdotuksensa (prvm 10/19 vp A IV) perusteluissa prvk lausui mm. »Valiokunnasta näyttää luonnolliselta, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ei ole valvottava toistensa virkatoimintaa eikä ajettava syytettä toisiansa vastaan.» Vaikka lausumassa pidetäänkin luonnollisena, ettei OK syytä OA:tä, on kysymyksessä joka tapauksessa vain perusteluissa oleva toteamus, joka, kuten sitä seuraavista virkkeistä ilmenee, liittyi OAJS 4 §:ään tulevaan OA:n va-

HM:a säädettäessä oli OK ainoa viranomainen, joka oli kompetentti saattamaan OA:n vastuuseen. Tämä tilanne oli sopusoinnussa sen kanssa, että EK:lla oli muitakin elimiä, joiden jäsenet olivat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia. Kun näille henkilöille ei ollut järjestetty vastuuseenpanomenettelyä, täytyi heidän olla mm. syyttäjän kompetenssin kannalta yleisten prosessuaalisten säännösten alaisia.

Kulunut puolivuosisata ei ole tuonut muutoksia OA:n vastuuseen. Lainsäädäntöä ei ole. Oikeuskäytäntöä ei ole. Esittämäni kannan vastaista doctorum opiniota ei ole. Kun autonomian ajalta olevat säännökset kumoten vuonna 1922 säädettiin uusi OKOS (81/30. 3. 1922), ei siihen otettu mainintaa siitä, että OK ei voisi puuttua OA:n virkatoimiin, vaikka HM 49,2 § ja OAJS 4,2 § olivat olleet voimassa jo kolmatta vuotta. Tämänkaltaista rajoitusta ei liioin sisälly nykyiseen OKOS:öön (416/12. 12. 1957).

Olen edellä omaksunut käsityksen, että OA on oikeudellisesti vastuunalainen kaikista virkatoimistaan, että hänet voidaan saattaa vastuuseen joko forum reconventionis tai virkarikoksen forum delicti tuomioistuimessa ja että syytteen vireillepanijana voi olla asianomistaja tai OK. Selvää on, ettei OA:n vastuukysymys ole asiallisesti järjestetty. Tämä ei niinkään koske vastuun laajuutta, joka tulkinnasta riippuen saattaa nykyisenkin sääntelyn puitteissa olla asianmukainen. Mikäli vastuukysymyksen järjestelyyn sen laajuuden osalta ryhdyttäisiin, voitaisiin tuskin pitää sellaisenaan mallina MinVastL:a, jonka vastuusäännökset on muotoiltu etupäässä ministereitä — siis toimeenpanovaltaa käyttäviä poliittisessa asemassa olevia henkilöitä — silmälläpitäen.

Asiallisin tuomioistuin lainvalvojiin kohdistuvassa oikeudenkäynnissä epäilemättä on virkakoneiston ulkopuolella oleva tuomioistuin. Poliittisesti valittujen jäsenten mukanaoloa VO:ssa tuskin voi pitää lainvalvojien vastuun toteuttamisessa tarpeellisena. Toisaalta ei liene mitään käytännössä merkitsevää syytä ryhtyä tässä kohden uusiin järjestelyihin. OA:n ja OK:n toimivaltuudet huomioon ottaen ei liene perusteita sille, että asianomistajan syytevaltuus on kummankin lainvalvojan kohdalla erilainen. Kummankin kohdalla on paikallaan, että asianosaisen aito

---

tuuksien rajoitukseen. Ettei lausuma osoita mitään harkitumpaa OK:n valtuuksista, ilmenee jo ed. *Estlanderin* OAJS-ehdotuksen käsittelyssä esittämästä edellä historiikissa siteeratusta repliikistä (ptk. II, 1722). Se olisi todennäköisesti muotoiltu toisin, mikäli EK:n piirissä olisi ollut esillä kysymys OK:n valtuuksista OA:n suhteen.

oikeussuojan tarve voi tulla tyydytetyksi ja että noudatettava menettely järeämuotoisuudellaan rajoittaa soveltamistilanteet todella huomiota vaativiin tapauksiin. Erään mallin saattaisi tarjota VJ 13 §:n mukaan asianomistajalle kuuluvaksi katsottu oikeus pyytää EK:n suostumusta edustajan syytteeseen panemiseen. Syytteen nostamista koskevaan julkiseen päätöksentekoon sopivin paikka lienee EK. Noudatettavan menettelyn tulisi sisältää takeet siitä, ettei lainvalvojan toiminta joudu asiattomien vaikutusten alaiseksi. MinVastL:n mukaista menettelyä voitaneen tässä suhteessa pitää asianmukaisena.

E. OIKEUSASIAMIEHEN VARAMIES

Ensimmäisessä myös OA:n tehtävän sisältäneessä HM-esityksessä (HE 62/17 II vp) oli OAV:stä seuraava säännös (42 §): »Paitsi tätä eduskunnan oikeusasiamiestä on eduskunnan samassa järjestyksessä valittava mies, jolla on yhtäläiset ominaisuudet, eduskunnan oikeusasiamiehen estettynä ollessa hoitamaan hänen tointaan...». Mietinnössään n:o 14 prvk muutti perusteluitta lausuman asuun: Samassa järjestyksessä valitaan myöskin varamies oikeusasiamiehen estettynä ollessa hoitamaan hänen tehtäviään.» Tämän muutoksen mukaisena OAV:tä koskeva lausuma sisältyi myös *Ståhlbergin* ym. mietintöön liittämään vastalauseeseen sekä kaikkiin HM:n valmistelun myöhemmissä vaiheissa esiintyneisiin OA:tä koskeviin sanamuotoihin. Tällaisena säännös tuli HM:oon eikä sitä ole sen jälkeen muutettu muutoin kuin jatkettaessa OA:n toimikautta, jolloin lauseeseen on liitetty maininta »ja samaksi ajaksi».

OAJS:ä säädettäessä ei OAV:tä koskevaan 12 §:ään nähtävästi kiinnitetty enempää huomiota. 12 §:n alkuperäinen muoto vastasi nykyisin voimassa olevan 12 §:n 1 momenttia, paitsi vuonna 1925 lisättyä lausetta »eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä». Samassa yhteydessä vuonna 1925 lisättiin säännökseen sen nykyinen toinen momentti. Vuonna 1949 OA:n palkkion järjestelyn yhteydessä lisättiin säännökseen nykyinen OAV:n palkkiota koskeva kolmas momentti.[56]

HM 49 §:n mukaan OAV valitaan samanlaisessa menettelyssä kuin OA. Edellä olen katsonut, että HM 49 §:n maininta OAV:n valitsemisesta »samaksi ajaksi» ei välttämättä merkitse sitä, että OAV aina valitaan samaan aikaan loppuvaksi kaudeksi kuin OA on valittu. Maininnalla toisin sanoen on nähdäkseni ensi sijassa tarkoitettu OAV:n toimikauden

56 OAV:tä koskevista säännösmuutoksista ks. edellä alav. 37 sekä palkkion osalta prvm 79/Svm 111/OAJS/49 vp.

pituutta. OAJS 12,2 §:n mukaan on OAV:n vaalit kuitenkin selvästi sidottu toimikausiin sikäli, että OAV:n toimen tullessa kesken toimikauden avoimeksi vaali suoritetaan ainoastaan toimikauden jäljellä olevaksi ajaksi.

Säännöksissä ei ole mainintaa OAV:lle asetettavista kelpoisuusvaatimuksista. Kirjallisuudessa ovat ainakin *Puhakka* (101) ja *Hakkila* (239) katsoneet, että OAV:ltä on vaadittava samat ominaisuudet kuin OA:ltäkin. Tämä näkökohta nähtävästi vallitsi myös eduskunnassa HM:a säädettäessä. Vuoden 1917 II valtiopäiville annetussa HE:ssä ollut maininta, joka nimenomaan edellytti yhtäläisiä vaatimuksia OAV:lle, poistettiin nimittäin prvk:ssa ilman että valiokunnan tiedettäisiin pyrkineen HE:ssä ehdotetusta poikkeavan normin säätämiseen. Kun OAV:n on tarvittaessa astuttava hoitamaan OA:n tehtäviä — ajaksi, joka HM 49 §:n ja OAJS 12 §:n perusteella voisi muodostua pitkäksikin — ja kun OAV:lle tällöin asetettavat rajoitukset samoin kuin hänen valtuutensa ovat täsmälleen samat kuin OA:llä, voidaan kelpoisuusvaatimusten yhtäläisyyttä pitää myös selvän tarpeen vaatimana. Kirjoitetun säännöksen puuttumisen ei tarvitse merkitä vastaavan normin puuttumista. Oikeusasiamiesinstituutin kokonaisjärjestelyn sekä HM 49 §:n säännöksen edellä viitatun muotoutumisen nojalla katson OA:n kelpoisuusvaatimusten koskevan myös OAV:tä.[57]

HM 49 §:n mukaan OAV hoitaa OA:n tehtäviä vain tämän ollessa estyneenä. OAJS 12 §:n mukaan OAV hoitaa OA:n tehtäviä myös silloin, kun OA on kuollut tai toimestaan eronnut eikä uutta OA:tä ole valittu. Säännöksissä ei ole mainintaa siitä, miten OA:n este todetaan. Käytännössä ovat OA:n loman edellyttämät järjestelyt olleet OA:n ja OAV:n välisiä. Vapautuksen myöntäminen OA:lle hänen toimestaan sen sijaan on EK:n täysistunnon asia. HM 49 §:n ja erityisesti OAJS 12 §:n mukaan ei OAV tarvitse erillistä määräystä EK:lta tai OA:ltä, vaan kun esteellisyys, toimesta eroaminen tai kuolema on todettu, varamies on automaattisesti kompetentti hoitamaan OA:n tehtävää.

OAJS 12,1 §:n ja 11 §:n mukaan OAV ei OA:n tehtävää hoitaessaan saa hoitaa muuta julkista virkaa. Tämän säännöksen merkitys voi käytännössä jäädä muodolliseksi, koska OA:n loma-ajat saattavat tulla otetuiksi osissa, jolloin OAV:n toiminta vastaavasti rajoittuu lyhyitten jaksojen puitteisiin. Säännöksen tarkoitus — ettei OA:n toimintaan

[57] OAV:lle käytännössä asetetuista vaatimuksista ks. edellä OA:stä esitettyä.

vaikuta hänen muu julkinen asemansa — ei tällöin tosiasiallisesti toteudu, koska lyhyt poissaolo jostain toimesta ei vielä luo irrallisuutta tämän toimen vaikutuksista.[58]

Oikeusasiamiehenä toimiessaan OAV hoitaa OA:n tehtäviä itsenäisesti eikä siten ole velvollinen noudattamaan OA:n esittämiä toivomuksia tai ohjeita. OA:llä ei myöskään ole valtuutta pidättää joitakin asioita ratkaistavakseen. Estettä ei luonnollisesti ole sille, että OAV ja OA sopivat jonkin asian hoitamistavasta. Kun OAV:n valtuudet hänen toimiessaan ovat samat kuin OA:n, on hän riippumaton myös siitä, missä käsittelyvaiheessa jokin asia on tai minkälaisia kannanottoja OA on asiassa jo omaksunut. Estettä ei siten ole sille, että OAV päätyy asiassa OA:n jo suorittamia ennakkotoimenpiteitä kumoavaan tai niitten vastaiseen menettelyyn. Tällaista esiintyy käytännössä ainakin asian valmistelun uudella tavoin suuntaamisen muodossa. Sen sijaan ei käytännössä liene tapahtunut, että OAV olisi esim. määrännyt, ettei OA:n nostamaa syytettä jatketa. OA:n ja OAV:n valtuuksien toisistaan erillisyydestä ja itsenäisyydestä johtuu, että myös heidän vastuunsa ovat erillisiä.

F. OIKEUSASIAMIEHEN VIRASTO

1. Henkilökunta

a. OA:n toiminnan henkilökohtaisuus ja esittelijän myötävaikutus

OA:tä koskevissa säännöksissä ei ole mainintaa OA:lle toimitettavasta esittelystä eikä liioin esittelijän tai yleensä viraston henkilökunnan asemasta ja tehtävistä. Ainoat säännökset ovat OAJS 13 §, jonka mukaan

58 Erikoinen esimerkki siitä, miten merkityksettömäksi voi jäädä OAV:n poissaolo vakinaisesta virastaan, esiintyi silloin kun OA:n sihteeri *Lassi Kilpi* samanaikaisesti oli OAV:nä. Hän toimi sihteerinä 1. 3. 1952—28. 2. 1961 ja OAV:nä 4. 3. 1955—31. 12. 1961. Siihen, että OAV on sihteerinä jo osallistunut asian käsittelyyn, ei liity esteellisyysnäkökohtia, koska OAV ratkaisee asiat oman päätöksensä perusteella esittelyn häntä sitomatta. Sihteerin toimiminen OAV:nä saattaa kuitenkin olla kyseenalaista sikäli, että tällöin virasto täydentää itse itseään ja on vaikea edellyttää OA:n alaisen henkilön pieneksi ajaksi vuosittain voivan täysin irroittautua esimiehensä vaikutuksesta ja käyttävän OA:n valtuuksia itsenäisesti. Ks. myös edellä alav. 31 kohdalla esitettyä.

OA itse ottaa ja erottaa kansliansa virkailijat sekä määrää kunkin tehtävät ja 16 §:n säännös siitä, että myös kanslian virkailijat ovat salassapitovelvollisuuden alaisia.

Prokuraattori-oikeuskanslerin viran osalta oli hyvin varhaisesta vaiheesta alkaen ollut tarkempia määräyksiä viraston henkilökunnasta.[59] Vuoden 1922 OKOS:ssä oli määräys siitä, että jos esittelijän mielipide poikkeaa OK:n päätöksestä, on esittelijällä oikeus merkityttää se laadittavaan toimituskirjakonseptiin (§ 25).

OA:n tehtävää ja virastoa luotaessa ei voinut olla selvää käsitystä siitä, millaiseksi tehtävä tulee muodostumaan. OAJS-ehdotusta syksyllä 1919 EK:ssa käsiteltäessä ei tehtävään vielä ollut valittu ketään eikä valittavan palkkaukseen ja viraston tarpeisiin tulevaa määrärahaa ollut vielä määrätty.[60] Aineisto, jonka varassa OA:n toiminnan tarkempi sääntöleminen toimitettiin, rajoittui HM 49 §:ään sekä Ruotsista saatavaan vertailumateriaaliin. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että OAJS:n määräykset ovat vain HM 49 §:n säännöksen toistamista ja toiminnan käytännöllisen järjestelyn kannalta varsin ylimalkaisia. Alkuaikoina virasto toimi VN:n linnassa, työaika oli pitkään hyvin lyhyt ja ajoittain ei virastossa ollut kanslia-apulaista, vaan pelkästään OA ja sihteeri.[61]

Sanotun nojalla olettaisin, että OA:tä ei EK:ssa käsitetty muiden henkilöiden myötävaikutukseen ja tiettyihin valmistelumuotoihin sidotuksi viranomaiseksi esimerkiksi maaherran tapaan, vaan hänet pikemminkin

---

59 Ks. esim. *Honka,* 126, 200, 229.

60 EK antoi OAJS:n laatimisen prvk:lle tehtäväksi 25. 7. 1919. EK meni lomalle seuraavana päivänä ja palasi lomalta 15. 10. Prvk antoi mietintönsä 14. 11., ensimmäinen käsittely oli 5. 12., Svk antoi mietintönsä 11. 12., toinen käsittely oli 11. 12. 1919. OA:n ja OAV:n vaali ilmoitettiin EK:lle 16. 12. ja vaali toimitettiin 19. 12. 1919. Vuoden 1920 talousarvioesitys tuli EK:lle 10. 12. 1919. Siinä ei OA:tä vielä ollut otettu huomioon. Vvk:n mietinnössä No 14 (21. 8. 1920) näin kuitenkin oli jo laita. Henkilökunnan palkkauksen kohdalla siinä ehdotettiin määrärahaa »varamiestä, kanslia-apua ja kesäloman hankintaa varten». Näin oli myös hyväksytyssä talousarviossa. Tarkempaa yksilöintiä ei esiintynyt seuranneissakaan talousarvioissa. Vuoden 1921 talousarviosta vvk totesi osoittautuneen, että kanslia-apu, jota OA tarvitsee, voidaan palkata pienemmällä määrärahalla kuin vuoden 1920 budjettiin oli otettu.

61 Taltioiden 69/11. 5. 1922 ja 19/12. 2. 1926 mukaan OA:n virasto oli tällöin VN:n linnassa. Muutto samaan taloon EK:n kanssa tapahtui vasta silloin, kun EK pääsi nykyiseen rakennukseensa. OKK 1932, 63—64, mukaan työpäivä OA:n virastossa oli tällöin 2-tuntinen. Taltion 134/27. 9. 1922 mukaan virastossa oli kyllä 1920 ollut kanslia-apulainen, mutta välillä taas kanslia-apulaista ei ollut ollut, mistä oli johtunut, että tarkastusten aikana virasto oli jouduttu kokonaankin sulkemaan.

rinnastettiin muihin EK:n asettamiin elimiin, joitten toiminta ei ollut kytketty mihinkään virkamieskoneistoon. Ilmeistä myös on, että OA:n tarvitsema apuvoima käsitettiin instituuttia luotaessa hyvin vähäiseksi. Muussa tapauksessa tuskin olisi selitettävissä viraston työmuotojen jättäminen miltei täysin sääntelemättä. Kun OA:n tehtävä käsitettiin henkilökohtaisesti hoidettavaksi luottamustehtäväksi, ei sitä oletettavasti pidetty hallinnossa esiintyvien esittelyä ja varmentamista koskevien säännösten alaisena, semminkin kun ei ollut osoitettavissa konkreettista säännöstä, joka olisi koskenut myös OA:tä.

Instituutin aloittaessa toimintansa ei siten ollut oikeudellista rajoitusta sille, miten OA järjesti asioiden käsittelyn virastossaan ja hän itse oli yksin vastuussa suoritetuista toimenpiteistä. Tähän sisältyi mahdollisuus, että OA itse suoritti asian valmistelun, laati päätöksen ja toimitti sen asianomaisille olematta missään vaiheessa velvollinen käyttämään muita henkilöitä apunaan. Mistään hallinnossa ehkä tavanomaisesta menettelystä ei voida johtaa vaatimusta, että OA:n toimenpiteitten suorittajana tai hänen nimissään lähetettyjen asiakirjojen allekirjoittajana olisi esiintynyt joku muukin henkilö kuin OA itse. Käsittelystä määräämisoikeus ja vastuun henkilökohtaisuus merkitsivät myös sitä, että OA saattoi asian valmistelussa nojautua johonkin aineistoon riippumatta siitä, oliko aineisto jonkun henkilön valmistelema tai esittelemä taikka siitä, kuka tämä henkilö oli. Estettä ei siten ollut sille, että OA hyväksyi ja otti vastuulleen valmistelemattoman tai muunkin kuin virastoon vakinaisesti palkatun henkilön valmisteleman päätöksen. Viraston myöhempi vakinaistuminen sellaisenaan ei ole voinut tässä suhteessa merkitä muutosta OA:n ja esittelijän suhteeseen ja OA:n riippuvuuteen esittelystä.

Onko käytäntö yhtäpitävä edelläsanotun kanssa? Vastaukseksi voidaan esittää kahdenkinlaatuisia huomioita. Kun OA:llä 30. 6. 1945 saakka (OAK 1945, 20) oli vain yksi sihteeri, merkitsi tämä useissa tapauksissa sitä, että sihteerin kesäloman aikana ei esittelijää ollut, ellei siihen palkattu henkilöä viraston ulkopuolelta. Viraston taltioista päätellen sihteerin loma-aikana tai sihteerin vaihtuessa OA antoi kirjelmiä, niitten joukossa päätöksiä, vain omalla nimellään allekirjoitettuna.[62] Instituutin

62 Varmentamattomista kirjelmistä ks. esim. taltio 197/16 11. 1928 sekä loma-ajoista esim. taltiot 1005/10. 8.—1010/15. 8. 1934 sekä taltiot 541/13. 6. 1935—660/20. 7. 1935 sekä edelleen sodan aikaisena tilanteena taltiot 1346/16. 12. 1939

alkuvuosikymmeninä ei siten katsottu välttämättömäksi, että OA:n kirjelmät ovat varmennettuja. Nykyisin OA:n kirjelmät ovat aina varmennettuja.

Kätilöopiston jutun VO-käsittelyn aiheuttaman työtaakan lisääntymisen vuoksi toimi OA:n virastossa syksystä 1960 alkaen väliaikainen toinen nuorempi sihteeri ja sittemmin on virastossa vuoden 1962 alusta ollut myös sivutoimisia esittelijöitä. Nämä erikseen myönnettyjen määrärahojen puitteissa palkatut henkilöt OA luonnollisesti on ottanut toimeen yhtä vapaasti kuin vakinaisetkin sihteerinsä. Sivutoimiseksi sihteeriksi ottamiseen ei sisälly erillistä valtuutuksen antamista eikä siitä palkanmaksun järjestelyä lukuunottamatta tehdä ilmoitusta millekään viranomaiselle. Sivutoiminenkin sihteeri epäilemättä toimii virkavastuulla. Tällaisen sihteerin asema ei voi riipua siitä, saako hän palkan eduskunnasta ja mistä ajasta palkka on alkanut juosta, vaan asema on nojattavissa vain siihen, että OA on hänet tehtävään »ottanut». Käytäntö ei siten tässäkään osoita, että OA:n oikeus avun hankkimiseen ja käyttämiseen täysin itse harkitsemallaan tavalla olisi supistunut. Edelleenkään ei ole oikeudellista estettä sille, että OA antaa päätöksiä varmentamattomana tai käyttää tilapäistä työvoimaa asioiden valmisteluun. Merkitystä ei tässä ole sillä, mistä OA:n toiminnasta on kysymys.

b. *OA:n delegointivaltuudet*

Kysymykseen OA:n valtuudesta delegoida toimenpidevaltaa muille henkilöille ei oikeustieteessä ole puututtu. Säädösaineisto on hyvin niukka. HM 49 § ja OAJS 18 § edellyttävät, että OA voi »ajattaa» syytettä. OAJS 6 §:ssä säädetään, että OA voi muissa kuin ministerisyyte- ja korkeimpien oikeuksien jäsenten syyttämistilanteessa valtuuttaa

—102/28. 3. 1940. Tällöin oli kirjelmistä päätellen sihteeri *Järvinen* ollut sairaana poissa viraston silloisesta sijaintipaikasta, Kauhajoelta, mutta osallistunut kuitenkin olinpaikastaan käsin asioitten valmisteluun. Tässä esitetty perustuu olettamukseen, että taltioiden initiaalimerkinnät pitävät yhtä asiakirjojen tosiasiallisen varmentamisen kanssa. — Vuonna 1931 ilmestyneessä artikkelissaan *Söderhjelm* (s. 78) lausuu: »Sekreterarens ställning i fråga om kontrasignation borde även preciseras. Såsom det nu är borde justitieombudsmannen ensam teckna under expeditionerna, en praxis i annan riktning har dock utbildat sig, men någon rättslig betydelse har sekreterarens kontrasignation ej.»

syytettä ajamaan sijaansa toisen henkilön tai määrätä siihen virallisen syyttäjän. Syyttämistä koskevat säännökset kytkeytyvät OA:n rinnastamiseen OK:iin, jolla jo asemansa nojalla on mahdollisuus alisyyttäjien käyttämiseen. Syyttämään valtuuttamista koskevia säännöksiä ei siten voida e contrario tulkita muuta delegointia rajoittaviksi, vaan nämä säännökset ovat enemmänkin vain varmistus sille, että OA:llä on tässä »sama oikeus kuin oikeuskanslerilla...».

OAJS:n eri säännökset on muotoiltu varsin henkilökohtaisiksi. 1 §:n säännöstä ja kansliatoiminnan järjestelyä koskevia 14 ja 15 §:iä lukuunottamatta ei OAJS:ssä ole käytetty passiivi-ilmauksia eikä edes sellaisia väljiä ilmauksia kuin: OA pitäköön huolen, tai: OA:n toimesta. Sensijaan on sanottu: »Oikeusasiamiehellä on oikeus (valta)», »ajaa sitä oikeusasiamies», »oikeusasiamies saakoon (tutkikoon)», »oikeusasiamiehen tulee», »oikeusasiamies voi». Tämä onkin sopusoinnussa sen kanssa, että OA:n tehtävä käsitettiin eräisiin muihin EK:n valitsemiin elimiin rinnasteiseksi ja hyvin henkilökohtaiseksi. OAJS:n tekstin lienee katsottava edellyttävän, että kaikki lopulliset toimenpiteet sekä sellaiset välitoimenpiteet, joihin sisältyy juuri OA:tä koskeviin säännöksiin perustuvan valtuuden käyttämistä, on OA:n henkilökohtaisesti päätettävä. Tämän pitemmälle tuskin voidaan lainsäätäjän katsoa pyrkineen. Mitään estettä ei siten voine olla sille, että teknilliset valmistelutoimet sekä sisällöltään vain informaation keruuta tai jakamista olevat tehtävät jäävät muitten suoritettaviksi. Näin on myös viraston käytännössä menetelty eikä tällöin ole pidetty tarpeellisena erityistä OA:n antamaa valtuutusta.

Edellä sanottu koskee ensisijaisesti toimintaa OA:n virastossa. Myöhemmin käsittelen delegointivaltuutta erikseen tarkastusten, syyttämistoiminnan ja virastoissa läsnäolo-oikeuden osalta.

c. Viraston henkilökunta

Toisin kuin OK:n henkilökunnan osalta on laita (OKOS 18—21 §§), ei OA:n henkilökunnasta ole säännöksiä, jotka koskisivat henkilökunnan ottamistapaa tai kelpoisuusvaatimuksia. Kun muotomääräyksiä ei ole, vaan OAJS edellyttää vain, että OA itse ottaa apuhenkilökuntansa, ei käytännössäkään ole noudatettu mitään hakumenettelyä, vaan toimiin

ottaminen on tapahtunut OA:n harkitsemalla tavalla.[63] OA:n varassa on, minkälaisia edellytyksiä sihteereiksi otettaville asetetaan. Tähän sisältyy myös sen harkitseminen, mitä etuja ja haittoja liittyy jollakin OA:n valvottavalla alalla toimineen tai toimivan henkilön käyttämiseen esittelijänä.[64] Käytännössä kaikki esittelijöinä toimineet ovat olleet lainopillisen loppututkinnon suorittaneita.

Henkilökunnan vapauttamisesta ei ole muuta säännöstä kuin OAJS 13 §:n maininta, että OA ottaa ja erottaa kansliansa virkailijat. VirkamL ei heitä koske eikä muuallakaan laissa ole henkilökuntaa koskevia kurinpidollisia säännöksiä. OA:llä on oikeus vapauttaa henkilökuntaan kuuluva tehtävästään, milloin hän harkitsee siihen syytä olevan. Käytännössä ovat sihteerit toimineet virastossa useitakin vuosia eikä OA:n vaihtuminen yleensä ole merkinnyt sihteerien vaihtumista.

Perustuslakivaliokunta totesi OAJS:ä valmistellessaan mietintönsä perusteluissa, että OA »tietenkin tulo- ja menoarvion puitteissa» ottaa kansliaansa tarpeelliset virkailijat. Mitään säännöstä virkailijoiden palkkauksesta ei OAJS:öön tullut. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista annetun lain (255/19. 5. 1961)

---

[63] Taltioista löytyy hyvin vähän aineistoa siitä, miten henkilöitä on virastoon otettu. Taltio 313/15. 5. 1943 sisältää OA:n kirjeen kapteeni *Hannikaiselle,* jolle tarjottiin sihteerin paikkaa. Muuta ei siitä ilmennyt.

Taltio 1185/30. 4. 1947 kuuluu seuraavasti: »Määräys. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 13 §:n mukaan määrään lakitieteen kandidaatin, varatuomari *Jaakko Rautapään* suostumuksensa mukaisesti hoitamaan oikeusasiamiehen sihteerin tehtäviä ensi touko- ja kesäkuun aikana. R. K.» Taltio 2327/29. 12. 1962 sisältää »määräyskirjan» *Antti Okolle* tilapäisen sihteerin tehtävään. Palkkion määrittelyn lisäksi siinä todetaan: »muutoin noudatetaan niitä säännöksiä ja määräyksiä, jotka ovat voimassa valtion tilapäisistä toimihenkilöistä» Taltiossa 1091/21. 9. 1951 sihteeri *Lehtosalo* ilmoitti hovioikeudensihteeri *Mauno Zittingille* tämän tulleen suostumuksensa mukaan määrätyksi virkaa toimittavana hoitamaan OA:n sihteerin virkaa. Itse määräystä ei taltioista löydy. Ainoat tämän lisäksi löytämäni sihteerin asemaan liittyvät taltiot ovat 895/30. 8. 1951 ja 2/4. 1. 1952. Molemmat ovat EK:n taloudenhoitajalle osoitettuja ilmoituksia sihteerille myönnetystä virkavapaudesta. Määräyksiä on luonnollisesti saatettu antaa myös kirjoittamatta taltiokappaletta. Omasta kokemuksesta tiedän, että vuosittaisen määrärahan puitteissa palkattuja ylimääräisiä esittelijöitä on virastoon otettu suullisen sopimuksen perusteella.

[64] Ks. tässä kohden niitä epäilyksiä, joita *Gellhorn,* s. 69 alav. 38, esittää sen johdosta, että OA käytti esittelijänä henkilöä, joka oli toimessa SisM:n poliisiasiainosastossa.

2 §:n 2 momentin mukaan OA määrää kansliansa toimenhaltijat tulo- ja menoarvion rajoissa palkkausluokkiin. Muodollisesti on tilanne ennen tämän lain säätämistäkin ollut se, että virkailijan palkkauksen määrää OA. Se seikka, että määrääminen voi tapahtua vain tulo- ja menoarvion puitteissa, merkitsee kuitenkin tosiasiallisesti sitä, että lisähenkilökunnan ottamismahdollisuudesta ja henkilökunnan palkkauksestakin päätetään tulo- ja menoarvion hyväksymisen yhteydessä. Kun EK:n sisäisten menojen osalta ratkaiseva asema on Ktmk:lla, on tällä suureksi osaksi päätösvalta siitä, minkälaiseksi OA:n viraston vakinainen henkilökunta suuruudeltaan ja palkkaukseltaan muodostuu.

d. Henkilökunnan vastuu

OA:n sihteerit ovat RL 2: 12 tarkoitettuja julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan määrättyjä tahi valittuja henkilöitä, jotka toimivat virkamiehen vastuulla. Mikäli he rikkovat niitä velvollisuuksia, joita heidän sihteerinasemaansa on katsottava liittyvän, määräytyy rangaistus tästä RL 40 luvun säännösten mukaan. Mitä kaikkea heidän virkavelvollisuuksiinsa kuuluu, ei voi tulla tässä käsiteltäväksi.

Voidaan kysyä, koskeeko OA:n sihteereitä ns. esittelijän vastuu. Nojautuen *Ståhlbergin* ja *Björkstenin* esityksiin *Hakkila* (347—8) katsoo, että HM 93 §:n mukainen pöytäkirjaan merkitsemismahdollisuus on nimenomaisesti määrätty eräisiin virkamiehiin nähden, mutta että HM:n säännöksen nojalla sellainen oikeus kuuluu kaikille esittelijöille. Kysymykseen esittelijän vastuun ulottumisesta OA:lle asioita esitteleviin sihteereihin ei kuitenkaan voida vastata selvittämättä ensin, minkälaista poikkeusta tai täydennystä virkavastuuta yleensä koskeviin normeihin ns. esittelijän vastuu merkitsisi.

Esittelijän vastuun pääasiallisena sisältönä voidaan pitää sitä, että »esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen» (HM 93,1 §). Esittelijän vastuullisuutta tehdyistä päätöksistä ei toisin sanoen ole jätetty määräytymään pelkästään rikosoikeudellista osallisuutta ja korvausvastuuta koskevien yleisten normien varassa, vaan HM:ssa on nimenomaisesti lausuttu julki, että esittely riittää synnyttämään vastuun päätöksestä, joka oikeudellisesti on toisten henkilöitten tekemä.

Tämän aineellisen sisällön ohella on esittelijän vastuusta puhuttaessa kuitenkin tarkoitettu myös niitä muodollisia edellytyksiä, joilla vastuu syntyy tai sen syntyminen on torjuttavissa. Tältä osin ei esittelijän vastuu nähtävästi kuitenkaan merkitse mitään muuta kuin ns. edellyttämykset eli presumtiot prosessioikeudessa.[64a] Kysymykseen voisi tässä tulla kahdenlaiset presumtiot. Legaalisen presumtion mukaan esittelijän katsottaisiin esittäneen sen sisältöisen päätöksen, jonka hän on varmentanut, mikäli pöytäkirja ei vastakkaista osoita. Tämä edellyttämys olisi vastanäytöllä kumottavissa. Kyseessä voisi myös olla saman sisältöinen, mutta kumoamaton presumtio, ts. edellyttämys, jonka vastainen näyttö ei ole sallittua.

HM 93,1 §:n jälkimmäisen virkkeen sanamuodon tiukkuudesta (on... vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan...) päätellen on säännöksellä pyritty kumoamattoman presumtion aikaansaamiseen. Tätä tulkintaa tukee myös se, että usein ei esittelyn kulusta ole saatavissa ulkopuolista todistusaineistoa, joka voisi tehdä jälkikäteisen todistelun asiassa tarkoituksenmukaiseksi.

Käsitejuridisin argumentein voitaisiin sekä puolustaa että kritikoida käsitystä, että OA:n sihteeri on HM 93 §:ssä tarkoitettu esittelijä. Ratkaisu kysymykseen HM 93,1 §:n säännöksen soveltumisesta on kuitenkin löydettävä muualta kuin käsitejuridisesta valinnasta: esittelijä — ei esittelijä. Mallina OA:lle on ollut OK, joka kuuluu syyttäjistöön ja jonka toimintamuotojen sääntelyssä näkyvät syyttäjien toimintamuotoja yleensä koskevat normit. Syyttämistoimintaan ei sovellu ajatus esittelystä ja esittelijän kanssavastuusta, joka olisi vältettävissä vain eriävän mielipiteen kirjaamisella.

Myöskään ei voida olettaa, että OK:n hallituksen istunnoissa suorittamaan valvontaan olisi katsottu liittyvän ajatus H 93,1 §:n mukaisesta esittelijän vastuusta. HM 93 §:n säännöksellä nähtävästi tarkoitettiin lähinnä niitä »tavallisia» hallintoviranomaisia, jotka tekevät kansalaisia koskevia yksittäisiä ratkaisuja. Sen tuskin katsottiin koskevan valtiokoneistossa erikoislaatuisessa asemassa olevan ja korostetun henkilökohtaista tehtävää hoitavan OK:n virastoa ja siellä asioita valmistelevia

---

64a Presumtioista prosessioikeudessa ks. *Tirkkonen*, II, 146—149 sekä *Halila*, 326—330.

esittelijöitä. Vielä vähemmän on perusteita olettaa, että säännöksen tarkoitettiin koskevan myös OA:n toimintaa. Oikeusasiamieshän suoritti EK:n elimenä samanlaisia tehtäviä kuin OK eikä HM:a säädettäessä EK:ssa ollut edes tietoa siitä, minkälaiseksi muodostuisi henkilökunnan osuus OA:n toiminnassa.

Kirjoitettujen säännösten pohjalta ei siten ole perustetta soveltaa OA:n viraston esittelijöihin niitä normeja, joita tarkoitetaan pnhuttaessa HM 93,1 §:n säännökseen liittyen esittelijän vastuusta. OA:n virastossa ei pidetä pöytäkirjaa. Käytännössä on vain äärimmäisen harvoin esiintynyt tapauksia, joissa esittelijä on kirjannut eriävän mielipiteensä päätöstaltioon.[65] Katson, että osallistuminen OA:n päätösten valmisteluun ei perusta valmistelijalla muunlaista vastuuta kuin mikä aiheutuu yleisestä virkamiesvastuusta.

---

65 Sihteerin eriäviä mielipiteitä olen löytänyt vain seuraavat. Taltio 381/31. 12. 1931 koski vangin oikeutta saada jäljennökset tietystä AOK:n päätöksestä asiassa. Päätöksentekijänä oli OA *Lilius* ja varmentajana *Tauno Tirkkonen.* Taltion alle on kirjoitettu »Sihteeri eriävällä kannalla. Hänen mielestään kantelukirjoitus ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Tauno Tirkkonen.» Taltiossa 383/31. 12. 1931 oli OA *Liliuksen* huomautus eräälle KO:n tuomarina toimineelle. Alla oli jälleen *Tirkkosen* alekirjoittama eriävä mielipide, jossa hän katsoi, että ko. henkilö oli pantava syytteeseen. Saman päivän taltiossa 385, joka koski valtiovarainministeriön erästä toimenpidettä, OA *Lilius* katsoi, ettei menettelylle ollut ollut lain tukea. *Tirkkonen* lausui, ettei asia hänen mielestään antanut aihetta toimenpiteisiin.

Taltiossa 1373/31. 7. 1956 on OA *Kastarin* sihteeri *Lassi Kilven* varmentamana tekemä päätös Lapin ja Viialan kirjoitusten johdosta, jotka koskivat TP:n päätöksen purkuun saamista. Taltioon on kirjoitettu »Esittelijän eriävä mielipide», josta tässä ovat merkitseviä kohdat: »Tämän asian olen muiden viranomaisten paitsi tasavallan presidentin toimenpiteiden osalta tutkinut; ... Koska asiaa virastossani käsitellessä tänne on kertynyt sellaista uutta aineistoa, joka voi antaa aihetta toimenpiteisiin ryhtymiseen kysymyksessä olevan tasavallan presidentin nimityspäätöksen purkamiseksi ja kun toimivaltaani ei kuulu puuttua tasavallan presidentin virkatoimiin, tulen saattamaan asiassa kertyneet asiakirjat valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon». Ko. asiasta ks. myös OAK 1956, 31—38 sekä *Kastari,* Voidaanko ... Viimeksi on taltiossa 1432/29. 8. 1969 esittelijän eriävä mielipide OAV *Kurvisen* päätökseen siltä osin, kuin se koski OA:n valtuutta kiinnittää huomiota lain säätämisjärjestykseen. Ks. tästä tarkemmin alav. 164 mainittua.

2. Viraston talous

a. Oikeusasiamiehen palkka- ja muut edut

OAJS:ä syksyllä 1919 prvk:ssa valmisteltaessa edellyttivät *Erich* ja *Kotonen* laatimassaan luonnoksessa, että OA:n palkka määrätään EK:n kutakin varainhoitokautta varten ja että OA saa vuosittain puolentoista kuukauden virkaloman. Ehdotuksen käsittelyssä prvk:ssa 13. 11. 1919 oli jo epävirallisesti esillä se, että OA:lle tulisi sama palkkio kuin OK:lle. Mietinnössä edellytettiin EK:n määräävän palkkion ennen vaalin toimittamista. Tämän mukaisena OAJS 17 § myös hyväksyttiin. Jo 7. 5. 1920 (ptk I, 568) oli EK:ssa esillä OA:n pyyntö, että hänen palkkionsa nostettaisiin samaan OK:n palkkion kanssa. Pyyntö ei johtanut tuloksiin ja OA:n palkkio pysyi pitkään alempana kuin OK:n palkkio. Muutosta OA:n palkkaukseen ei ilmeisesti pidetty tarpeellisena, vaikka vuonna 1930 katsottiin aiheelliseksi erillisellä lailla kohentaa OK:n palkkausta, jotta virka saataisiin täytetyksi viivytyksittä ja pätevällä henkilöllä (HE 58/30 vp). OA:n palkkio määrättiin toimikaudeksi eikä sitä toimikauden pitennyttyäkään yleensä nostettu kesken toimikautta.[66]

Ratkaiseva muutos OA:n palkkaukseen tuli vasta vuonna 1949, jolloin EK, OA:n aloitteesta, muutti OAJS 17 §:n säännöksen nykyiseen muotoonsa. OA:n palkkaus, joka käytännössä jo oli pyritty pitämään OK:n tasolla, sidottiin siten muodollisestikin OK:n palkkauksen perusteisiin. Samassa yhteydessä järjestettiin OAV:n palkkaus lisäämällä OAJS 12 §:ään sen nykyinen 3 momentti.[67] Lailla 254/19. 5. 1961 määrättiin OA:n eläkkeestä olemaan voimassa mitä peruspalkkaisten valtion viran tai toimen haltijain eläkkeistä oli säädetty ja eläke määrättiin myönnettäväksi sen määräisenä kuin OK:llekin. Vastaavasti OA:n kuoltua suoritettavasta perhe-eläkkeestä, hautausavusta ja hautauskustannusten korvauksesta määrättiin olemaan voimassa, mitä valtion virkamiehistä oli säädetty. Lailla 284/20. 5. 1966 tämä laki kumottiin. Uuden lain mukaan OA:n vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeestä oli säädetty erikseen ja hänen kuoltuaan suoritettavista perhe-eläkkeistä, hautausavusta ja hautauskustannusten korvauksesta oli voimassa, mitä valtion virkamiesten osalta oli säädetty. Valtion perhe-eläkettä koskevan uudistuksen yhteydessä tämä laki osittain kumottiin ja muutettiin lailla 778/31. 12. 1968.

---

66 Poikkeuksia tästä olivat OA:n pyynnöstä tapahtuneet palkkion korotukset 18. 5. 1945 (ptk I, 177), 29. 4. 1947, (ptk I, 618) sekä vielä 2. 12. 1947 (ptk III, 2083). Näistä korotuksista ks. OA:n kirjeet vvk:lle 715/5. 5. 1945, 1095/22. 4. 1947 sekä 2644/2. 12. 1947. Vuonna 1948 hyväksyttiin OA:n aloitteesta OA:n palkkio sidottavaksi viralliseen elinkustannusindeksiin, ks. OA:n kirje 729/14. 4. 1948 vvk:lle sekä EK:n päätös 23. 4. 1948, ptk IV, 3826—27.

67 Ks. OA:n kirje 893/15. 6. 1949 PMN:lle, prvm 79/Svm 111/OAJS/49 vp sekä ptk III, 2184.

Valtion eläkeasetuksen (611/9. 12. 1966) 1 §:n mukaan on valtion eläkelain (280/20. 5. 1966) 1 §:ssä tarkoitettuna henkilönä pidettävä mm. eduskunnan oikeusasiamiestä. Tämän mukaisesti koskee valtion perhe-eläkelaki (774/31. 12. 1968) 2 §:nsä mukaan myös OA:tä.[68]

b. Henkilökunnan palkka- ja muut edut

OA:n kanslian henkilökunnan palkoista ei ole erikseen säädetty. Ennen viraston vakinaistamista nykyiselleen joutui OA tästä johtuen usein kääntymään EK:n puoleen uusien sihteerintointen saamiseksi tai olemassaolevien aseman parantamiseksi niin, että nämä toimet säilyisivät kilpailukykyisinä.[69] Kilpailukykyisyys oli vaikuttava tekijä myös kun OA:n kanslian henkilökunta saatettiin kiinteästi järjestetyksi vuonna 1961. Yhtäaikaa OA:n eläkejärjestelyä koskevan HE:n kanssa annettiin esitys kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteita koskevaksi laiksi. Säädetyn lain (255/19. 5. 1961) mukaan kansliassa on oleva sihteerin, kirjaajan ja kanslia-apulaisen toimet sekä ne muut toimet, jotka mainitaan OAJS:ssä. Toimien sääntelymahdollisuus OAJS:ssä on toistaiseksi jäänyt käyttämättä ja siten ei — toisin kuin on laita OKOS:n kohdalla — OAJS vieläkään sisällä käytettävissä olevasta henkilökapasiteetista muuta mainintaa kuin aivan toisenlaiselle toimintavolyymille mitoitetun OAJS 13 §:n. Vuoden 1961 lailla saatettiin OA:n kanslian henkilökunta muun valtionhallinnon henkilöstön kanssa tasaveroiseen asemaan. Vuoden 1966 eläkejärjestelyjen yhteydessä lakia muutettiin tarpeellisilta osin (286/25. 6. 1966). Samoin sitä muutettiin valtion perhe-eläkettä koskevan uudistuksen yhteydessä lailla 779/31. 12. 1968. Valtion eläkeasetuksen (611/9. 12. 1966) 1 §:ssä on lausuttu OA:n kanslian toimenhaltijoiden kuuluvan valtion eläkelain piiriin. Siten heihin on valtion perhe-eläkelain (774/31. 12. 1968) 2 §:n mukaan sovellettava myös sanottua lakia.[70]

---

68 Ko. lakien säätämisvaiheista ks. vvm 12/Svm 28/HE 7/61 vp, vvm 98/Svm 238/HE 200/65 vp sekä vvm 53/Svm 169/HE 90/68 vp.

69 Ks. taltiot 134/27. 9. 1922, 66/28. 3. 1927, 406/21. 10. 1933, 44/17. 1. 1939, 928/18. 11. 1940, 2644/2. 12. 1947, 526/21. 3. 1955, 83 ja 84/16. 1. 1957, 2584/29. 11. 1960, 113/23. 1. 1961, 1867/30. 8. 1961 ja 2041/18. 9. 1967. Työvoimakysymykseen on puututtu myös useissa kertomuksissa, ks. OAK 1945, 19—20; OAK 1957, 20; OAK 1960, 21—22; OAK 1961, 21—22; OAK 1962, 9—10; OAK 1963, 9—11; OAK 1964, 10—11 ja OAK 1966, 11.

70 Kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteita koskevasta laista ks. vvm 10/Svm 26/HE 8/61 vp.

III OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA

A. TOIMINNAN HENKILÖ- JA VIRANOMAIS-ULOTTUVUUS

Oikeuskansleria ja OA:tä koskevissa esityksissä yleensä tyydytään lausumaan, että OK on kompetentti tutkimaan kenen tahansa toimia, kun taas OA voi puuttua vain virkamiesten toimintaan. Jos OA:n ainoana tehtävänä olisi HM 49,2 §:n säännöksessä edellytetty syytteen nostaminen virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa, saattaisi tällainen kuvaus olla riittävä. HM 49,1 §:ssä on OA:n perustehtäväksi kuitenkin edellytetty valvoa lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa ja HM 49,3 §:ssä hänen edellytetään raportoivan lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Sen valvominen, että viranomaiskoneisto toimii voimassa olevien normien mukaisesti, ei välttämättä rajoitu yhtä ahtaalle kuin yksittäisten virkamiesten toimien valvominen. Samaa on epäilemättä sanottava lainsäädännön puutteiden selvittämisestä. OA:n tutkimusvaltuus ei siten koske vain tapauksia, joissa on osoitettavissa joku virkamies tietystä toimesta tai lopputuloksesta vastuulliseksi.

Vaikka HM:n tekstissä puhutaan »lain» noudattamisesta, ei voi olla epäilystä siitä, että ko. sanaa on tässä käytetty laillisesti velvoittavan normin merkityksessä ja siis tarkoittamaan koko oikeusjärjestystä, kaikkia oikeudellisesti velvoittavia normeja, oli niitten hierarkinen taso tai syntytapa mikä tahansa ja pidettiinpä niitä organisaatio-, menettelytapa- tai materiaalisina normeina. OA:n valvonnan kohteena on siten sekä menettelytavan että tuloksen laillisuus viranomaistoiminnassa. Vaikka lain noudattamatta jättäminen ja virkavastuu viranomaistoiminnan kohdalla usein lankeavat yhteen, ne ovat eri asioita ja on mahdollista, että materiaalisesti lainvastainen lopputulos on syntynyt niin, että se ei positiivisen oikeuden mukaan perusta virkavastuuta

kenellekään. Virkamiesten vastuusäännöksistä riippuen saattaisi tällainen vastuullisen henkilön puuttuminen esiintyä missä tahansa viranomaisessa. Myöhemmästä esityksestä tarkemmin ilmenee, että OA voi valvoa toiminnan laillisuutta sellaisenaan, siis virkavastuukysymyksestä riippumatta. OA:llä on siten mahdollisuus puuttua johonkin menettelyyn tai ratkaisuun riippumatta siitä, onko asiassa joku virkamies saatettavissa virkavastuuseen ja haluaako OA kohdistaa asiassa toimenpiteitä johonkin virkamieheen. Valvonta toisin sanoen kohdistuu kansalaisen suojaan julkisen vallan taholta tulevia loukkauksia vastaan riippumatta siitä, mistä julkisesta lähteestä ja millä tavoin mahdollinen loukkaus on aiheutunut. Tämä tulee käytännössä näkyviin jo OA:n antamien huomautusten osalta, joita voidaan osoittaa paitsi yksittäiselle virkamiehelle ja viranomaiselle myös jotakin hallinnon sektoria johtavalle elimelle.

HM 49,3 §:stä johtuu, että OA:n toiminta ei kohdistu ainoastaan niihin julkisesta hallinnosta kansalaiselle aiheutuviin haittoihin joiden syynä on normien toteutumattomuus, vaan myös niihin, jotka johtuvat normien huonoudesta. Vaikka OA:n raportointitehtävällä, joka kohdistuu mm. säädöksissä oleviin puutteisiin, on vaikutuksensa OA:n tehtäväpiirin laajuuteen, katson sen muodostavan hänen muista tehtävistään siinä määrin erillisen asian, että käsittelen sen erikseen OA:n toimivallan henkilöllisen ja asiallisen ulottuvuuden käsittelyn jälkeen. Käytän seuraavassa nimitystä yleinen valvonta kuvaamaan OA:n muita tehtäviä paitsi kertomusten antamista ja säädösten muutoksia koskevia ehdotuksia.

1. Toimivaltaa koskevat säännökset

a. HM 49 ja OAJS 1, 2 ja 7 §

Hallitusmuodon säännöksistä löytyy varsin vähän aineksia OA:n yleisen valvonnan piirin rajaamiseen. HM 49,1 §:ssä on käytetty rinnastusta »tuomioistuinten ja muiden viranomaisten». HM 49,2 §:ssä edellytetään OA:n läsnäolo-oikeutta »valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa» sekä tiedon saamista »valtioneuvoston ja sen ministeriöiden, tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten...» pöytäkirjoista. Momentin loppusäännöksen mukaan OA:llä on oikeus ajaa syytettä vir-

heestä tai laiminlyönnistä »virkatoimissa». OAJS:n merkitys OA:n toiminnan alan rajaamisessa saattaa olla ongelmallinen. Lähtökohtana on joka tapauksessa pidettävä HM:n säännöksiä.

OAJS:n ja HM:n säännösten suhteesta voidaan yleensä edellyttää, että OAJS:n säännös määrää yhden menettelyn tai tilanteen niistä ehkä monista sovellutusvariaatioista, jotka HM 49 §:n mukaan olisivat mahdollisia. OAJS on siten vain eräänlainen täytäntöönpanosäännös. Tällainen tarkempi rajaaminen on HM 49 §:ssä edellytetty (»eduskunnan hänelle laatiman ohjesäännön mukaan») ja OAJS:n säännöksellä tulee siten OA:tä ja muita viranomaisia sitovasti määrätyksi, mikä on tietyn OA:tä koskevan normin tarkempi sisältö. OAJS:llä ei kuitenkaan voida kaventaa HM 49 §:n mukaan OA:lle selvästi kuuluvaa valtuutta.

Käsitykseen, että OAJS:llä ei ole voitu laajentaa HM:n normia, sisältyy kuitenkin ongelmallisia piirteitä. Esim. OAJS 4 §:n määräykselle, että OA voi antaa huomautuksen VN:lle ja, jos se jätetään varteenottamatta, antaa asiasta kertomuksen EK:lle, ei ole selvää tukea HM 49 §:ssä. Tällaista tukea ei myöskään löydy HM:n muista säännöksistä taikka HM:a säädettäessä voimassa olleesta (42/17. 6. 1918) taikka OA:n jo toiminnassa ollessa säädetystä uudesta MinVastL:sta (274/25. 11. 1922). Samoin ei OAJS 9 §:n mukaisella mahdollisuudella tehdä ilmoituksia säädösten puutteista VN:lle ole tukea HM 49 §:ssä, jossa viitataan vain EK:lle annettavassa kertomuksessa käsiteltäviin asioihin. Millä perusteella tällaiset, vailla suoranaista HM:ssa olevaa tukea annetut säännökset voidaan katsoa HM:n mukaisiksi? Nähtävästi ainoa selitys on se, että kyseisten säännösten normisisältö ajatellaan HM:ssa — tosin tacite — edellytetyksi ja OAJS:ssä tulleen siten vain tarkemmin järjestetyksi sellaista, mikä järjestämättömänä jo sisältyy HM 49 §:ään. Tähän konstruktioon liittyy ajatus, että välittömästi HM:n säätämisen jälkeen valmistettuun OAJS:öön sisältyy HM 49 §:n autenttista tulkintaa.

Mikäli tällaista konstruktiota ei hyväksyttäisi selitykseksi, olisi tarjolla vain kaksi muuta, nähdäkseni kestämätöntä selitystä. Joko olisi katsottava, että HM:n säännökset ovat tyhjentäviä ja että OAJS:n eräät säännökset siten rikkovat HM:a. Taikka olisi katsottava, että HM 49 §:n maininta »johtosäännön mukaan» sisältäisi valtuuden poiketa siitä, mitä HM 49 §:ssä on edellytetty. Tällainen HM:n säännöksestä poikkeamisdelegaatio olisi ilmeisesti sijoitettavissa osaksi normihierarkista rakennelmaa. Sellaisenaan ja pysyväksi tarkoitettuna järjestelynä se kuitenkin olisi säädösjärjestelmällemme vieras ja nähdäkseni on selvää, että tällaista ei ole HM 49 §:ää tai OAJS:ää säädettäessä ajateltu (esim. prvm 10/OAJS 19 vp perustelut).

Mainittu autenttisen tulkinnan ajatus ei kuitenkaan saa johtaa koko HM 49 §:n tulkintatilanteen kääntymiseen päälaelleen siten, että totea-

muksesta, jonka mukaan OAJS:llä ei ole voitu laajentaa HM 49 §:n sisältöä, tullaan siihen, että OAJS on HM:n mukainen ja tällä perusteella tyydytään selvittämään OA:n valtuuksia vain OAJS:n nojalla.[71] Autenttisen tulkinnan konstruktiolla ei voida selittää OAJS:n säännöstä, joka olisi HM 49 §:n selvän sisällön vastainen, vaan sillä voidaan vain luoda teoreettisesti tarpeellista oikeutusta eräille OAJS:n säännöksille. Tämä konstruktio ei valaise kysymystä, ovatko OA:n valtuudet HM 49 §:n nojalla mahdollisesti laajemmat, kuin mitä OAJS:ssä näyttäisi edellytetyn.

Yleisen valvonnan henkilöllisen ulottuvuuden kartoituksessa voitaisiin lähteä säännöksissä käytetyistä ilmauksista ja yrittää selvittää niille oma merkityssisältönsä. Selvitysten tuloksista riippuen saataisiin tällöin nähtävästi erilaisia valvonta-aloja eri toiminnoissa. Tällainen menettely kuitenkin jäisi varsin teoreettiseksi ja joutuisi nojaamaan käsitteisiin, joita ei voida pitää julkisoikeudelliseen ajatteluun vakiintuneina. Se olisi heikosti perusteltu myös siksi, että se ei vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. HM 49 §:ssä ja OAJS:ssä olevilla, jossain määrin horjuvilla sananvalinnoilla ei voida katsoa pyrityn erilaisiin sovellutusaloihin eri valtuuksille.

Käytettyjen ilmaisujen horjuvuus näkyy hyvin OA:n yleistä tehtäväpiiriä koskevissa OAJS 1, 2 ja 7 §:n säännöksissä. OAJS 1 §:n mukaan OA:n tulee valvoa, että »tuomarit ja muut virkamiehet» noudattavat lakia ja erityisesti ryhtyä toimenpiteisiin, milloin »tuomari tai muu virkamies» on »virkatoimessaan» syyllistynyt säännöksessä mainittuihin virheisiin. OAJS 2 §:n säännöksessä ei puhuta virkamiehestä vaan »tuomioistuinten ja virastojen» istunnoista sekä »tuomioistuinten ynnä muiden viranomaisten» pöytäkirjoista. OAJS 7 §:ssä käytetään tuomariin rinnastettuna ilmauksena 1 §:ssä käytetyn virkamiehet-sanan sijasta viranomais-sanaa. Vaikka viranomainen-, virasto- ja virkamies -sanoilla epäilemättä oli toisistaan eroava merkityksensä jo HM:a säädettäessä, ei viranomais-sanaa ole OAJS:n säännöksissä nähdäkseni käytetty ilmauksena, joka määräisi OA:n kompetenssia samassa säädöksessä käytetystä virkamies-sanasta poikkeavasti.

Tavoitteena on sananvalinnasta riippumatta nähtävästi ollut osoittaa valvonnan kohteeksi tietynlaiset *toimet*. Tätä osoittaa myös se, että

71 Sanotunkaltaiselta vaikuttaa *Kastarin* esittämä, *Puhakan* kantaa selostava ajatuskulku, *Kastari*, Voidaanko..., 186.

vaikka eri yhteyksissä sanotaan valvonnan kohdistuvan »viranomaisiin», kaikki viittaukset OA:n *toimenpiteisiin* liittyvät kohteena olevaa toimintaa osoittaviin ilmauksiin: »virkatoimissa», »virkamies virkatoimessa», »virkatoimessa», »virkatoimiin», »virkavirheestä» (HM 49 §, 2 sekä OAJS 1 ja 4,1 sekä 2 ja 5 §).

Jo HM 49 §:n tekstin mukaan on ilmeistä, että OA on tarkoitettu OK:n kanssa rinnasteiseksi viranomaiseksi. Ilmeisen osuva on se *Kastarin* (Voidaanko..., 184—185) esittämä toteamus, että OA-instituuttia ei voitu HM:n säätämisen myöhäisvaiheessa mukaanotettuna enää ehyesti sovittaa jo valmiiksi hioutuneeseen laillisuusturvamekanismiin ja että tämän vuoksi nimenomaisten säännösten puuttumista OA:n kohdalla ei ilman muuta voida tulkita merkiksi siitä, että OA:llä ei ole kysymyksessä olevaa valtuutta. Tämä käsitys merkitsee sitä, että OA:n valtuuksien rajoja osoittavat ilmaukset saattavat viitata OK:lle kuuluvien kaltaisiin valtuuksiin, vaikka käytetyt sanonnat eivät täysin vastaisi OK:sta käytettyjä.[72]

HM 46,1 §:ssä on OK:n yleisen laillisuusvalvonnan piiri rajattu sanonnalla »että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia...» Samalla tavoin erillisinä on ko. sanoja käytetty nykyisessä OKOS 5 §:ssä sekä 1922 OKOS 5 §:ssä. HM:n säätämisen aikaan voimassa olleen senaatin ohjesäännön (30/13. 9. 1892) 57 §:n mukaan oli prokuraattorin pidettävä silmällä lakien noudattamista »tuomioistuimissa ja virastoissa» ja seurattava, että kukin »virassaan» täytti velvollisuutensa. Kielellisesti viittaisi viranomainen- ja virkamies -sanojen käyttäminen yhdistettynä jataikka tai-konjunktioilla siihen, että kyseessä on kaksi erillistä kokonaisuutta. Valvonnan piirin rajaaminen edellyttäisi tämän mukaan kummankin kokonaisuuden erikseen osoittamista.[73] Pidän kuitenkin ilmeisenä, että ko. sanankäytöllä ei ole pyritty kahden erillisen kontrollikohteen osoittamiseen. Viranomais-käsitteelle ei nähdäkseni ollut muodostunut positiivis-oikeudellista tai käytännössä vakiintunutta sisältöä ja valvonnan piiriä osoittava »virkamiehet» kuvaus epäilemättä sisälsi myös kaikki »viranomaiset». HM:a säädettäessä ei näy pyrityn muuttamaan prokuraattorin silloin vakiintunutta tehtäväpiiriä. Senaatin ohjesäännön määräyksissä ei esiinny johdonmukaista erottelua virkamies ja viranomainen sanojen välillä.

---

72 *Hakkila*, 221, toteaakin, että OK:n valvontaa koskevia viranomainen- ja virkamies-sanoja on käytetty samassa laajassa merkityksessä kuin puhuttaessa OA:n velvollisuudesta valvoa viranomaisten toimintaa. Ks. myös 905—907, jossa on OA:n kompetenssin määrittelemisessä pyritty kartoittamaan virkamies- ja viranomaiskäsitteitä.

73 Tämäntapaisen eronteon mahdollisuuteen HM 46 §:n yhteydessä tuntuu viittaavan *Tarjanne*, s. 12, alaviite 44.

HM 49 §:n nojalla on OA:llä valtuus tutkia ainakin tekoja, jotka voivat aiheuttaa virkasyytteen. Täten määräytyvä toimipiiri perustuu RL 2 luvun 12 §:ään. RL 2: 12 soveltamisala on hyvin laaja ja sulkee välttämättä piiriinsä kaikki sellaiset toiminnat, jotka voidaan kuvata viranomais-toiminnaksi. Tässä voidaan sen vuoksi lähteä virkamies- ja virkatoimi-ilmauksista ja sivuuttaa ilmaukset viranomainen ja virasto.

Sanaa virka käytetään meillä lähinnä vain hallinto-oikeudellisena käsitteenä, virkamies on hallinto-oikeudessa ja rikosoikeudessa eri sisältöisenä käytetty nimitys, ja virkatoimi- ja virkavirhe-sanoilla saatetaan kuvata kummankin tyyppisen »virkamiehen» toimia ja näitten laatua. Mainitut kielenkäytön erot ovat nähtävästi olleet olemassa jo HM:a säädettäessä.[74] Lähtökohdaksi ei siten voida ottaa virka-sanaa, vaan säännöksissä käytetyt ilmaukset. Kun virkavirheen täytyy HM 49,2 §:n sanonnankin mukaan tarkoittaa juuri virhettä virkatoimessa, jäävät säännösten tutkimisessa merkitseviksi vain »virkatoimessa» HM 49,2 §:ssä sekä »virkamies ... virkatoimessaan» OAJS 1 §:ssä. Sekä käytäntö että oikeustiede lähtevät nähtävästi siitä, että virkatoimi on juuri »virkamiehenä» pidetyn henkilön tässä asemassaan suorittama toimenpide eikä virkatoimessa sanonnalla siten ole sisältöä »virkamiehen» toimien ulkopuolella.

Kun virkamies-sana voi viitata joko rikosoikeudellisiin tai muihin, lähinnä hallinto-oikeudellisiin käsitteisiin, on selvitettävä, tarkoitetaanko OA:tä koskevissa säännöksissä virkamiehellä ja virkatoimella rikosoikeudellisesti virkamiehiksi katsottavia henkilöitä vaiko jollain muulla perusteella rajautuvaa henkilöryhmää. OA:n valtuuksia koskevissa kannan-

---

74 Ks. esim. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, 50—; *Ståhlberg,* Yleinen osa. 1913, 42—; *Erich,* Staatsrecht, 90—. Ks. myös RL 2: 12 säätämisvaiheet ja niistä esim. *Rytkölä* LM 1955, erit. 761 alav. 13. »Virkamies» -nimityksestä ks. myös *Palme,* 90—91.

Tässä merkityksettömäksi jää, missä määrin ei-rikosoikeudellinen »virkamies» olisi lopultakin vain löyhä yleisviittaus kielenkäytössä. Virkamiesoikeudellisen ytimen lisäksi se kuvaisi piirteitä, joilla on merkitystä vain määrättyjen kysymysten kohdalla. Ehkä laajimmalle ulottuva tällainen lisäke liittyy ns. Maksuvapautus L:n (411/1929) 2 §:n soveltamiseen. Vaikka säännös koskee virassa tai toimessa aiheutuvaa vastuuta ja vaikka sen soveltamisessa on nähtävästi tultu lähelle RL 2: 12 soveltamisalaa, on viimemainittu säännös RL:n soveltamisalaa määräävänä autenttisena määritelmänä riippumaton myöhemmistä, eri mielessä laadituista säännöksistä. Ko. 2 §:n soveltamisesta ks. *Hoppu,* 167—178.

otoissa on sekä oikeustieteessä että käytännössä nojattu juuri rikosoikeudelliseen virkamieskäsitteeseen. Ainakaan alustavasti en pidä tätä RL 2:12 säännökseen vetoamista osoituksena rikosoikeudellisen käsitteen omaksumisesta sellaisenaan, vaan pidän mahdollisena, että RL 2:12 on pidetty pääasiallisena ohjeena, joka ehkä vain modifioituna sopii OA:n valtuuksien osoittajaksi.

b. RL 2:12

HM 49 §:n mukaan koskee OA:n syyttämisvaltuus virhettä tai laiminlyöntiä virkatoimissa. Kyseessä ovat siis kaikki rangaistaviksi säädetyt teot, jotka on tehty virkatoimessa. Rangaistavia tekoja koskeva yleissäädös on rikoslaki. Rikoslakiin sisältyy virkamiesten virkarikoksia koskeva 40 luku, eräitä muita rikostunnusmerkistöjä teoista, jotka on laissa ilmeisesti tarkoitettu virkarikoksina käsiteltäviksi,[75] sekä eri rikoksia koskeviin säännöksiin olennaisesti liittyvä virkamiehen määritelmä 2 luvun 12 §:ssä. Tätä lakia oli HM:n säätämisen aikoihin sovellettu noin 30 vuotta. Tämän vuoksi on epäilyksetöntä, että virkavastuuta ja virkasyytettä koskevissa säännöksissä HM 49 §:ssä ja OAJS:ssä on käytetty virkatoimi- ja virkamies-sanoja juuri rikoslain tarkoittamassa mielessä. Näin sitäkin suuremmalla syyllä kun HM:sta tai OAJS:stä ei voida osoittaa perustetta jonkin muun virkamieskäsitteen omaksumiselle. Kun säännöksissä ei ole perustetta myöskään sille, että rikoslain virkamies-käsitettä olisi sovellettava OA:n toimivaltuuksiin jotenkin modifioituina, määräytyy OA:n syyttämisvaltuus suoraan ja miltei yksinomaan [76] rikoslain virkamieskäsitteen mukaisesti.

Vaikkakin HM:ssa on mainittu nimenomaisesti vain syyttämisvaltuus, on ilmeistä, että samaa rajausta on sellaisenaan sovellettava kaikkiin OA:n yleisen valvonnan piiriin kuuluviin toimenpiteisiin. A maiore ad minus päättelyn mukaan olisi epäjohdonmukaista, jos OA ei voisi kohdistaa lievempiä keinoja kuin syyttäminen henkilöihin, jotka kuuluvat hänen

---

[75] Ks. näistä *Eloranta,* LM 1959, 340—; *Honkasalo,* Erityinen osa III, 236; *Salmiala,* DL 1952, 363— sekä myös *Erich,* Puhakan arvostelu, LM 1924, 59—60.

[76] MinVastL:n erityiskysymykset on tekstissä sivuutettu. SRL:n alaisiin liittyvät kysymykset tulevat esille seuraavassa jaksossa. — Ks. myös Ruotsissa vastikään esitettyjä ajatuksia virkavastuun laajuudesta ja virkavastuun merkityksestä lainvalvojien kompetenssin rajaamisessa, SOU 1969: 20, eritt 80—84.

syytevaltaansa. Kun toisaalta rikoslain virkamies-käsite on alaltaan tavattoman laaja ja OA:n yleinen valvontatehtävä on rajattu juuri virkamiestoimintaan, ei ole juuri ajateltavissa, että rikoslain tarkoittamien virkamiesten piirin ulkopuolella olisi vielä »virkamiehiä», joihin OA voisi kohdistaa muita kuin syyttämistoimenpiteitä. Tällainen ajatus on sitäkin vähemmän perusteltavissa, kun virkamiehen määrittelylle, joka ulottuisi laajemmalle kuin RL 2: 12, ei ole säädännäistä pohjaa.[77] Käytäntö, jossa OA:n valtuudet on rajattu rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen mukaan, on siten ollut perusteltu.[78]

Hallinto-oikeudellisella virkamies-käsitteellä on kuitenkin merkitystä silloin, kun rikosoikeudellinen virkamiesvastuu johtuu siitä, että ryhmä toimia, joita materiaalisen sisältönsä puolesta ei muuten pidettäisi virkatoimina, on saatettu rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin järjestämällä ne »viraksi». Tällaisia järjestelyjä esiintyy erityisesti kunnallishallinnossa, jossa virkasuhdetta käytetään usein silloinkin, kun kysymyksessä ei ole julkisen vallan käyttäminen. Kun yleensä lienee selvää, milloin tällainen järjestely on olemassa, ja kun tässä ei ole merkitystä sillä, minkä julkisyhteisön virasta on kysymys, en pidä aiheellisena kajota kirjallisuudessa esitettyihin virkamisoikeudellisiin käsityksiin.[79]

---

77 Kuten esim. *Rytkölä,* LM 1955, 761—764, esittää, lankeaa hallinto-oikeudellisesti virkamiehinä pidettävien henkilöiden ryhmä täysin rikosoikeudellisesti virkamiehinä pidettävien ryhmän sisälle, eikä hallinto-oikeudellisesta virkamieskäsitteestä siten voi olla apua rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen ulkopuolelle vietäville rajanvedoille.

78 Käytännössä on esiintynyt lukuisia tapauksia, joissa asiaa ei ole tutkittu tai kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin siksi, että sen on katsottu kohdistuvan henkilöön, joka ei ole virkavastuullinen. Harvoissa päätöksissä sen sijaan on nimenomaisesti nojattu RL 2: 12 §:ään. Tuorein sellainen lienee OAK 1967, 68—70, selostettu tapaus.

79 Ks. näistä *Rytkölä,* LM 1955, 758—760 ja *sama,* Virkamiesoikeus, 2 p., 1, sekä *Tarjanne,* 1—9 ja niissä esitetyt lähteet. Virka- ja työsuhteiden välisestä rajanvedosta ks. myös *Sipilä,* Suomen työoikeus I, 62—65.

En voi yhtyä käsitykseen, että olisi olemassa viranhaltijoita, jotka eivät olisi RL 2: 12 mukaan vastuullisia. Toisin on katsonut *Kuuskoski* lausuessaan kunnallisen viranhaltijan virkavastuusta (Suomen Kunnallislehti 1951 No 5, 13—): »Tähän määritelmään [= RL 2: 12] sisältyvät ainoastaan ne kunnan viranhaltijat, jotka on asetettu »julkista asiata toimittamaan», so. virkatoimessaan käyttävät julkista valtaa». *Kuuskoski-Hannus,* 304—305, mukaan viranhaltija, »joka suorittaa yksinomaan samanlaisia tehtäviä kuin yksityisoikeudelli-

Kun virkamies-käsite rikosoikeudessa on positiivisoikeudellisesti määritelty, on virkamiehiksi luettavien henkilöitten piirin määrääminen ko. säännöksen (RL 2:12), tulkintakysymys.[80]

Rikoslain kommentaarissaan *Grotenfelt* (51—53) esittää henkilön virkamiehenä pitämisen edellytykseksi, »att genom hans anställning ett särskildt offentligträttsligt maktförhållande mellan staten och funktionären uppstått samt vidare, att anställningen skett frivilligt äfvensom slutligen att en genom lag eller annan offentlig rättstitel bestämd krets av göromål av offentlig karaktär är uppdragen åt honom.» Toiminnan laatu ei ole yleensä asiaan vaikuttava ja virkamiehinä on pidettävä myös niitä, jotka tilapäisinä hoitavat jotakin virkaa tai jotka on määrätty tiettyä virkatehtävää hoitamaan. Jos valtasuhde ei perustu vapaaehtoisuuteen vaan esim. asevelvollisuuteen, ei kyseessä ole virkamies. Muiden kuin valtion palveluksessa olevien osalta *Grotenfelt* toteaa, että koska ne »som blifvit förordnade eller valde att förrätta offentlig syssla eller offentligt ärende, jämväl äro utrustade med offentlig auktoritet för värf i det allmännas tjänst, betraktas också dylika personer av strafflagen såsom tjänstemän.» Kiintoisia ovat *Grotenfeltin* käyttämät esimerkit, jotka osittain modifioivat esitettyjä toteamuksia. Virkamiehiksi hän lukee kunnalliset luottamusmiehet, joille on uskottu täytäntöönpano- ja hallintotoimien suorittaminen, kuten kaupunginvaltuuston ja kunnankokouksen puheenjohtajat

---

set työntekijät, niin kuin talonmies, siivooja, lämmittäjä ja autonkuljettaja, ei ole tekemästään virheestä rikosoikeudellisessa vastuussa». Tämä käsitys ei nähdäkseni ole RL 2:12 mukainen, koska siinä lausutaan vain: »ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- ja hallintokuntien käskynalaiset» ja vasta tämän jälkeen esitetään toteamus, josta *Kuuskosken* siteeraama kohta on osa: »ynnä muut, jotka ovat määrätyt tai valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan».

Oikeuskäytäntö ei liene *Kuuskosken* esittämän kannan mukainen, sillä virkavirheestä on tuomittu esim. liikennelaitoksen rahastaja ja kunnalliskodin sairasosaston osastoapulaiset ja kunnanlääkäri, joiden kenenkään tuskin voi sanoa käyttävän julkista valtaa tai suorittavan tehtäviä, joita ei yksityisoikeudellisella työntekijällä voisi olla suoritettavanaan. Ks. esim. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 308, mainitut tapaukset, jotka on referoitu myös OKK 1961, 70, OKK 1962, 64 ja OKK 1963, 61. Ks. myös *Rytkölä*, LM 1955, 761—764, jossa hän katsoo kaikki hallinto-oikeudellisesti virkamiehiksi luettavat myös RL 2:12 mukaan vastuullisiksi sekä *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 1. painos, 250, jonka mukaan ei voida katsoa, että vain julkista valtaa käyttävät kunnan virkamiehet olisivat virkamiehiä RL 2:12 mielessä, koska muutkin kuin mainitut virkamiehet ovat määrättyjä tai valittuja julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan.

80 Säännöksen esivaiheita selostavat laajahkosti *Ignatius*, LM 1925 ja *Modeen*, Det kommunala..., 126—133, sekä aivan lyhyesti *Rytkölä*, LM 1955, s. 761 aliv. 13.

samoin kuin »tjänstemän och betjänte vid städernas drätselverk och fattigvård, vid kommunalnämnd samt vid de särskilda nämnder och styrelser, hvilka kunna vara tillsatta för olika kommunala ändemål.» Sen sijaan ei kunnallisten edustuskokousten — kaupungin- ja kunnanvaltuustojen — jäseniä ole »ollut tapana» lukea virkamiehiksi. Lisäksi hän mainitsee virkamiehiksi yleisten laitosten, kuten yleisten paloapuyhdistysten, yleisten talousseurojen, leski- ja orpokassojen hallitusten jäsenet, postiljoonit, maalaiskirjeenkantajat, rautatiekonduktöörit, virastojen vahtimestarit, pakkolunastus- ja maanvuokralautakuntien jäsenet, valtiopäivien pankkivaltuusmiehet, valitsijayhdistysten asiamiehet ja vaaliavustajat sekä lautamiehen ja haastemiehen tehtävissä olevat.

Grotenfeltin esitystä varhempana kannanottona mainittakoon *Hermanson,* Inhemsk förvaltningsrätt, 374, jossa esitetty poikkeaa *Grotenfeltistä* sikäli, että *Hermanson* lukee myös kunnallisvaltuustojen jäsenet rikosoikeudellisesti virkavastuisiksi. *Forsman* (Straffrättens allmänna läror, 1 p., 401—402 ja 3 p., 412—413) toteaa, että viralla yleensä tarkoitetaan »en genom rätt eller fördrag begränsad krets af göromål». Yleisellä tai julkisella viralla on ymmärrettävä julkista laatua olevien tehtävien piiriä, joka on julkisen oikeuden rajoittama. Tämän mukaan ei virkamiehenä ole pidettävä ainoastaan valtion virkamiehiä, vaan myöskin yleistä tarkoitusta varten organisoitujen itsenäisten yhteisöjen virkoja ja sellaisia tilapäisiä tehtäviä kuin kunnallislautakunnan puheenjohtaja, vaikkapa ne olisivatkin riippuvaisia kansalaisten vaalista. Sen sijaan ei tällaisena voitu pitää jonkin kansalaispiirin edustamista esim. kaupunginvaltuutetun asemassa, koska sitä ei varsinaisesti voitu pitää virkana tai toimena, vielä vähemmän sellaiseksi voitiin katsoa valtiopäivämiehen asemaa.

Ståhlberg (Yleinen osa, 1913, 306 ja 2 p., 307) toteaa itsehallintoyhdyskuntien toimihenkilöiden vastuusta puhuessaan, että erimielisyyttä voi RL 2: 12 soveltamisesta tulla vain niitten luottamusmiesten kohdalla, »jotka ovat itsehallintoyhdyskuntain eduskuntain jäseniä.» Koska sanotut henkilöt olivat ainakin »valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan», kuten RL 2: 12 edellytettiin, voitiin heitä pitää rikoslain rangaistusmääräysten alaisena. Tueksi *Ståhlberg* esitti vielä sen, että heidän tehtävänsä kunnallisasetuksissa oli nimetty »toimeksi». *Honkasalo* (Erityinen osa III, 235) tyytyy viittaamaan vain eräisiin virkamieskäsitettä tutkittaessa huomioon otettaviin näkökohtiin ja käytännön esimerkkeihin. Hän toteaa kriteerejä etsityn siitä, onko henkilölle uskottu tehtävä tai tehtäväryhmä, joka hänen on virkavastuulla hoidettava. Tälle seikalle ei kuitenkaan voida antaa ratkaisevaa merkitystä. Hän katsoo virkamiehiksi olevan luettava monet julkisoikeudellisessa toimisuhteessa olevat henkilöt, joiden tehtäviä ei ole nimenomaan määritelty, vaan jotka toimivat toisen virkamiehen johdolla ja hänen valvontansa alaisena. Usein virkamiesominaisuuden luomiseen riittää, että toimintaan sisältyy jonkin verran julkista vallankäyttöä tai tehtäviä suhteessa yleisöön.

Rikoslain virkavastuusäännöstä on sovellettava paitsi valtion palveluksessa oleviin vakinaisen viran tai toimen haltijoihin, myös kuntien, kuntainliittojen, Ahvenanmaan maakunnan, evankelisluterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon ja niitten seurakuntien sekä muitten uskonnollisten yhdyskuntien samoin kuin muittenkin itsehallintoyhdyskuntien virkamiehiin sekä lisäksi ylimääräisiin ja tilapäisiin virkamiehiin ja virkaa tai tointa sivutoimena hoitaviin henkilöihin sekä tiettyä virkaa toistaiseksi hoitamaan tai tiettyjä virkatehtäviä suorittamaan määrättyihin henkilöihin.[81] Tässä esityksessä ei voida etsiä vastausta kysymyksiin, onko tietyssä asemassa oleva henkilö rikosoikeudellisesti virkavastuinen. Pidän kuitenkin aiheellisena tarkastella kahta kirjallisuudessa ongelmalliseksi nähtyä, OA:n valvonnan kannalta merkitsevää henkilöryhmää, nimittäin eräitä luottamusmiehiä sekä välittömään valtionhallintoon kuulumattomien laitosten palveluksessa olevia.

Kun RL 2:12 mukaan virkamiehiä ovat mm. ne, jotka ovat »valitut» julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan, ei tehtävän luottamustoimiluontoisuudella ole merkitystä vastuukysymykselle. Merkitystä ei liioin ole sillä, minkä yhteisön luottamusmiehenä ko. henkilöä on pidettävä.[82] Ainoa käytännössä eri mieliä herättänyt kysymys tässä on se, ovatko itsehallinnollisten edustuselinten jäsenet virkamiesvastuun alaisia.

Juuri tätä kysymystä koskevassa artikkelissaan (LM 1925) *Ignatius* lähinnä rikoslain esitöihin nojaten katsoi, että RL:n virkamiehiä koskevia säännöksiä on sovellettava myös kuntien valtuustojen jäseniin. Vuonna 1926 KKO kahdessa ratkaisussaan asettui samalle kannalle (KKO 26 I 51 ja KKO 26 II 216). Tätäkin varhempi viranomaiskannanotto on OAK 1922, 19—20, selostettu tapaus, jossa OA nimenomaisesti tutki kunnanvaltuuston menettelyä ja katsoi sen virheelliseksi, mutta tyytyi vain ilmoittamaan asiasta KHO:lle. KKO:n kannanottojen jälkeisiä tapauksia, joissa OA on tutkinut kunnanvaltuuston tai lautakuntien jäsenten toimintaa ja myös ryhtynyt huomautus- tai syytetoimiin, ovat OAK 1927, 16—17, taltiot 111 ja 112/14. 7. 1927 sekä OAK 1928, 15—16 ja OAK 1929, 8—9 selostetut tapaukset. Näin on myöhemmin katsottu myös tuomioistuinkäytännössä ainakin KKO:n päätöksissä 34 II 398 ja 65 II 66 sekä OKK

---

81 Viimeksimainituista ks. esim. *Merikoski,* LM 1944, erit. 262; *Nuorvala,* LM 1951 ja *Rytkölä,* LM 1956.

82 Luottamusmiehen määrittelystä ks. esim. *Rytkölä,* Virkamiesoikeus, 290 ja *Tarjanne,* 4—8. Luottamusmiesten vastuuta koskevasta oikeuskäytännöstä ks. *Kuuskoski-Hannus,* s. 304, aliv. 1 ja *Modeen,* Det kommunala..., 355—357.

1953, 55 ja OKK 1956, 57 selostetuissa hovioikeuksien ratkaisuissa. (Viimeksimainituista ks. myös Kuuskoski, Maalaiskunta 1954, 660—663). OA:n käytännössä esiintyy sittemmin useita tapauksia, joissa kunnallisten luottamusmiesten toimiin on puututtu ja sotien jälkeisessä kirjallisuudessa on nähtävästi yleisesti lähdetty siitä, että kunnanvaltuutetut ovat toiminnassaan virkavastuullisia.[83]

Tässä yhteydessä riittävää on todeta, että RL 2: 12 sanamuoto sallii tulkinnan, jonka mukaan itsehallinnollisten edustuselinten jäsenet ovat virkavastuullisia ja että tämä tulkinta on oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä vakiintunut. Säännöstä on nähtävästi sovellettava samalla tavoin kuntainliittojen tai maakuntaitsehallinnon taikka kirkollisten itsehallintoyhteisöjen edustuselimiin.[84]

RL 2: 12 mukaan virkamiehiä ovat ne, »jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppalain, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita». Kuten vuoden 1888 valtiopäivien rikoslakivaliokunnan mietinnöstä ja sen sanamuotoa seuranneesta säätyjen vastauksesta ilmenee, on yhteisösanalla tarkoitettu erilaisia itsehallintoyhdyskuntia.[85] Erilaisten laitos-

---

83 Käytännöstä ks. esim. OAK 1946, 55 ja 64—65, OAK 1950, 35—36, OAK 1952, 25—26, OAK 1955, 38—40 ja 50—51, OAK 1958, 51—52, OAK 1959, 51—53. Sotien jälkeisestä kirjallisuudesta ks. *Rytkölä,* Virakamiesoikeus, 1. p, 250 ja LM 1955, 765 sekä *Kuuskoski-Hannus,* 305 ja *Modeen,* Det kommunala..., 134.

84 Näihin on nähtävästi rinnastettava vaalien toimitukseen osallistuvien elinten jäsenet riippumatta siitä, katsotaanko ko. elimet kunnallisiksi tai ei. OA:n kannanotoista, joissa hän on tutkinut ja ryhtynyt toimenpiteisiin vaalilautakuntien tai vaalipiirien keskuslautakuntien toimien johdosta, ks. OAK 1933, 27—29, OAK 1934, 87—90, OAK 1936, 36, OAK 1945, 36—37 ja OAK 1956, 72—73. Ks. myös OKK 1966, 79 selostettu Vaasan HO:n päätös, jossa kunnallisvaalien valitsijayhdistyksen asiamiestä oli pidetty virkavastuisena. Viimeksi mainitusta ks. myös EVaaliL 26 ja 47 §.

85 Lainattu säännöksen kohta kuului 1885 vp annetussa esityksessä (36/85 vp), jonka käsittely jäi kesken, sekä 1888 vp annetussa esityksessä (1/88 vp) ruotsiksi: »som äro satte att förvalta städers, menigheters eller af öfverheten stadfästade allmänna inrättningars eller stiftelsers angelägenheter». Suomenkielisessä muodossa oli menighet sana käännetty yhdyskunnaksi. Vuoden 1888 vp rikoslakivaliokunta lausui mietintönsä perusteluissa tällä kohden: »Vid granskningen af §:n hafva några mindre ändringar af Utskottet vidtagits. Sålunda har det till vinnande af större tydlighet hvad med »menighet» förstås ansetts tjenligt att i §:n särskildt nämna de vigtigaste af dem, nemligen förutom städer, hvilka redan i nåd. prop. äro skildt upptagna, jemväl köpingar, lands-

ten palveluksessa olevien vastuullisuudelle on RL 2:12 määritelmässä siten merkitystä vain sillä osalla, jossa viitataan esivallan vahvistamiin yleisiin laitoksiin tahi säädöksiin.[86] Laissa käytetyn sanonnan esivallan vahvistama voisi ajatella tarkoittavan mitä tahansa julkisen vallan taholta tulevaa hyväksymis-, kirjaamis-, vahvistamis- tms. toimenpidettä, jolla on oikeudellista merkitystä ko. yhteisön statukselle. Tällä tavoin sanontaa nähtävästi tulkitsi *Forsman*, joka luki esivallan vahvistamiksi laitoksiksi mm. osakeyhtiöt, jotka hänen mukaansa eivät kuitenkaan olleet lain tarkoittamassa mielessä yleisiä (Allmänna läror, 1930, 412). Tulkintaa voidaan ehkä pitää oikeana. Se kuitenkin jättää sanonnalle esivallan vahvistama hyvin vähän sisältöä.[87]

Laissa käytetty sanamuoto — *esivallan* vahvistamien — ei ainakaan ole sitä vastaan, että säätämisvaiheessa olisi tarkoitettu poikkeuksellisempaa ja ehkä korkeammalla tasolla tapahtuvaa vahvistamista kuin olisi pelkkä *viranomaisen* antama lupa tai sääntöjen vahvistaminen. Miten sanontaa esivallan vahvistama tulkintaankin, on sanonnan piiriin epäilyk-

---

kommuner och församlingar. Detta har synts så mycket mera behöfligt som finska språket saknar ett tillräckligt häfdvunnet uttryck för begreppet menighet.» Toisin kuin esityksessä käytti valiokunta mietinnössään menighet sanan käännöksenä sanaa yhteisö. Esityksen myöhemmässä käsittelyssä ei tähän kohtaan puututtu. Ks. myös *Ignatius*, LM 1925, 58—59 ja *Rytkölä*, LM 1955, 761, alav. 13.

86 *Rytkölä*, LM 1955, 761, alav. 11 katsoo, että on pysyttäydyttävä muodossa säätös, jolla hänen mielestään on laajempi merkityssisältö kuin sanalla säädös.

87 Esim. asetuksen 3/15.1.1883 (3. osa, kohta 6) mukaan senaatin talousosastolla oli oikeus sallia perustettavaksi mm. säätiöitä hyväntekeväisyys- tai muihin hyödyllisiin tai luvallisiin tarkoituksiin ja vahvistaa näille ohjesääntöjä. Vuonna 1887 annetulla asetuksella (11/20.8.1887, kuvernöörejä koskeva osa, kohta G) kuvernööreille myönnettiin oikeus antaa lupia mm. vapaaehtoisten palokuntien ja taloudellisia tai hyväntekeväisyystarkoituksia varten toimivien säätiöiden perustamiseen, mikäli nämä toimisivat vain läänin alueella. Joitakin näin perustettavissa olleita yhdistyksiä tai laitoksia voisi kuvata »yleisiksi». Silti on epäiltävää, olisiko RL:a säädettäessä ajateltu virkavastuullisiksi myös kaikkien tällaisten, ehkä vain lääninportaassa toimivien »yleisten» säätiöiden, palokuntien, säästökassojen tai yhdistysten asioitten hoitajia. Mainittakoon, että *Hagströmer* esitti rikoslakiehdotuksen tarkastaneen komitean mietinnöstä (KOM ruots. 1884: 12) antamassaan lausunnossa (s. 37) ko. kohdalle muotoa: »... som äro satte att förvalta städers, menigheters eller af *Kejsaren och Storfursten* stadfästade allmänna inrättningars angelägenheter...» (kurs tässä). Ks. tästä myös *Ignatius*, LM 1925, 56—57. Yhdistyksiä koskevien säännösten vaiheista autonomian ajalta ks. *Merikoski, Yhdistymisvapaus*, 16—.

sittä luettava laitokset ja säädökset, jotka on luotu tai joiden toiminta on säännelty erityislailla. Säännöksestä ei ole saatavissa tukea ajatukselle, että laitos- tai säädös-nimityksen soveltuminen johonkin yhteisöön riippuisi siitä, onko sanottu yhteisö katsottava oikeushenkilöksi vaiko muun oikeushenkilön orgaaniksi tai välittömäksi toimintamuodoksi. Säännöksen tekstin perusteella ei sen soveltuvuutta myöskään voida rajoittaa laitoksiin, joita jonkin muun kysymyksen kannalta ehkä kuvataan ilmauksella itsenäinen.[88]

Edellä siteeratussa esityksessään *Forsman* nähtävästi täysin rinnastaa sanat yleinen ja julkinen. Tämä on käsittääkseni perusteetonta. Säännöksessä on käytetty kumpiakin sanoja eikä mikään vuoden 1888 rikoslakivaliokunnan — jossa säännöksen loppuosan viittaus julkiseen toimeen tai asiaan jälleen lisättiin lakiehdotukseen — perusteluissa viittaa siihen, että ko. eri sanoilla olisi tarkoitettu samaa. Yleiskielessä sana »yleinen» ilmeisesti on merkitysalaltaan vähintään yhtä laaja kuin sana »julkinen». Oikeudellisessa kielenkäytössä on sanalla julkinen ilmeisesti suppeampi ja usein myös eriytyneempi merkitys kuin sanalla yleinen. Näin on nähtävästi ollut jo huomattavan varhain.[89] Julkinen-sana käsitetään oikeudellisessa esityksessä helposti samoin kuin julkisoikeudellinen. Viimeksi mainittu sana on myöhemmässä oikeudellisessa kirjallisuudessa saanut merkitystä, jolla tuskin oli vastinetta yleinen tai julkinen sanan käsittämisessä RL:a säädettäessä.

---

88 Ko. kuvauksella operoivista erittelyistä ks. *Modeen*, Om de självständiga...

89 Ko. sanojen merkityssisältöjä ei voida esittää niin tarkkarajaisiksi, että niitten käytöstä säännöksessä voitaisiin sellaisenaan tehdä päätelmiä. Sanoille voidaan enintään osoittaa tiettyihin suuntiin käyvät, toisistaan hieman poikkeavat käyttöyhteydet, jotka vain puoltavat tietynlaista käsitystä RL 2:12 tulkinnassa. *Lönnrot* sanakirjassaan esittää julkinen-sanan käännöksinä: synlig, synbarlig, skenbarlig, uppenbarlig, uppenbar, öppen, fri, oförtegad, kunnbar, offentlig, publik. Yleinen-sanan vastineena hän esittää allmän, allmännelig, gängse, publik, universal, huvudsaklig. Oikeudellisessa kielenkäytössä ero sanojen välillä lienee selvempi siten, että julkisen käyttöala on yleistä suppeampi. *J. G. Sonckin* 1903 ilmestyneessä ruotsalais-suomalaisessa laki- ja virkakielen sanastossa on allmän sana käännetty yleiseksi ja annettu esimerkit allmänting, allmän beskrivning, allmän och enskild gudtjänst ja allmänna fisken. Sanalle offentlig on annettu kaksi eri ryhmää merkityksiä: ensimmäisessä käännöksenä julkinen ja esimerkkeinä julkinen oikeus, julkisoikeudellinen, julkinen asia, julkinen toimitus — toinen ryhmä kuvattuna sanoin som är tillgänglig för allmänheten. Uudempana esimerkkinä yleinen sanan käytöstä voidaan mainita HM 6,3 §:ssä mainittu yleinen tarve (ks. esim. *Kastari*, Sosialisoimisen ..., 40—). Laissa yleisten asiakirjojen julkisuudesta on julkinen-sanalla tosin aivan erityinen merkityksensä, mutta asetelma siinä on kyllä selvä: julkista on vain osa yleisestä.

Kirjallisuudessa esitetyt pohdiskelut siitä, mitä laitosta, oikeussuhdetta, yhteisöä, tointa jne. on pidettävä julkisoikeudellisena, ovat yleensä liittyneet joittenkin hallinto-oikeuden ongelmien selvittämiseen ja tämä tavoite on vaikuttanut sekä lähtökohtiin että päättelytapoihin. Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa esitetyt harvalukuiset määrittelyt ovat puolestaan sisältäneet näitten käsitysten lainailua ja pelkkää käytännön tapausten ilmoittamista. Hallinto-oikeudellisten käsitysten sisällöllä ja kehittymisellä ei voi olla välitöntä merkitystä RL 2: 12 tulkinnassa. Näin on jo siksi, että RL 2: 12 on tiettävästi ainoa positiivis-oikeudellinen virkamiehen määritelmä. Se on myös selvästi tarkoitettu laajemmaksi kuin mitä virkamiehellä muilla oikeuden aloilla yleensä ymmärretään. Rikosoikeudellisena normina sitä ei voida tulkintansa puolesta asettaa riippuvaksi hallinto-oikeuden eri perusteille nojaavista virkamiesmäärittelyistä.[90]

Minkälaista laitosta sitten olisi pidettävä RL 2: 12 mielessä yleisenä? *Merikoski* (Yliopistollinen ..., 82—) esittää korkeakoulujen statuksen määrittelystä, ettei siinä voida kohta kohdalta poimia säädöksistä erilaisia määräyksiä, etsiä niille rinnastuksia yksityisoikeuden puolelta ja päätellä sitten tätä tietä korkeakoulun yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen luonne, vaan asiaa on tarkasteltava kokonaisuutena ja kaikki seikat yhtaikaa huomioonottaen. Sama pitää paikkansa RL 2: 12 mukaisen »yleisen» tulkitsemisessa. Riippumatta siitä, minkälaiseksi sen suhde (hallinto-oikeudelliseen) »julkiseen» nähdään, ei yleisen sisältöä nähdäkseni voida määrittää mielikuvilla operoivan yhteenlaskun avulla, vaan kutakin tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena juuri RL 2: 12 yhteydessä. Tarkastelussa on tällöin otettavat huomioon säännöksen tavoitteet ja se, että kyseessä on rikosoikeudellinen, rangaistavuutta määräävä säännös, jota ei pidä tulkita laajentavasti. Kun lain syntyvaiheista ei ole saatavissa valaistusta yleinen-sanan merkityssisältöön tässä yhteydessä,[91] on tulkinnassa pitäydyttävä ilmauksen merkitykseen yleisessä ja juridiikan kielessä sekä lisäksi säännöksen soveltamiskäytäntöön.

---

90 Käsitteiden keskinäiseen riippumattomuuteen viittaa epäsuorasti esim. *Hakulinen*, joka katsottuaan Åbo Akademin julkisoikeudelliseksi säätiöksi silti katsoi kysymyksen RL 2: 12 sanonnan soveltuvuudesta avoimeksi todeten tosin painavien syitten ainakin tietyissä tapauksissa puhuvan myönteisen vastauksen puolesta, LM 1934, s. 284, alav. 21.

91 Yleisiä laitoksia koskeva maininta esiintyi rikoslakiehdotuksissa ensimmäiseksi vuoden 1875 ehdotusta tarkistaneen komitean mietinnössä (KOM ruots. 1884: 12) virkarikoksia koskeneen luvun lopussa (390 §). Perusteluissa ei tästä

Jos yleinen sana käsitetään juridiikan kielessä käyttöalaltaan vähintään yhtä laajaksi kuin sana julkinen, on perusteltua katsoa, että kaikki riidattomasti julkisoikeudellisina pidetyt laitokset tai säädökset ovat myös RL 2: 12 mielessä yleisiä. Tällainen kanta tuskin on ristiriidassa käytännönkään kanssa. Jäljelle jää kysymys, mitä muita laitoksia olisi pidettävä RL 2: 12 tarkoitettuina laitoksina. Onko sellaisiksi katsottava myös laitoksia, joiden julkisoikeudellisuutta on pidetty kiistanalaisena ja mahdollisesti sellaisiakin laitoksia, joita ei ole oikeustieteessä edes yritetty kuvata julkisoikeudellisiksi? Vastaus voidaan antaa vain kunkin laitoksen osalta ja sen käsittämän kokonaisuuden huomioon ottaen erikseen. En katso asiakseni puuttua yksittäisiin sovellutusongelmiin, vaan viittaan asiasta käytyyn keskusteluun. Yleisesti katsoisin, että RL 2: 12 oleva ilmaus »yleinen» on käyttöalaltaan siinä määrin ilmausta »julkisoikeudellinen» laajempi, että aina kun voidaan perustellusti lausua jonkin laitoksen tai sen jonkin osan olevan julkisoikeudellisesti järjestetty taikka laitoksen suorittavan joitakin julkisoikeudellisia tehtäviä, on lähellä olettamus, että se julkisen kontrollin tarve, joka on rikoslain virkarikossäännösten yleisrationa, ulottuu myös laitoksen ko. tehtäviä hoitaviin henkilöihin.[92]

---

kohdasta ollut mainintaa. Mietinnöstä antamassaan lausunnossa *Hagströmer* (33—37) esitti edellä alav. 87 mainittua sanamuotoa ja perusteluista päätellen hän tällöin piti yleisinä laitoksina mm. yleisiä maanviljelysoppilaitoksia, yleisiä paloapuyhtiöitä ja leski- ja orpokassoja. Vuoden 1885 esityksessä (36/85 vp) kohta oli jo nykyisessä muodossaan eikä siihen lain myöhemmissä käsittelyvaiheissa kajottu.

Kun RL 2: 12 on rikosoikeudellinen säännös, eivät sen tulkinnassa juuri tulle kyseeseen ne *Hopun* (167, 171, 178 ja 284) MaksuvapautusL:n 2 §:n osalta esittämät näkökohdat, joissa on kiinnitetty huomiota säännöksen tarkoitukseen ja lain ration ulottumiseen muihinkin ryhmiin kuin lakia säädettäessä oli asian laita. Vastuun edellytyksiä koskevia säännöksiä ei voida käsitellä samalla väljyydellä kuin vastuusta vapauttamisen edellytyksiä koskevia.

92 Kirjallisuudesta ks. *Hakulinen*, LM 1934; *Tarjanne*, Virkasuhteen, 3—9 ja *sama*, LM 1937; *Sipilä*, Kansaneläke 1938, 15—19; *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, 172—175 ja 191—193; *Merikoski*, Korkeakoulujen..., 47—59; *Kivimäki*, LM 1954; *Taxell*, JFT 1954; *Kastari*, Suomen Pankin..., 198; *Rytkölä*, LM 1955, 764—767; *Merikoski*, Julkisoikeus I, 240—247; *Ellilä, Tauno*, Yhteiskunnallisen korkeakoulun...; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 350—352; *Modeen*, Om de självständiga...; *Merikoski*, Yliopistohallinnon..., 65—90; *Sipilä*, Näkökohtia..., 321—339; *Merikoski*, DL 1967.

Periaatteellisesti merkittävän kannanoton sisältää OA:n päätös 2101/11. 12. 1969. Päätös oli annettu kanteluun, joka koski Tampereen yliopiston valtuuskunnan päätöstä siitä, ketkä olivat oikeutetut tutustumaan valtuuskunnan pöytäkirjoihin. Päätöksessään OA totesi valvontaansa kuuluvia virkamiehiä olevan kaikkien niitten, jotka RL 2: 12 mukaan ovat rikosoikeudellisesti virkavastuullisia, ja jatkoi mm: »Kysymys eräitten laitosten oikeudellisesta luonteesta on ollut oikeustieteessä kiistanalainen. Esitetyissä mielipiteissä on yleensä sivuutettu kysymys laitosten hallintoelinten jäsenten rikosoikeudellisesta vastuusta eikä myöskään oikeuskäytännöstä ole yleensä saatavissa ohjetta siihen, onko edellä tarkoitettujen, oikeudelliselta luonteeltaan kiistanalaisina pidettyjen laitosten hallinnossa toimivia pidettävä virkavastuun alaisina. Tampereen yliopiston toiminta on järjestetty yksinomaan sitä koskevalla, toukokuun 18 päivänä 1962 annetulla lailla Yhteiskunnallisen korkeakoulun järjestysmuodon perusteista (319/1962) sekä tämän lain nojalla ..... Huomioon ottaen tavan, jolla Tampereen yliopiston toiminnasta on säädetty, sekä sen, että Tampereen yliopiston on edellä mainittujen säädösten ja korkeakouluja ja niissä annettavaa opetusta yleensä koskevien säädösten nojalla katsottava muodostavan osan epäilyksettä julkisena pidettävää korkeakoulutasoista opetustointa, katson, rajoittuen yksinomaan kysymykseen rikoslain virkavastuusäännösten soveltuvuudesta, että Tampereen yliopiston valtuuskuntaa, jonka toiminta on säädelty edellä mainituissa valtioneuvoston päätöksissä, on pidettävä elimenä, jonka jäsenet ovat rikoslain 2 luvun 12 §:n säännöksessä tarkoitetuin tavoin »asetetut hoitamaan» sanotussa lainkohdassa tarkoitetun laitoksen asioita ja jonka jäsenet niin ollen ovat tässä toiminnassaan rikosoikeudellisen virkavastuun alaisia, jollei valtuuskunnan kulloisenkin toimenpiteen erityisestä laadusta yksittäistapauksessa muuta johdu.»

RL 2: 12 mukaan ovat virkavastuullisia ne, jotka ovat asetetut hoitamaan (som äro satte att förvalta) ko. laitosten asioita. Erityisesti ruotsinkielisen asun — joka lain säätämisaikaan oli ensisijainen — mukaan on selvää, että virkavastuullisia eivät ole kaikki laitoksen palveluksessa olevat, vaan ainoastaan laitoksessa tietyssä asemassa olevat henkilöt. Ilmeistä on, että vastuullisiin voidaan lukea ainakin ne, jotka on asetettu johtamaan laitoksen toimintaa sekä ne, joille on virkaan verrattavalla tavalla uskottu määrätty, pysyväksi tehtäväksi tarkoitettu osa laitoksen hallinnosta. Myöskään ei voida sivuuttaa sitä seikkaa, että laitosten palveluksessa olevien asemaa on saatettu muotoilla virkasäännöin, käyttää säännöksissä nimityksiä virkamies, virkavirhe, virkavelvollisuus tms., järjestää kurinpitomenettelyjä jne. Mikäli näin on tapahtunut, siis luotu — lainsäätäjän viittauksien mukaisesti tai lainsäätäjän vaietessa — tietty-

jen toimihenkilöitten ympärille sellaisia säännöstöjä ja katsomuksia, jotka yleensä liitetään hallinto-oikeudelliseen virkaan, on lähellä päätelmä, että tällaisten tehtävien hoitajat on katsottava RL 2: 12 mukaan virkamiehiksi, vaikkakaan heidän tehtäviensä laatu ei sellaista muuten edellyttäisi.

Edellä on jo esitelty ratkaisuja, jotka koskivat itsehallintoyhteisöjen luottamusmiehiä. KKO:n käytännössä on RL 2: 12 tarkoitettuna virkamiehenä pidetty valtionrautateiden metsänhoitajan tilapäisesti valtionrautateiden palvelukseen ottamat piirityönjohtajat ja metsäkasööri heidän toimiessaan rautateiden palveluksessa (32 II 101), postiautossa toimiva sijaispostiljooni (42 II 149; myös OKK 1942, 57—58), postimies (48 II 114 ja 302), kirjeenkantaja (56 II 28), kuntainliiton työlaitoksen johtaja (30 II 516), kunnan paloapuyhdistyksen hallituksen puheenjohtaja (33 II 50, myös OKK 1933, 116—117), kaupungin kansanpuiston vahti (32 II 124), kaupungin liikennelaitoksen raitiovaunun rahastaja (49 II 12), kaupungin polttoainetoimiston piirityönjohtaja (53 II 84), kaupungin liikennelaitoksen autokorjaamon työnjohtaja (56 II 36), kunnansairaalan lääkäri, ylihoitaja ja lastenhoitaja (64 II 69), sekä Vankeusyhdistys r.y:n asettama työleirin esimies antaessaan määräyksiä ehdonalaiseen vapauteen päästetyille, työleirille määrätyille kuritushuonevangeille (53 II 55; tapauksessa tosin on kyseessä virkamiehen vastustaminen, mutta siinä on kuitenkin vedottu nimenomaisesti RL 2:12:ään).

Viimeksi mainitun tapauksen sisältämään periaatteelliseen ratkaisuun samaistuu myös OA:n kanta tapauksessa OAK 1935, 37—38, jossa pantiin rekisteröidyn yhdistyksen omistaman työlaitoksen johtaja syytteeseen. OAK 1965, 59—62, annettiin huomautus eräälle pienpuualan tutkimuksia tehneelle toimikunnalle. OAK 1966, 71—73, annettiin huomautus metsänhoitolautakunnan katselmusta varten asettamalle lautakunnalle. Taltion 375/25. 2. 1969 tapauksessa OA tutki postisäästöpankin viran- ja toimenhaltijain menettelyä, kun postisäästöpankki oli käyttänyt työntekijän tilille pankkiin maksettuja lomakorvauksia pankilla työntekijältä olevan saatavan kuittaamiseen. OKK 1967, 54—57, OK katsoi, että Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet olivat virkavastuisia, mutta eivät sen sijaan muut Yleisradion toimihenkilöt.

Virkavastuullisuuteen kielteisiä KKO:n kannanottoja ovat 35 II 594, jossa varapostiljoonina toiminutta ei pidetty virkavastuisena, 54 II 138, jossa kansanopistonjohtajaa ei katsottu virkavastuiseksi, 55 II 137, jossa virkavastuisena ei pidetty kunnalta lossinkuljetuksen tehtäväkseen ottanutta henkilöä (myös OKK 1955, 52—53) sekä 60 II 150, jossa virkavastuisena ei pidetty yksityisen kauppaoppilaitoksen rehtoria. Vastaavansuuntaisia OA:n kannaottoja sisältyy OAK 1935, 86, ja OAK 1936, 44—46, joissa kansanopiston johtajaa ei katsottu virkavastuiseksi sekä OAK 1965, 83—84, jossa metsänhoitoyhdistystä ei pidetty OA:n toimivaltaan

kuuluvana. Selvä on OAK 1962, 90—91, tapaus, jossa todettiin, etteivät välimiesten toimet kuulu OA:n valvottaviin. OAK 1967, 62—64, katsottiin, etteivät metsänhoitolautakunta, sikäli kuin se toimi metsäkoulun omistajana, ja koulun johtokunta omistajan puolesta koulun toimintaa valvovana elimenä olleet virkavastuullisia.

— — — —

Mikä on OA:n asema RL 2: 12 tulkitsijana? Oikeudellisesti on tilanne selvä: OA harkitsee itse kompetenssinsa. Vaikka OA:n kannanotot eivät sido ko. virkamiestä eivätkä asiaa mahdollisesti käsittelemään joutuvaa tuomioistuinta, on niillä tuntuvaa arvovaltaa sekä oikeustieteen huomioonottamana käytäntönä että oletettavasti myös tuomioistuimissa. Kun RL 2: 12 on nimenomaan rangaistavuutta koskeva säännös ja kun rangaistuksen päättäminen rikoslakia soveltaen on yksinomaisesti tuomioistuinten tehtävänä, aiheutuu tästä tiettyjä seurauksia myös OA:n toiminnalle.

Mikäli tuomioistuinkäytännössä on vakiintunut tietty RL 2: 12 tulkinta, OA yleensä noudattaa sitä. Tämä menettely ei nähdäkseni ole suositeltava pelkästään keinona välttää kitkoja, vaan se on myös periaatteellisesti oikein huomioonottaen OA:n aseman valtiokoneistossa. Vain painavista syistä voisi OA:n olla asiallista nostaa syyte menettelystä, joka tuomioistuinkäytännöstä päätellen ei olisi virkavastuullista. Poikkeustilanteita lukuunottamatta ei OA:llä ole tarvetta laajentaa toimintaansa ulkopuolelle sen jo hyvin laajan piirin, jonka tuomioistuinten soveltama rikosoikeudellinen virkamiesvastuu muodostaa. Juridisen normiston ulkopuolella voisi tämän vuoksi ajatella suositusta, jonka mukaan OA — joka ei kuulu varsinaiseen oikeudenhoitokoneistoon — ei pyri kehittämään virkavastuuta tapauksissa, joiden kaltaisissa oikeudenhoitoelimet ovat päätyneet sen kieltävään kantaan.

Kun on odotettavissa, että OA ei pyri syyttämään tilanteessa, jossa hän voi olettaa tuomioistuimen suhtautuvan kielteisesti RL 2: 12:n soveltuvuuteen, rajoittuisi tällaisen suosituksen merkitys muihin kuin syytteen nostamistilanteisiin. Kun huomautuksien antaminen ei perustu kirjoitettuun normiin ja kun huomautuksen kohteeksi joutuneella ei ole edes sitä turvaa, minkä tuomioistuimen käsittely ja mahdollinen OA:n omaksumasta poikkeava RL 2: 12 tulkinta toisi, on aiheellista, että OA ei pyri edes huomautusteitse kehittämään RL 2: 12 soveltamisalaa laajemmalle kuin miksi se on tuomioistuinkäytännön mukaan määräytynyt.

c. Puolustuslaitosta koskevat säännökset

RL 2: 12 mukaan koskee siinä annettu virkamiehen määritelmä vain RL:ssa olevien säännösten soveltamista. Sotaväen rikoslain (= SRL, 71/30. 5. 1919) mukaan on kuitenkin vakinaiseen sotaväkeen kuuluvat ja eräät heihin rinnastetut henkilöryhmät tuomittava sotilasrikoksista tuon lain mukaan. Lain 1,2 §:n mukaan sotilasrikoksia ovat ne rikokset, jotka SRL:ssa määrätään rangaistavaksi, olkoonkin että rangaistus määräytyisi yleisen lain mukaan. Toisin kuin RL:ssa ei SRL:ssa ole rikostunnusmerkistöjä, jotka olisi nimetty virkarikoksiksi. Sen sijaan on laissa lukuisia rikostunnusmerkistöjä — esimerkiksi esimiehen vallan väärinkäyttöä koskevassa 14 luvussa — joissa rangaistuksena on edellytetty SRL 12 §:ssä mainittu erityisrangaistus, virasta erottaminen. SRL 157 §:stä ilmenee, että lainsäätäjä on pitänyt joitakin laissa rangaistaviksi säädettyjä tekoja virkavelvollisuuden rikkomisina, »virkarikoksina». Säännöksen 2 momentisssa on lisäksi edellytetty voivan olla toimintaa, jonka rangaistavuus perustuu virkavelvollisuuden vastaisuuteen, mutta josta rangaistus ei määräydy yleisen lain (RL) säännösten eikä SRL:n erityisten rangaistussäännösten mukaan, vaan vain sanotun momentin yleislausekkeen mukaan.

Kun HM 49 §:ssä edellytetään OA:n tutkivan virkamiesten toimintaa ja ajavan syytettä virheestä virkatoimissa ja kun ennen HM:a säädetyssä SRL:ssä on edellytetty olevan vain SRL:n nojalla määräytyvää rikosoikeudellista virkavastuuta, vaatii OA:n toimivaltuuksien selvittäminen puolustushallinnossa toimivien suhteen erillistä tutkimista. Tämä tutkiminen on sitäkin aiheellisempaa, kun OA:n ja OK:n välistä työnjakoa koskevissa laeissa edellytetään juuri OA:n huolehtivan laillisuusvalvonnasta puolustuslaitoksessa.[93]

Oikeusasiamiehen valvonnan henkilöllisen ulottuvuuden selvittämiseksi SRL:n alaisten osalta voitaisiin ajatella erilaisia lähtökohtia. Tosiasiallisilta tuloksiltaan järkevänä saatettaisiin pitää RL 2: 12 analogista

---

93 Mitä seuraavassa esitetään puolustuslaitoksen osalta on soveltuvin osin noudatettava myös rajavartiolaitokseen nähden, jossa palvelevat rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen (581/30. 6. 1947) 5 §:n mukaan ovat sotaväen rikoslain alaisia, ks. myös SRL 3,2 § (3/5. 1. 1922). — Tässä merkityksetöntä on se, milloin virkamiestä on pidettävä RL:n, milloin SRL:n alaisena. OA:n toimivaltuuksien kannalta on olennaista vain se, onko henkilöä pidettävä virkamiehenä. Ko. kysymyksestä ks. *Sundström,* 46, alav. 20 ja siinä mainitut tapaukset.

soveltamista. Tällöinhän OA:n valtuudet määräytyisivät yhtenäisesti yhden säännöksen mukaan, joka lisäksi väljyydessään lienee julkisen kontrollin tarpeen sääntelijänä varsin tarkoituksenmukainen. Tällaiselle analogialle ei kuitenkaan ole muuta perustetta kuin sen mahdollinen tarkoituksenmukaisuus. Sen soveltaminen voisi johtaa tilanteisiin, joissa henkilö — esim. rauhan ajan varusmiesesimies — kuuluisi RL 2: 12 mukaan OA:n valvottaviin virkamiehiin, mutta SRL:n alaisena ei olisi syytettävissä teosta, jota voitaisiin pitää virkavelvollisuuden laiminlyömisenä. Mahdollinen olisi myös päinvastainen tilanne, jossa RL 2: 12 vakiintuneen tulkinnan mukaan henkilöä — hänen asemansa perustuessa esim. asevelvollisuuteen sodan aikana — ei voitaisi pitää virkavastuullisena, kun sen sijaan SRL:n noudatetun tulkinnan mukaan hänen katsottaisiin toimivan virkavelvollisuuksin.

Toinen mahdollinen lähtökohta olisi, että OA:n valvontaan kuuluviksi katsottaisiin kaikki ne SRL:n alaiset henkilöt, joita olisi pidettävä virkamiesoikeudellisesti virkamiehinä. Tällä tarkastelutavalla olisi se etu, että virkamiehiksi ja siis OA:n valvontaan kuuluviksi luettavien piiri määräytyisi varsin selvärajaisesti ja ilman turvautumista perusteiltaan arveluttaviin analogioihin. Heikkoutena olisi se, että OA:n valvontaan kuuluvien piiri näin rajautuisi muista hallinnonhaaroista poikkeavalla tavalla ilman, että tällaiselle erolle voitaisiin osoittaa vakuuttavaa perustetta de lege lata.

Kolmas ja nähdäkseni paras mahdollisuus löytää valaistusta HM 49 §:n ja OAJS 1 §:n säännöksille juuri puolustuslaitoksen osalta on lähteä vain SRL:n säännöksistä. Jos voidaan osoittaa henkilöpiiri, johon SRL:n säännöstössä soveltuu nimitys »virkavastuulla toimivat», voidaan — senkin huomioon ottaen, että SRL oli voimassa HM:n voimaantullessa — OA:n valvottavana virkamieskuntana puolustushallinnossa pitää juuri ko. henkilöpiiriin kuuluvia.[94] Tällainen lähtökohta olisi

[94] *Palme*, LM 1943, 232—234, viittaa siihen, että SRL:n piirissä on miehistöön kuuluvia tai rinnastettavia toimen haltijoita, joihin ei voida soveltaa viraltapanoa ja virasta erottamista, mutta kyllä VirkamL 2,3 §:n mukaista toimesta vapauttamista. Siihen nähden, että myös alimmanasteiset värvätyt ovat rinnastettavissa alipäällystöön (Sisäpalveluohjesääntö 14. 12. 1955, 36 §), ei *Palmen* tarkoittamalla mahdollisuudella liene käytännössä merkitystä. Tässä voidaan siten nähdäkseni sivuuttaa sellainen ajateltavissa oleva ongelmatilanne, että olisi henkilöitä, jotka eivät kuuluisi SRL:n mukaan OA:n syytettävissä oleviin, mutta

sopusoinnussa sen kanssa, että virkavastuullisuuden määrittelyn on muun kuin puolustushallinnon osalta katsottu sisältyvän juuri rikosoikeudellisiin virka-asemaa koskeviin säännöksiin. Tämän lähtökohdan mukaiset tulokset ovat myös asiallisesti lähellä RL 2: 12 soveltamisalaa.

SRL 12,2 §:n mukaan on viraltapanoa ja virasta erottamista sovellettava upseereihin, alipäällystöön ja sotaväkeen kuuluviin siviilivirkamiehiin. *Palme* (229—231) on *Hannulan* ja *Alkion* esityksiin viitaten katsonut, että ko. rangaistuksia on sovellettava kaikkiin puolustusvoimiin kuuluviin viran ja toimen haltijoihin lukuunottamatta niitä, jotka virka-asemaltaan oli luettava miehistöön tai joiden asema vastasi miehistön asemaa. Sitä, että miehistöön kuuluvaksi rinnastettavaa viran tai toimen haltijaa ei ole edellytetty rangaistavaksi SRL 12,2 §:ssä mainituin erityisrangaistuksin, tukee myös SRL 157,1 §:n sanamuoto, jonka mukaan virkavelvollisuuden vastaisesta toiminnasta seuraava rangaistus koskee upseerien ja siviilivirkamiesten lisäksi vain alipäällystöön kuuluvia sotilaita.

SRL:n niitten säännösten, jotka koskevat virkavelvollisuuden vastaisen käyttäytymisen rankaisemista, hyväksyminen ohjeeksi OA:n toimivaltuuksien rajaamisessa jättää jäljelle merkitseviä ongelma-alueita. *Rytkölä* (Puolustushallinto, 149—) toteaa värvätyn henkilöstön aseman yleensä olevan järjestetyn virkasuhdetta vastaavaksi ja lausuu heidän olevan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Kun äskenviitatun SRL 157,1 §:n säännöksen mukaan ei — kuten ei liioin RL 2: 12 mukaan — virkavastuullisuuden tarvitse rajoittua viran ja toimen haltijoihin, voidaan saman säännöksen nojalla katsoa, että värvätty henkilöstö, siltä osin kuin se ei ole asemaltaan rinnastettava miehistöön, kuuluu OA:n valvottaviin. Mikäli alimmanasteisetkin värvätyt rinnastetaan alipäällystöön (esim. Sisäpalveluohjesääntö 14. 12. 1955, 36 §), käsittäisi OA:n valvontavalta tämän mukaan kaikki värvätyt.[94a]

Viitatussa kohdassa *Rytkölä* toteaa myös kadettien olevan erikoislaatuisessa asemassa, joka ei perustu asevelvollisuuteen eikä virka- tai toimisuhteeseen. Kadettienkin toimisuhteen hän kuvaa julkisoikeudel-

---

joiden kohdalla OA:n kuitenkin tulisi VirkamL 23 §:n mukaan valvoa kurinpitosäännösten noudattamista.

[94a] Pääesikunnassa 17. 12. 1969 käydyssä keskustelussa esitti asessori *Olavi Korte* katsovansa, että kaikki värvätyt ovat virkavastuullisia OA:n valvonnan kannalta.

liseksi. Oppilaina kadettikoulussa heitä ei voitane pitää virkavastuullisina. Sen sijaan toimiessaan koulun ulkopuolella kadetit, jotka ovat sisäpalveluohjesäännön mukaan esimiesasemassa alipäällystöön kuuluviin nähden, ovat nähdäkseni jo SRL 157,1 §:n nojalla OA:n valvottavissa.

Grotenfelt (52) toteaa yksilöimättä, ettei yleiseen alamaisvelvollisuuteen perustuvassa asemassa olevia asevelvollisia voida pitää virkamiehinä. *Tarjanne* (4) ei myöskään pidä asevelvollisuussuhdetta virkasuhteena, mutta lausuu kuitenkin, että tavallisesti kanta-aliupseerille uskottavissa aliupseeritehtävissä toimimaan määrätyn asevelvollisen aliupseerin »on täytettävä tehtävänsä samalla [= kanta-aliupseerin] edesvastuulla.» *Palme* (248—) esittää, että viraltapanoa ja virasta erottamista ei voida soveltaa sellaisiin asevelvollisiin, joita ei ole määrätty hoitamaan puolustusvoimain virkaa tai tointa. Tässä yhteydessä hän viittaa SRL 19 §:n muutokseen (221/30. 6. 1932) johtaneen HE 16/32 vp perusteisiin, joissa pariinkin otteeseen lausuttiin, ettei asevelvollista upseeria tai alipäällystöön kuuluvaa voitu pitää virkamiehenä. Mainitussa lainmuutoksessa lisättiin SRL 12 §:ään 2 momentti, jonka mukaan myös asevelvolliseen oli sovellettava 1 momentin säännöstä siitä, että henkilöön, joka olisi vikapää viraltapantavaksi tai virastaerotettavaksi, mutta on jo saanut virkaeron tai ei ole virassa vakinainen, on sovellettava, mitä yleisessä laissa on säädetty viraltapanon sijasta määrättävistä rangaistuksista. Sitä, että virkaa tai tointa hoitamaan määrättyjä asevelvollisia olisi OA:n valvontavallan kannalta pidettävä muista asevelvollisista poikkeavassa asemassa olevina, tukee myös SRL 157,1 §:n sanamuoto, jonka mukaan virkavelvollisuuksin toimivia ovat upseerit ja alipäällystöön kuuluvat sotilaat.

OA:n käytännöstä on saatavissa varsin vähän apua näihin ongelmiin. OAK 1949, 39, tapauksessa asetettiin eräästä heinäkuun lopussa 1944 tapahtuneesta teosta syytteeseen vankileirin vartiopäällikkönä toiminut »sodanajan sotilasvirkamies», joka oli »sotapalvelukseen kutsuttuna ollut puheena olevaan tehtävään määrättynä». Tiedossani ei ole tapauksia, joissa OA olisi puuttunut rauhanaikaisten varusmiesesimiesten toimintaan.

OKK 1944, 23—25, oli esillä kenttäoikeuksissa virinnyt kysymys, mitä niissä ratkaistuja juttuja oli pidettävä sellaisina virkasyytejuttuina, että niistä oli virkasyytejuttujen ilmoittamista koskevan asetuksen (272/22. 10. 1926) mukaan lähetettävä tieto OA:lle ja OK:lle. Asiassa olivat kenttä-

oikeuksien puheenjohtajien kannat olleet erilaisia. OK:n antamasta lausumasta voidaan tässä huomata vain, että »jos sotilaallisen palvelusvelvollisuuden rikkoja on sotaväen rikoslain alainen sillä perusteella, että hän on puolustuslaitoksen viran tai toimen haltija, on hänen rikostaan mielestäni pidettävä virkarikoksena.»

Käytännössä lienevät OA:n toimenpiteet puolustuslaitoksessa toimivien suhteen sota-ajan tilanteita mahdollisesti lukuunottamatta kohdistuneet vain henkilöihin, joiden virkavastuullisuudesta ei juuri voi syntyä epäilystä. Edellä on esitetty eräitä perustelumahdollisuuksia rajatapausten selvittämiseen de lege lata. Mitään ko. perustelutavoista ei voida pitää vakuuttavina.

Aukkona on syytä pitää sitä, että julkisoikeudellista pakkovaltaa käyttävien henkilöitten kohdalta ei aina ole selvyyttä siitä, voiko lainvalvoja puuttua heidän toimintoihinsa. Tällainen voi tilanne olla ainakin varusmiesesimiesten osalta. Muodollisin perustein voitaisiin heistä ajatella OA:n valvonnanalaisiin luettaviksi ne, jotka kuuluvat alipäällystöön. Asiaperustein ei kuitenkaan voitane puoltaa varusmiesesimiesten asettamista tässä kohden eri asemaan sen mukaan, kuuluvatko he alipäällystöön vai miehistöön. Siihen nähden, että varusmiesten asema perustuu lailla säädettyyn palveluvelvollisuuteen, lienee ristiriidattominta katsoa, että kaikki varusmiehet ovat de lege lata OA:n valvonnan ulkopuolella.

2. Erityiskysymyksiä

a. Tasavallan presidentin toimien tutkiminen

Käytännössä on melko vakiintuneesti katsottu, etteivät TP:n toimet kuulu OA:n valvontaan. Kysymys ei nähdäkseni kuitenkaan ole täysin selvä ja pidän siksi aiheellisena puuttua siihen.[95]

HM 49,2 §:n mukaan on OA:llä yhtäläinen oikeus kuin OK:lla ajaa syytettä virheestä tai laiminlyönnistä virkatoimissa. HM 47,2 §:n mukaan

---

[95] Korostettakoon, että kyseessä on vain OA:n yleinen valvonta. Tässä merkityksettömiä ovat siten OA:n raportointivaltuuteen liittyvä mahdollisuus tutkia esim. TP:n asetuksenantovallan puitteissa omaksuttuja lain sovellutuksia. Tässä ei myöskään puututa siihen, mihin toimenpiteisiin OA tutkimusvaltansa perusteella mahdollisesti voi ryhtyä, vaan tämä tulee esille myöhemmin.

OK ajaa, mikäli EK on niin päättänyt, syytettä TP:ä vastaan maanpetoksesta tai valtiopetoksesta. Lainkohdan mukaan on selvää, että kyseessä on juuri lainvastaisuus »virkatoimessa».[96] Jos olisi niin, että virkatoimessa-ilmausta on HM:ssä aina käytetty yhdensisältöisenä terminä, olisi ajateltavissa, vaikkei TP:ä HM 49 §:ssä mainitakaan, että myös OA voisi antaa TP:n syyttämistä koskevan kertomuksen EK:lle. Näin ei ole oikeustieteessä katsottu ja vastakkaisen kannan tueksi voidaankin esittää painavat perustelut.

HM 47 §:ssä on asetettu juuri ja vain OK:n velvollisuudeksi valvoa TP:n toimien laillisuutta. Tähän velvollisuuteen on kytketty huomauttamistehtävä, josta OA:n osalta ei HM:ssä ole mainintaa. TP:n menettelystä annettavaa kertomusta ei ole edellytetty OA:tä koskevissa säännöksissä. Kun HM 47,2 §:ssä nimenomaisesti edellytetään, että syytettä ajaa OK, ei liene mahdollista, että EK:n päätöksin syytteen ajaminen uskottaisiin muulle kuin OK:lle. Tämän nojalla on myös katsottava, että huomautuksen ja EK:lle annettavan ilmoituksenkin TP:n menettelystä voi tehdä vain OK. HM 49,2 §:n säännöksen loppuosassa on nähtävästi pidetty silmällä muuntasoista syytteeseen asettamista. Tätä osoittaa jo se, että säännöksessä puhutaan yleisesti syytteen ajamisesta tai »ajattamisesta» ja rinnastetaan OA vastuunsa puolesta syyttäjiin yleensä. Merkittävää on myös, että HM:ssa ja MinVastL:ssa ei edes ministerien osalta edellytetä, että OA antaisi eduskunnalle ilmoituksia.[97]

HM 49 §:n mukaan OA:n valvonta koskee »viranomaisten» toimintaa. Siitä, että jossain laissa on viranomaisiin luettu myös TP, ei voida päätellä, että näin olisi tehty myös HM:a säädettäessä.[98] HM

---

96 Ko. säännöksen käsittämisestä ks. *Erich*, II, 23—25.

97 Viimeksi mainitusta »puutteesta» ja OAJS 4 §:n tulkinnasta ks. myöhempää esitystä sekä *Ahla*, LM 1931, 195 ja *Hakkila*, 652—654. Kirjallisuudessa on OK:a ja OA:tä koskevat ko. säännökset tulkittu edellä esitetyllä tavalla. Tällöin on saatettu tyytyä säännöksiä referoiden toteamaan, että huomauttaminen ja EK:lle ilmoittaminen on OK:n asiana, esim. *Hakkila*, 228, *Hermanson-Kaira*, 4 p., 136 ja *Merikoski*, Julkisoikeus I, 104. Myös on voitu nimenomaisesti erottaa tämä valtuus OA:n toimivaltuuksista, kuten tekee *Kastari*, Voidaanko..., 194.

98 *Tarjanteen*, 1, mukaan KieliL 1 §:n mainin ta lain soveltamisesta »tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa» käytettävään kieleen epäilemättä tarkoittaa myös TP:n päätöksiä. Ks. myös HPurkuL 8,2 §, jonka mukaan purkuhakemus voidaan toimittaa myös sille »viranomaiselle», jonka päätöksen purkamisesta on kysymys. Tämän säännöksen on katsottava koskevan myös TP:n päätöksiä.

49 §:n syntyvaiheet eivät OK:iin rinnastamista lukuunottamatta sisällä aineistoa, joka koskisi TP:n lukemista säännöksen piiriin kuuluvaksi. Ns. yleinen kielenkäyttö ei ole niin kiteytynyt, että sitä voisi tässä pitää merkitsevänä. Ilmauksen ymmärtämisestä HM:n säätämisen aikoihin on tämän vuoksi saatavissa tietoa vain kirjallisuudessa omaksutuista sanankäytöistä.

Hermanson (Förvaltningsrätt) tekee erottelun toisaalta toimivaltamerkityksessä käytetyn myndighetin ja toisaalta korkeimman vallan välillä. Hän lausuu (28): »Skillnaden mellan den högsta makten och offentlig myndighet är, såsom förut (sid. 5 f) antydts, den, att högsta makten innebär en principielt allmän makt, ehuru den kan vara i vissa afseenden inskränkt, medan offentlig myndighet är en till bestämda befogenheter — vore än dessa mycket vidsträckta — begränsad rätt.» Tällaisen periaatteessa yleisen valtuuden käyttää valtiovaltaa *Hermanson* katsoi kuuluvan monarkeille (5). Sen sijaan tällaista valtaa ei ollut tasavaltaisissa valtioissa presidenteillä, jotka vastakohtana monarkeille ja riippumatta valtansa tosiasiallisesta suuruudesta harjoittivat vain periaatteessa rajoitettua »offentlig myndighet» (8). Myndighetin viranomaisen merkityksessä *Hermanson* (40) sanoi tarkoittavan niitä, jotka »i grund av behörighet äro stadda i utöfning af offentlig myndighet» ja jollaisiin oli luettava Suomessa mm. senaatti ja kuvernöörit ja myöhemmästä esityksestä päätellen nähtävästi myös kenraalikuvernööri (98).

Hallinto-oikeus -teoksensa vuonna 1913 ilmestyneessä I painoksessa (42—43) *Ståhlberg*, viitaten *Hermansonin* em. esitykseen, mainitsee viranomaiseksi sen, jolle on annettu toimeksi jokin määrätty piiri julkisten asiain toimittamista tai, kuten toisinaan tarkoitetaan, ainoastaan ne, joilla tuon toimensa nojalla on oikeus julkisen vallan käyttämiseen. Tämän jälkeen *Ståhlberg* jatkaa sopusoinnussa *Hermansonin* esittämän kanssa: »Hallitsija ja kansaneduskunta kyllä toimittavat julkisia asioita ja käyttävät julkista valtaa nekin, mutta niitä ei sanota viranomaisiksi, niiden tehtävä ei perustu mainitunlaiseen toimeksiantoon. Itsehallintoyhdyskunnissa luetaan joskus viranomaisiin myöskin yhdyskunnan päättävä kokous, kunnallisiin viranomaisiin kuntakokous ja raastuvanoikeus, kirkollisiin kirkonkokous. Mutta oikeastaan nekään eivät ole viranomaisia, koska ne eivät ole saaneet toiselta toimeksi tehtäviään, vaan niillä on suorastaan lain nojalla oma oikeus niihin. Sitä vastoin ovat viranomaisia kuntakokouksen esimies sekä ne valitut eduskunnatkin, jotka käyttävät itsehallintoyhdyskunnan päätösvaltaa, ...» Viranomaisaseman käsittäminen perustuvaksi toimeksiantoon oli sopusoinnussa sen kanssa, että hallitsija oli edellä (41) esitetty erikseen ja viranomaiset mainittu hänen »apulaisinaan» hallintoasioitten toimittamisessa.

Nykyisen valtiosäännön pääpiirteitten esittelyssään *Hermanson* esittää TP:n »viran» haltijaksi.[99] Mielenkiintoinen on seuraava lausuma: »Hallitsijan asemasta eroaa presidentin asema siinä, että, kun hallitsija on ylimmän valtiovallan haltija ja hänellä sen vuoksi periaatteellisesti on yleinen oikeus käyttää valtiovaltaa, mikäli siitä ei yksityisissä kohdin ole poikkeuksia, niin presidentillä on valta käyttää ainoastaan niitä yksityisiä oikeuksia, jotka hänelle on uskottu, vaikkakin nämä voivat olla varsin laajat ja todellisuudessa laajemmat kuin monen hallitsijan oikeudet.» Lausuma viittaa siihen, että mielikuva monarkkisen hallitsijan asemasta yleisten, keneltäkään johtumattomien valtuuksien haltijana oli *Hermansonilla* elävämpi kuin mitä tasavaltalaisessa Suomessa ehkä pystytään kuvittelemaan ja että hän käsitti presidentin tässä kohden toisenlaiseksi »ilmiöksi». Aikaisempaan esitykseen verrattuna tämä lausuma antaisi aihetta olettaa, että *Hermanson* edelleen piti tasavallan valtionpäämiestä viranomaisena.

Willgren (137—139) pitää Hermansonin aikaisemman esityksen tavoin viranomaiselle tunnusomaisena tehtävien perustumista toimeksiantoon ja niitten periaatteellista rajallisuutta. Viimeksi mainitun osalta hän nimenomaisesti toteaa vastakohdan »till den uti ett offentligt samfund utövade högsta makten». Sillä perusteella, että vallankäyttö perustuu oman oikeuden käyttämiseen, hän erottaa viranomais-käsitteen piiristä pois vain eduskunnan ja kunnat (138). Hän esittää valtionpäämiehen viranomaiskoneiston huipuksi (143) sekä käyttää TP:stä ja VN:sta mainintaa »dessa myndigheter» (144).

Erich (II, 118—119) viitaten *Hermansoniin, Ståhlbergiin* ja *Willgreniin* esittää, että viranomaisella in concreto tarkoitetaan sanan laajimmassa merkityksessä henkilöitä, joille jokin määrä julkisia tehtäviä on pysyvästi uskottu ja ahtaammassa mielessä niitä, joille on uskottu jokin määrä julkisen vallan käyttöä. *Erich* tosin lausuu, ettei HM:ssa ole julkisiin virkoihin luettu TP:n tointa eikä hallituksen jäsenyyttä, joihin kuuluva toimivalta on yleistä laatua eikä rajoitettu määrättyihin tehtäviin. Kuitenkin hän toteaa useita liittymäkohtia näitten hallitustehtävien ja varsinaisten virkojen välillä ja tekee tässä kohden myöskin eron presidentin ja monarkin välillä lausuen: »Tasavallan presidentinkään asemalla ei ole (kuten monarkkisessa maassa hallitsijan asemalla) itsenäistä oikeusperustetta; hänen harjoittamansa valta perustuu eräässä merkityksessä kansan toimeksiantoon.» Hieman myöhemmin hän lausuu, ettei ole mitään olemuksellista erotusta näiden ja varsinaisten virkamiesten vallankäytön välillä.

Vuonna 1928 ilmestyneissä teostensa toisissa painoksissa *Hermanson* ja *Ståhlberg* käytännöllisesti katsoen vain uudistavat ensipainoksessa jo

---

[99] *Hermanson,* Finlands statsförfattningsrätt, 37—38; Suomen valtiosääntö 1923, 40—41. Viimeksi mainitun 2. painoksessa (1928), 67, on todettu, että TP on viranhaltija, ja täydennykseksi sulkuihin lisätty »mutta ei virkamies».

lausumansa.[100] Vuonna 1934 esitti *Tarjanne* (1) *Ståhlbergiin* viitaten varovasti muotoillun epäilyksen: »... myöskin tasavallan presidentti, valtion toimielimenä, on tahdottu jättää viranomaisten ryhmän ulkopuolelle sen takia, ettei hänelle ole toimeksiannettu niitä tehtäviä, joita hän käyttelee. Tarvitsematta käydä tätä valtio-oikeudellista kysymystä pohtimaan todettakoon vain, että säännönmukaisesti tämä käsitys on kielenkäytössä vakiintunut, ja että tasavallan presidentin erikoisasema voi oikeuttaa asettamaan hänet varsinaisista viranomaisista erotettavaan valtion toimielinten ryhmään.» Alaviitteessä *Tarjanne* kuitenkin viittaa KieliL 1 §:ssä käytettyyn viranomais-sanaan, jonka hän katsoo koskevan myös TP:ä.

Esitetyissä kannanotoissa ainoastaan *Ståhlberg* on jonkinlaisella selvyydellä sulkenut TP:n viranomaisten piirin ulkopuolelle. Sen sijaan *Hermansonin, Willgrenin* ja *Erichin* esitys antaa aihetta olettamukseen, että he ovat lukeneet TP:n viranomaisten kategoriaan. Vaikka näin olisi, eivät nämä kannanotot riittäisi osoittamaan, että viranomainen-ilmauksella HM 49,1 §:ssä olisi tarkoitettu myös TP:ä. Kirjallisuudessa esitetyt lausumat voivat enintään osoittaa, että TP:n lukeminen HM 49,1 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin ei olisi ristiriidassa HM:n säätämisaikaan vallinneen ko. ilmauksen käytön kanssa. Tätä tukee myös se, että HM:n tekstissä käytetään TP:n yhteydessä ilmauksia, jotka tavallisesti liittyvät juuri virkamiehiin.[101] HM 49 §:n kielellinen asu ei siten aseta estettä TP:n sisällyttämiseen OA:n valvonnan piiriin.

Kuten *Kastari* (Voidaanko..., 184, 195) on esittänyt, on OA:tä koskevat säännökset otettu HM:oon niin myöhäisessä valmisteluvaiheessa, että ei enää ole hevin voitu nivellyttää OA kaikkia eri yksityiskohtia harkiten mukaan HM:n laillisuusturvamekanismiin. OA:n oikeuksia rajoittavia johtopäätöksiä ei tämän vuoksi voida tehdä siitä, ettei OA:lle

---

100 *Hermanson,* Suomen valtiosääntö 1928, 68 ja *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus, 48—49.

101 HM 47,2 §:ssä puhutaan TP:n virkatoimista, ruotsinkielisessä muodossa »förfara lagstridigt i ämbetet» ja »ämbetsåtgärd». HM 24 §:n ruotsinkielisessä muodossa käytetään ilmausta »presidenten tillträder sitt ämbete», suomeksi »presidentti astuu toimeensa». HM:n kanssa yhtäaikaisesti annetun hallitusmuodon täytäntöönpanolain 3 §:ssä käytetään ilmausta »virkaan astuttuaan presidentti...». *Charpentier,* NAT 1929, 225, aliv. 1, toteaa HM 47 §:n yhteydessä, että kun TP ja ministerit eivät ole virkamiehiä lain mielessä, on ämbete sanan käyttö heistä puhuttaessa »mindre korrekt».

ole säädetty yhtä tiukasti TP:n valvontavelvollisuutta kuin hallituksessa jo tradition vahvistamana työskennelleelle OK:lle. Päinvastoin on OA:tä koskevien säännösten käsittelyssä EK:ssa pyritty lainvalvojien valvontavaltuuksien yhtäläisyyteen.[102] OA:n valvonnan ulottuminen TP:iin ei ymmärtääkseni olisi ristiriidassa myöskään muitten HM:n säännösten kanssa. HM:n syntyvaiheista en tiedä TP:n vastuuta ja lainvalvojia koskevien kohtien yhteydessä seikkoja, jotka vaatisivat HM 49,1 §:n käsittämistä edellä esitetystä poikkeavalla tavalla.

HM:n voimaantuloajan oikeudellisessa poikkileikkauksessa käsitti OA:n valvontavalta edellä sanotun nojalla myös TP:n. Tämä ei vielä riitä osoittamaan nykyistä oikeudellista tilannetta. Jo varhain on TP:n toimia koskevien kanteluitten jättämistä tutkittavaksi ottamatta perusteltu sillä, että TP:n toimien tutkiminen ei kuulunut OA:n valtuuksiin.[103] Ainoa tietämäni vastakkainen kannanotto on OA Kastarin 31. 7. 1956 KHO:lle osoittama kirjelmä, jossa purettavaksi tarkoitettuihin päätöksiin oli luettu myös TP:n tekemä nimityspäätös.[104] Ainoa tietämäni muun orgaanin kannanotto on sanottuun kirjelmään liittyvä KHO:n 3. 12. 1956 antama plenumpäätös (KHO 56 I 16; OAK 1956, 37—38; LM 1957, 208—210), jossa KHO äänin 14—7 jätti tutkimatta OA:n esityksen, »koska eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä ei hallitusmuodon 49

---

102 Ks. *Kastari,* Voidaanko..., 188 alav. 19 ja 193 aliv 24. OAJS-ehdotuksen käsittelyssä EK:ssa asiaa lykättiin, jotta ehdotus saataisiin yhdenmukaiseksi tekeillä olleen OKOS:n kanssa, 19 vp ptk II, 1636—1637.

103 Esim. OAK 1921, 17; OAK 1922, 14; Taltiot 154 ja 155/27. 10. 1927, joissa todettiin, ettei OA:n toimivaltaan kuulu ryhtyä toimenpiteisiin pääministerin TP:n sijaisena suorittamien toimenpiteitten johdosta; OAK 1948, 53—54 ja OAK 1951, 34—38. Ks. myös *Kastarin,* Voidaanko..., 185, alav. 17, viittaama päätös 628/25. 4. 1953.

104 OAK 1956, 31—38. Nähtävästi hieman ennen tätä kirjelmää oli valmistunut *Kastarin* kirjoitus Kivimäen 70-vuotispäivän 5. 6. 1956 juhlajulkaisuun (*Kastari,* Voidaanko...). Osoituksena kannanoton kiistanalaisuudesta on KHO:n käsittelyn ohessa se, että tähän OA:n ratkaisuun liittyy harvinaisuutena esittelijän eriävä mielipide. Esittelijänä oli tohtori *Lassi Kilpi,* joka toimi samanaikaisesti OAV:nä. Eriävässä mielipiteessä *Kilpi* (taltio 1373/31. 7. 1956) lausuu: »... Tämän asian olen muiden viranomaisten paitsi tasavallan presidentin toimenpiteiden osalta tutkinut; ... koska asiaa virastossani käsitellessä tänne on kertynyt sellaista uutta aineistoa, joka voi antaa aihetta toimenpiteisiin ryhtymiseksi ko. tasavallan presidentin suorittaman nimityspäätöksen purkamiseksi ja kun toimivaltaani ei kuulu puuttua tasavallan presidentin virkatoimiin, tulen saattamaan asiassa kertyneet asiakirjat valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon...»

§:n eikä muidenkaan säännösten mukaan ollut tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta eikä eduskunnan oikeusasiamiehellä niin ollen voitu katsoa olevan valtaa tehdä esitystä tasavallan presidentin päätöksen purkamisesta.»

Erich (I, 389) toteaa, ettei OAJS edellytä OA:n voivan OK:n tavoin puuttua TP:n virkatoimiin. Huomionarvoinen on kuitenkin eräs *Erichin* melko samanaikainen lausuma (JFT 1924, 124). Todettuaan, että OAJS rajoittaa OA:n valtuudet puuttua hallituksen toimiin vain ministereihin, hän jatkaa: »Huruvida denna inskränkning bör anses stå i överensstämmelse med RF § 49, vars avfattning visserligen är icke fullt lyckad, förefaller tvivelaktigt.» *Puhakka* (103 ja 107) lausuu, ettei OA:llä ole »ollenkaan» valtaa tutkia TP:n virkatointen lainmukaisuutta eikä ryhtyä »mihinkään» toimenpiteisiin niitten johdosta. *Hakkila* (910) toteaa, ettei TP:n ja OK:n toiminnan valvominen lainkaan kuulu OA:n toimivaltaan eikä hän voi näitten virkatoimien johdosta ryhtyä »mihinkään» toimenpiteisiin. *Tirkkonen* (I, 308, alav. 40) esittää ohimennen, ettei OA:llä ole valtaa nostaa syytettä TP:tä vastaan. *Laisaari* (VYV 1948—49, 80) toteaa OA:n valvontavelvollisuuden ulottuvan kaikkiin muihin valtion elimiin paitsi TP:iin, OK:iin ja EK:aan.

Suureksi osaksi juuri tälle kysymykselle omistetussa kirjoituksessakaan *Kastari* (Voidaanko..., 184—196) päätyy siihen, että OA:llä on TP:n päätösten laillisuuden valvonnassa käytännöllisesti katsoen samat oikeudet kuin OK:llakin lukuunottamatta huomautusten tekemistä TP:lle itselleen sekä valtio- ja maanpetoksen ilmoittamista EK:lle. Myöhemmin (LM 1962, 357 ja alav. 5) *Kastari* toteaa lainvalvojien toimintakentäksi valtion hallinnon ylimpiä elimiään myöten ja mainitsee alaviitteessä lisänä KHO:n »kuitenkin» katsoneen, ettei OA:lle kuulu TP:n virkatointen valvonta. *Leskinen* (5) mainitsee, että TP ja EK eivät ole viranomaisia sanan varsinaisessa mielessä, eivätkä niitten toimet kuulu OA:n valvottaviin.

Miten esitetyn valossa on arvioitava oikeudellista asetelmaa tällä hetkellä? OA:n viraston kannanotot OA *Kastarin* päätöstä lukuunottamatta ovat yhdenmukaista linjaa noudattavia. Niitten arvoa ei paljoa heikennä se *Kastarin* sinänsä osuvalta vaikuttava toteamus, että ainakin OA:n käytännön alkuvaiheessa oli kysymys hankalissa tilanteissa valitusta perustelutekniikasta, joka aikaa myöten iskostui ja johon vielä on myötävaikuttanut se, että OA:n tehtävät alkuaikoina käsitettiin nykyistä toisarvoisemmiksi.[105] Enemmän painoa saattaisi olla sillä, että

[105] *Kastari*, Voidaanko..., 185, alav. 17 ja 195 alav. 25.

vielä vuonna 1956 seitsemän hallintoneuvosta katsoi aiheelliseksi tutkia OA:n esityksen TP:n päätöksen purkamisesta.

Vastauksen etsimisessä päädytään helposti siihen, että tarjolla on kaksi ja vain kaksi ratkaisumallia. Joko katsotaan, että tutkimisvaltuus on, ja perustellaan tätä sillä, että se on aikoinaan säännöksissä sallittu eikä myöhempi vastakkainen käytäntö ole riittävän vankka muuttaakseen kirjoitetun normin luomaa tilannetta. Taikka katsotaan, että säädännöllinen tilanne on alunperin ollut epäselvä eikä käytännön huomioonottaen voida päätyä muuhun kuin valvontavallan de lege lata eväävään kantaan. Kahden vaihtoehdon asettaminen nojautuu kuitenkin olettamukseen, että kaikkia kysymyksiä varten on olemassa oikeana pidettävä, muut vaihtoehdot pois sulkeva ratkaisu. Näin ei selvästikään tarvitse olettaa. Tietyn oikeudellisen ongelman ratkaisuun vaikuttavat tekijät eivät välttämättä ole niin kiinteiksi muodostuneet, että jotakin ratkaisua voitaisiin pitää vakuuttavasti selvänä.

Puolestani en pidä kummankaan esitetyn vaihtoehdon perusteita riittävinä vastakkaisen vaihtoehdon poissulkemiseen. Katson toisin sanoen, että kummankin vaihtoehdon mukaista käytännön ratkaisua voidaan juridisen argumentaation puitteissa pitää perusteltuna (»oikeana»). Henkilökohtaisesti pidän tutkimusvaltuuden myöntävää käsitystä paremmin perusteltuna.

b. Valtioneuvosto

HM:n 49 § ei sisällä mainintaa OA:n toimenpidevaltuuksista VN:n tai sen jäsenten suhteen. OA:tä ei mainita myöskään MinVastL:ssa. Tästä huolimatta on epäilyksetöntä, että OA:llä on ministeriöihin ja koko VN:oon kohdistuva valvontavalta. HM:n 49,1 §:ssä käytetyllä viranomainen-sanalla on yleisesti tarkoitettu myös senaattia ja sittemmin VN:a. OA:lle on HM 49,2 §:ssä nimenomaisesti taattu OK:lle kuuluvan valtuuden kanssa yhtäläinen oikeus olla läsnä VN:n istunnoissa ja saada tieto sen pöytäkirjoista. OAJS 4 §:ssä on edellytetty OA:n antavan VN:lle huomautuksen virheellisestä menettelystä ja tarvittaessa kertomuksen asiasta EK:lle.[106] Käytännössä ja kirjallisuudessa on VN:n ja sen jäsenten kuulumista OA:n valvonnan piiriin pidetty selvänä.[107]

---

[106] OA:n valtuuksia koskevista käsityksistä OAJS:ä säädettäessä ks. prvm 10/19 vp A IV, jota on siteerannut myös *Ahla*, LM 1931, 194 alav. 44.

[107] Ks. esim. *Erich*, I, 389; *Björksten*, 143; *Puhakka*, 103—107; *Ahla*, LM

c. *Oikeuskansleri*

HM 49 §:n säännöksessä ei ole tehty OA:n yleiseen valvontavaltaan poikkeusta jonkin viranomaisen tai viranomaisryhmän kohdalla. OAJS 4,2 §:n mukaan OA älköön, ellei TP:n tai EK:n tekemästä päätöksestä muuta johdu, »puuttuko oikeuskanslerin virkatoimiin älköönkä syytettä häntä vastaan ajako». Säännös evää OA:ltä itsenäisen vallan OK:n virkatoimien valvomiseen.

Onko OAJS 4 § sopusoinnussa HM 49 §:n kanssa? HM 49 §:ssä edellytetään OA:n toimivan »eduskunnan hänelle laatiman ohjesäännön mukaan». OAJS:ssä täytynee tämän vuoksi voida konkretisoida HM 49 §:n tarkoittamaa normia niin, että OAJS:ssä velvoitetaan noudattamaan yhtä niistä sovellutusvariaatioista, jotka ovat HM 49 §:n mukaan mahdollisia. OAJS:ssä ei kuitenkaan voida kaventaa niitä valtuuksia, jotka HM 49 §:n voidaan katsoa takaavan OA:lle. OAJS 4,2 §:n velvoittavuus riippuu siten siitä, miten ehdottomasti HM 49 §:n katsotaan edellyttävän OA:lle valtaa valvoa kaikkia viranomaisia.

OAJS 4,2 §:n rajoitus on arveluitta hyväksytty sekä käytännössä että oikeustieteessä.[108] Rajoituksen perustuslainmukaisuuden puolesta

---

1931, 193—196; *Hakkila,* 653; *Laisaari,* VYV 1948—1949, 80; *Kastari,* Voidaanko..., 186— ja *sama,* LM 1962, 355. Käytännön tapauksista ks. myöhempää esitystä ja esim. *Ahlan,* 194, alav. 45 ja 196, alav. 50 ja *Hakkilan,* 654, viittaama OA:n kertomus EK:lle vuonna 1927 (26 vp ptk, 2775—2777) sisäasiainministerin lainvastaisesta toimenpiteestä. Taltion 81/4. 5. 1926 tapauksessa tehtiin KHO:lle VN:n päätöstä koskenut purkuesitys. Ks. myös *Hakkilan,* 653 alav. 1, viittaama OA *Liliuksen* kirjelmä VN:lle sisäasiainministerin lainvastaisesta menettelystä (OAK 1930, 21). Tuoreempana tapauksena ks. ns. Salaputkijuttu, OAK 1952, 27—43. VN:n toiminnan valvonnasta sen istunnoissa läsnäolemalla ks. myös alav. 201.

[108] Ks. esim. *Erich,* I, 389 ja *sama,* JFT 1924; 122; *Puhakka,* 104; *Laisaari,* 80; *Hakkila,* 913; ja *Kastari,* LM 1962, 357. Mainittakoon kuitenkin, että *Erich* mainitussa artikkelissaan s. 124, asettaa — ilmeisesti lähinnä TP:n toimien valvontaa tarkoittaen — kyseenalaiseksi OAJS 4 §:n sopusoinnun HM 49 §:n kanssa. Kun MinVastL:lla vuonna 1922 järjestettiin OK:n vastuuseen saattamista, ei OAJS 4,2 §:n nojalla voimassa olleeseen tilanteeseen lainkaan kajottu. *Ahla* esittää tämän johtuneen siitä, ettei tuolloin huomattu OAJS 4 §:ää, LM 1931, 185 alav. 47. Käsitellessään 1924 vp:llä OAJS 4 §:n selittämistä ei prvk, kuten ei myöskään EK ja asiassa esiintyneet OA ja OK, näy epäilleen säännöksessä itsessään mitään laillisuusongelmaa (prvm 4/24 vp A IV). Tapauksista, joissa OA on vedonnut siihen, ettei hänellä ole valtaa tutkia OK:n toimia, ks. OAK

puhuu se, että se kohdistuu vain erääseen viranomaiskoneistossa poikkeusasemassa olevaan virkamieheen. Sanotusta viranomaisesta oli olemassa erityiset perustuslakiin sisältyvät vastuusäännökset. Kyseessä on quis custodiat custodes -ongelman eräs järjestely, jolla ei juuri ole vaikutusta OA:lle säädettyyn yleiseen valvontatehtävään. OAJS 4,2 §:n mukaista rajoitusta vastaan on se, että HM 49 §:ssä edellytetään vain, että OA valvoo johtosäännön »mukaan». Käytetty ilmaus sopii ensisijaisesti viittaamaan vain siihen tapaan, menettelyyn, tehokkuuteen tms., jolla valvonta suoritetaan, mutta ei siihen, missä rajoissa sitä voidaan suorittaa. Voidaan perustellusti katsoa, että HM 49 §:n ja OAJS 4,2 §:n säännöksiin sisältyy ristiriitaa. Huomioon ottaen OAJS 4,2 §:n mukaisen rajoituksen epäoleellisuuden OA:n tehtävien kokonaisuutta ajatellen ja sen, että säännös on alusta pitäen sellaisenaan hyväksytty sekä EK:ssa että sen ulkopuolella, täytynee OAJS 4,2 § katsoa selvästi sitovaksi oikeudeksi.

OAJS 4,2 §:ssä käytetty ilmaus »puuttuuko ... virkatoimiin» voisi antaa aihetta päätelmään, että säännöksen sisältämä rajoitus koskee vain karkeampaa puuttumista, mutta jättää OA:lle esim. seuraamis- ja kertomuksenantamisvaltuuden. Säännöksen syntyvaiheista ja sen myöhemmästä käsittämisestä on kuitenkin selvää, että näin ei ole laita. OA on siten totaalisesti erotettu itse OK:n virkatoimien valvonnasta.[109]

1922, 19; taltio 469/16. 11. 1929; OAK 1933, 14; OAK 1951, 34—38 ja 38—41. Erityisesti tähän ongelmaan kohdistui ns. budjettivuotoasiassa annettu päätös, OAK 1966, 85 (päätös 2191/1. 9. 1966).

[109] OAJS-ehdotuksen sisältäneen mietintönsä (10/19 vp) perusteluissa prvk lausui: »Valiokunnasta näyttää luonnolliselta, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ei ole valvottava toistensa virkatoimintaa eikä ajettava syytteitä toisiansa vastaan. Kuitenkin on ollut huomioonotettava se mahdollisuus, että tasavallan presidentti HM 47 §:n 1 momentin mukaan määrää oikeusasiamiehenkin ajamaan syytettä oikeuskansleria vastaan». Prvk:n ehdotuksessa oli käytetty sanontaa »älköön oikeusasiamies valvoko oikeuskanslerin virkatoimintaa». Svk muutti sanonnan nykyiselleen. Mitään asiallista muutosta tällä ei tarkoitettu, vaan Svk lausui vain tekevänsä »muodollisia korjauksia», mihin seikkaan *Liliuskin* em. prvm 4/24 vp yhteydessä olevassa kirjoituksessaan (OAK 1924, 16—20) viittaa.

Huomattakoon, että esitetty rajoitus koskee vain itse OK:n virkatoimiin puuttumista. Kaikki OK:n virastossa syntyneet asiakirjat ovat epäilyksettä OA:n saataviin kuuluvia asiakirjoja. OK:n viraston virkamiehiä ei myöskään voida rajoittavien säännösten puuttuessa erottaa OA:n valvonnan piiristä. Mitä on pidettävä OK:n virkatoimena, siitä myöhemmin (147—).

d. Eduskunta ja siihen yhteydessä olevat elimet

OA:n toimivalta virkamiehiin ja viranomaisiin nähden on riippumaton siitä, minkä hallinnonhaaran piirissä tai minkä elimen yhteydessä ko. viranomainen tai virkamies toimii ja mille viranomaiselle tai elimelle se on toimistaan vastuussa taikka millä tavoin ko. virkamiehen tai viranomaisen toimia koskevat säännökset on annettu. Tämän vuoksi ei OA:n valvontavaltaan vaikuta se seikka, että jotkut virkamiehet ovat EK:n »hallintoon» kuuluvia tai että virkaan liittyvät säännökset antaa tai siihen liittyvät palkkaus-, virkaannimittämis-, virastaerottamis- yms. toimenpiteet suorittaa EK tai jokin sen elin. EK:n piirissä toimivienkin osalta jää toisin sanoen selvitettäväksi vain se, onko heitä pidettävä RL 2: 12 mukaan virkamiehinä.[110]

Edustajan aseman osalta kysymystä voidaan pitää selvänä. Yleinen kielenkäyttö ei pidä EK:a viranomaisena eikä sen jäseniä virkamiehinä. Edustajia ei tässä ominaisuudessaan ole perustuslakia säädettäessä eikä muulloinkaan katsottu virkavastuullisiksi. Edustajien riippumattomuutta korostavat nimenomaiset immuniteettisäännökset VJ 11—15 §:ssä. VJ 13 §:ssä on edustajan joutuminen vastuuseen »asiain käsittelyssä noudattamansa menettelyn tähden» säädetty poikkeukselliseksi ja EK:n omassa kontrollissa olevaksi tapaukseksi. VJ 58 §:n säännöksen mukaan päättää EK:ssa noudatettavan järjestyksen rikkomiseen liittyvistä seuraamuksista eduskunta itse.[111] VJ 17 ja 51,3 §:n mukaan juuri EK:n asiana on »tuomita» edustaja poissaolojensa vuoksi menettämään edustajapalkkionsa tai jäsenyytensä valiokunnassa. Kansanedustaja on siten muun kuin EK:n kontrollin alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslakien säännöksistä.[112]

Perusteita sille, mikseivät eräät EK:n asettamat elimet tai toimihenkilöt ole virkavastuisia, on löydettävissä vain seikoista, joita ei voida kuvata tarkoin juridisin nimityksin. Teoreettisesti painavin peruste

---

110 Näin on OA:n toimivallasta EK:n elinten suhteen esitetty OAK 1967, 69.

111 VJ 58 §:n tulkinnasta ks. *Hidén*, LM 1967; säännöksen suhteesta VJ 13 §:ään erityisesti 824 alav. 20.

112 Ulkopuoliselle oikeudelliselle kontrollille on katsottu olevan mahdollisuuksia sikäli, että edustajan syytteeseenpano voi EK:ssa tulla vireille ulkopuolisen asianomistajan ja syyttäjän toimesta, ks. tästä esim. *Hakkila*, 417—420. Tällä mahdollisuudella ei ole vaikutusta OA:n valtuuksiin.

virkavastuisuuden puuttumiselle nähtävästi liittyy EK:n asemaan valtioelimenä. HM 2 §:n mukaan kuuluu valtiovalta Suomen kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännöksen mukaan käyttää yhtä kolmesta siinä mainitusta vallasta, lainsäädäntövaltaa, »eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa». Siitä, että EK on ylin valtioelin ja viime kädessä edellytetty lakien säätäjäksi, ei kuitenkaan sellaisenaan seuraa, että EK:n jotkin elimet tai niitten jäsenet olisivat vastuuttomia taikka vain jollakin rajoitetulla tavalla vastuullisia. On kuitenkin perusteltua katsoa, että EK sellaisenaan ja EK:n toiminta juuri lainsäätäjänä ei ole minkään rajoituksen tai valvonnan alainen, ellei tällaista voida perustuslaista varmuudella osoittaa.

Eduskunnan toiminta valtiomahtina — lainsäädäntövallan ja muitten EK:lle kuuluvien valtojen käyttäjänä — ei rajoitu täysistunnossa tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan sitä ovat kaikki ne perustuslakien edellyttämät menettelyt EK:ssa, jotka ovat tarpeen ko. vallan käyttämiselle. Vastaavasti eivät tähän, etupäässä VJ:ssä säädettyyn menettelyyn kuuluvat toimenpiteet ja niitten suorittajat voi olla ulkopuolisen valvonnan alaisia. Siten on kaikki se menettely, joka perustuslakien mukaan on osa eduskunnassa tapahtuvaa poliittisen — tämä sana on nähdäkseni nimityksenä osuvin — vallan käyttöä, riippuvainen vain EK:n omista toimenpiteistä.

Ainakin tapauksissa OAK 1920, 22 ja OAK 1967, 68—70, on OA katsonut, etteivät puhemiehen toimet kuulu hänen valvontaansa. Viimeksi mainitussa päätöksessä OA lausui mm.: »Toisaalta jää oikeusasiamiehen toimivallan ja valvonnan ulkopuolelle sellainen julkisoikeudellinen toiminta, jonka kohdalla laki ei edellytä edellä tarkoitettua vastuuta, kuten esimerkiksi eduskunnan ja sen elinten toiminta lainsäädäntövallan käyttämisessä... Puhemiehen valtiopäiväjärjestyksen 58 §:ään perustuvat toimenpiteet ... ovat puhemiehen täysistunnon johtamiseen ja sen asiallisen menon valvomiseen liittyviä tehtäviä ja sellaisena ne ovat osa menettelystä, jossa eduskunta käyttää sille kuuluvaa valtaa. ... Sanotuista toimenpiteistä on vastuu yksinomaan puhemiehen. Tämä vastuu ei ole laadultaan oikeudellista, vaan vastuuta eduskunnalle itselleen.» Tiedossani ei ole tapausta, jossa olisi otettu kantaa kysymykseen OA:n oikeudesta valvoa edustajien käyttäytymistä eduskunnassa. OA:llä ei ole erityisasemaa myöskään edustajien suojaamisessa tai yleensä EK:n oikeuksien valvomisessa (ks. edustajien vangitsemista koskevat päätökset OAK 1928, 11—12, ja OAK 1941, 30).

Käsiteltäessä lakiesityksiä, joilla pyrittiin kommunistien valtiollisen toiminnan estämiseen, oli EK:ssa 1934 esillä muutosehdotus, että OA:lle annettaisiin tehtäväksi ilman EK:n suostumusta panna edustaja syytteeseen valtio- tai maanpetoksellisesta menettelystään EK:ssa. Ehdotus merkitsi tähän mennessä ehkä arveluttavinta uhkaa OA:n riippumattomuuden edellytyksille ja toi esille arvovaltaisia käsityksiä OA:stä. Tämän vuoksi on aiheellista selostaa asiaa tarkemmin.

Em. esitysten (HE 10/34 vp) II käsittelyssä teki ed. *v. Born* ed. *Sarlinin* kannattamana viitatunkaltaisen ehdotuksen mm. seuraavin perusteluin (34 vp ptk I, 909): »... För mig ligger det ingenting stötande däri, att justitieombudsmannen, ehuru han på sätt och vis är en riksdagens förtroendeman, skulle erhålla befogenhet att ställa en enskild riksdagsman under åtal för här ifrågavarande brott. Det synes mig snarare blott som en gärd av hänsynsfullhet detta, att man icke låter någon annan än riksdagens egen förtroendeman blanda sig i dylika saker utan riksdagens uttryckliga medgivande.»

Käyttämässään puheenvuorossa ei OA *Hakkila* puuttunut *v. Bornin* ehdotukseen (ptk I, 910—912). Sen sijaan sitä vastaan hyökkäsi entinen OA, ed. *Söderhjelm*, joka esitti mm. (ptk I, 913—914): »Justitieombudsmannen är, såsom redan på namnet märkes, riksdagens ombudsman, dess asiamies, med uppdrag att övervaka regeringen, ämbetsmännen och domstolarna. Han har så att säga riksdagen bakom sig och ett stort och viktigt arbetsfält framför sig. Han är icke den som skall sitta här i riksdagen för att övervaka denna och han är icke heller riksdagens jurist i dess inre angelägenheter. Om han nu enligt rdm. von Borns förslag får uppgiften att övervaka riksdagen, så får han därmed ett helt nytt arbetsfält, som har ingenting att göra med den ställning och de arbetsuppgifter vår nuvarande statsförfattning giver honom. Enligt vår regeringsform har man dessutom endast rätt att väcka åtal för försummelser i tjänsteutövning, alltså tjänstemans försummelser i tjänsten, här skulle komma ifråga brott sådana som högförräderi och landsförräderi, alltså enskilda brott. Enligt regeringsformens paragraf 49 har justitieombudsmannen intet att göra med dylika enskilda brott.»

Toinen entinen OA, sisäasiainministeri *Puhakka* puolestaan vastasi *Söderhjelmin* esittämään mm. (ptk I, 915): »... ensinnäkään eduskunnan oikeusasiamies ei varsinaisessa mielessä ole eduskunnan alainen. Mitä taas tulee hänen virkaanasettamisjärjestykseensä niin onhan asianlaita myöskin se, että valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esittelystä, ja kuitenkin oikeuskanslerin tehtäviin, vieläpä kaikkein tärkeimpiin, kuuluu sekä tasavallan presidentin että valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvominen. Mitään outoa periaatetta ei siis ed. von Bornin ehdotuksen hyväksymisellä meidän oikeusjärjestykseemme tulisi tuoduksi.» Äänestyksessä hyväksyttiin *v. Bornin* OA:tä koskeva lisäys. Svk poisti kuitenkin a-mietinnössään sanotun lisäyksen ja ehdotti, että ko. valtiorikosten

kohdalla riittäisi enemmistön suostumus edustajan syyttämiseen. Tällaisena laki sitten hyväksyttiin EK:ssa ilman, että enää olisi kiinnitetty merkitsevästi huomiota OA:n asemaan tässä yhteydessä (ptk II, 1266—1270; L 240/25. 5. 1934).

— — —

Minkälainen on eduskuntatyöhön osallistumattomien elinten ja niitten jäsenten vastuustatus? Riidatonta on, että EK:n valitsemat *valtakunnanoikeuden jäsenet* ovat tässä toimessaan virkavastuun alaisia siitä riippumatta, ovatko he edustajia. *Oikeusasiamies* on toimissaan virkavastuullinen. Tämän vastuun laajuus voi olla epäselvä, mutta erimielisyys johtuu HM 49,2 §:n lopun tulkinnasta eikä suinkaan siitä, että OA on EK:n asettama elin ja toimii EK:n antaman OAJS:n mukaan. Säännöksessä oleva vastuuviittaus ei toisin sanoen perusta OA:n vastuuta, vaan enintään rajaa sitä. Eduskunnan *pankkivaltuusmiesten* toimia OA on tutkinut vuonna 1923. Päätöksessään ei OA vedonnut pankkivaltuusmiesten virkavastuullisuutta koskevaan säännökseen ja nähdäkseni olisivat julkiseen tehtävään valitut, EK:n ulkopuolella julkista valtaa käyttävät pankkivaltuusmiehet virkavastuisia ilman nimenomaista säännöstäkin.[113] Alusta alkaen on ollut selvää, että EK:n valitsemat *kansaneläkelaitoksen valtuutetut* ovat virkavastuullisia ja siten OA:n valvontaan kuuluvia.[114]

Eduskunnan kirjaston hallituksen jäsenistä valitsevat eduskunnan valitsijamiehet kolme, VN yhden ja Helsingin yliopisto yhden. Jäsenten vastuusta ei ole säännöstä laissa EK:n kirjastosta (627/20. 8. 1948) eikä sen nojalla annetussa eduskunnan kirjaston ohjesäännössä (646/7. 10. 1949). Mainitun lain 1 §:n mukaan kirjasto on julkinen laitos. Lain 3 §:ssä edellytetään laitoksen hallinnon hoitajaksi kirjaston hallitus tehtävänään mm. ylikirjastonhoitajan viran haettavaksi julistaminen, lausunnon antaminen hakijoista sekä eräitten kirjaston virkojen täyttäminen ja ohjesäännön 3 §:ssä luetellut, kirjaston toiminnan ohjaamiseen liit-

---

113 Ks. OAK 1923, 9—12. Pankkivaltuusmiesten virkavastuu nykyisin johtuu suoraan SPOS 31 §:stä (L 174/25. 3. 1966, alkuperäisenä L 365/21. 12. 1925). OA:n päätöksen antamisaikana virkavastuu oli perustettavissa aikaisemman SPOS:n (8/19. 2. 1895) 70 §:ään. Pankkivaltuusmiehen toimia on OA tutkinut myös ratkaisussa 142/23. 1. 1968.

114 Ks. VJ 83 a § sekä KEL 347/8. 6. 1956 90 § ja vuoden 1937 KEL (248/31. 5 1937) 79 §, jossa mm. valtuutetun virkasyyteforumiksi on edellytetty hovioikeus.

tyvät tehtävät. Nähdäkseni ei ole epäilystä siitä, etteikö RL 2: 12 mainin-ta niistä, jotka on asetettu hoitamaan esivallan vahvistamien yleisten laitosten asioita tai valitut julkiseen toimeen, koskisi kirjaston hallituksen kaikkia jäseniä.

Valtiontilintarkastajia koskevissa säännöksissä ei ole mainintaa heidän vastuustaan. Heidän tehtäväkseen ei ole uskottu minkään hallinnon hoitamista. Tehtävä on kuitenkin julkinen ja sisältää julkisten valtuuksien käyttöä sekä julkisia velvollisuuksia. Valtiontilintarkastajien, jotka eivät ole edustajia, tuskin voi väittääkään olevan virkavastuun ulkopuolella. Perusteita ei voida esittää sille, että tilintarkastajien vastuu riippuisi siitä, ovatko he edustajia.[115] Valtiontilintarkastajista sanottu pitää olennaisesti paikkansa myös VJ 83,5 §:n mukaan valittavista *Suomen Pankin tilintarkastajista*. Heillä on julkisia valtuuksia ja velvollisuuksia ja heitäkin on nähdäkseni pidettävä virkavastuullisina.[116]

Eduskunnan viiden *tarkistajan* toiminnasta on annettu säännöksiä VJ 85 §:ssä sekä TJ:ssä (12—15, 25, 26, 59 ja 61 §§) ja heidän palkkioistaan erikseen myös edustajanpalkkiosta annetun lain (328/30. 4. 1947) 4,2 §:ssä. Tarkistajilla ei ole hallinnollisiksi katsottavia tehtäviä, jollei sellaisena pidetä TJ 15 §:ssä edellytettyä mahdollisuutta sihteerin ottamiseen. Heidän toimintansa ei varsinaisesti sisällä poliittiseen päätöksentekoon osallistumista. Heidän tehtävänsä on kuitenkin välittömästi perustuslaissa edellytetty vaihe EK:n päätösten muodostumisprosessissa. Korostetusti tämä ilmenee TJ 59 §:ssä, jonka mukaan tarkistajilla on valtuus päättää »eduskunnan vallalla» päätösten ruotsinkielisen tekstin sanamuodosta. Kun esim. lakien ruotsinkielinen teksti on yhtä todistus-

---

115 Ks. HM 71 § ja VJ 30,3 ja 49 § sekä valtiontilintarkastajain johtosääntö 391/8. 6. 1951. Heidän tehtäväpiiristään ks. esim. *Paalanen*, 94, ja siinä mainitut lähteet. Tilintarkastajain henkilökoostumuksesta ks. *Holmberg*, VYV 1947, 76—. Valtiontilintarkastajain virkavastuullisuutta on nähtävästi pitänyt selvänä *Purhonen*, 234—236. Samassa yhteydessä hän suorittaa rajankäyntiä edustajanvastuun ja vastuun valtiontilintarkastajana välillä.

116 Säännöksistä ks. VJ 83,5 §, SPOS 27—29 ja 35 §§, ja Suomen Pankin tilintarkastajain johtosääntö 100/23. 4. 1926. Todettakoon, että pelkkää tilintarkastustoimintaa on prvk pitänyt hallintotoimintana ainakin lausunnossaan prvl 1/vvm 5/HE 141 (45 vp)/46 vp A III. Lausunto on siteerattu alaviitteessä 122. Tarkastajien tehtävistä, heitä koskevien säännösten muodostumisesta ja heidän suhteestaan EK:aan ks. *Kastari*, Suomen pankin, 22, 114—118 ja 145 alav. 17.

voimainen kuin suomenkielinen teksti, ei tarkistajien sanotun valtuuden käyttämistä voitane pitää muuna kuin osana EK:n lainsäädäntövallan käyttämismenettelyä. Työjärjestyksen säännöksissä (13, 14, 15, 25, 26 §§) on tarkistajat rinnastettu valiokuntiin. Myös orgaanin kehitysvaiheet puoltavat tällaista rinnastamista.[117] Mainittujen seikkojen vuoksi on nähdäkseni perusteltua lukea tarkistajat RL 2: 12 soveltamispiirin ulkopuolelle jääviin eduskunnan orgaaneihin.

VJ 89 §:n mukaan valvoo EK:n kanslian toimintaa *kansliatoimikunta* (= Ktmk), jonka jäseniä ovat puhemies, varapuhemiehet sekä neljä EK:n valitsemaa edustajaa. Tarkempia määräyksiä Ktmk:n tehtävistä ja toiminnasta ei ole annettu VJ:ssä, vaan ne sisältyvät TJ:een ja eräisiin muihin säädöksiin.[118] Säännösten mukaan on Ktmk:n tehtävänä huo-

---

[117] Tarkastajien tehtävät olivat vuoden 1869 VJ:n mukaan toimitusvaliokunnan ja tarkistamista varten valittujen uskottujen miesten huolena. Vuoden 1906 VJ:n mukaan näitä tehtäviä hoitivat toimitus- ja tarkastusvaliokunta, jotka sekä VJ:n että TJ:n säännöksissä oli käsitelty muiden valiokuntien kanssa rinnastettavina (VJ 35, 39, 43, 76; TJ (1907) 4, 36, 37 §:t; Määräykset valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavista vaaleista (1907), 12 §). Käytetyistä nimityksistä ja viitatuista säännöksistä voidaan päätellä, että ko. elimet oli käsitetty EK:n omiksi elimiksi, jotka eivät asemaltaan poikenneet EK:n valiokunnista. Säännöksistä ks. *Ahava*, 50, 74, 107, 122, 206, 219, 240—242. Eduskunnan uudistuskomitea mietinnössään (KOM 1921: 21, 46) perusteli aikaisemman menettelyn muuttamista vain yksinkertaistamisen ja joutuisuuden tarpeella.

[118] Säädöksistä ks. TJ 5, 6, 7, 9, 31, 40, 47 ja 65 §§; L Edustajanpalkkiosta (328/30. 4. 1947) 1 § (L:ssa 680/28. 12. 1962), 3 ja 5 §§; L kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen (618/20. 8. 1948) 5, 7, 9, 11 ja 12 §§ sekä sanotun L:n sijaan — tietyin siirtymisvarauksin — tullut Kansanedustajan eläkelaki (329/14. 7. 1967) 18, 19 §§; Kansanedustajan perhe-eläkelaki (330/14. 7. 1967 5 § ja 791/31. 12. 1968 16 §); L eduskunnan kanslian menosäännön perusteista (202/1. 4. 1966) myöhempine muutoksineen; L Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1. 4. 1960) 4 a § (Laeissa 210/3. 5. 1963, 285/20. 5. 1966 ja 780/31. 12. 1968); L Valtiontilintarkastajain kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista (248/19. 5. 1961) 3 § (Laeissa 283/20. 5. 1966 ja 777/31. 12. 1968); L eduskunnan oikeusasiamiehen eläkkeestä ja hänen kuoltuaan suoritettavasta perhe-eläkkeestä 3 § (248/20. 5. 1966 ja 778/31. 12. 1968); L eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista (255/19. 5. 1961) 3 § (Laeissa 286/20. 5. 1966 ja 779/31. 12. 1968); L eduskunnan kirjastosta (627/20. 8. 1948) 6 §; Eduskunnan kirjaston ohjesääntö (646/7. 10. 1949) 2 § (osittain muutettu 203/22. 3. 1960) ja 10 § (muutettu 786/7. 12. 1966).

Ktmk:n edeltäjistä ja varhaisvaiheista ks. *Ahava*, 194, 215—, 239. VJ:n säätämisvaiheet 89 §:n osalta eivät tuo paljoa valaistusta. VJ:n tarkastuskomitea

lehtia EK:n taloudenhoidosta, valvoa EK:n kansliaa ja huolehtia sen henkilöasioista, päättää eräistä edustajan asemaan liittyviä taloudellisia etuja koskevista asioista, päättää eräistä EK:n kirjaston hallintoa koskevista asioista sekä päättää eräitten EK:aan kytkettyjen elinten palkkaus- ja eläkeasioista. Nämä suureksi osaksi taloudellisia kysymyksiä koskevat tehtävät eivät sisällöltään poikkea hallintoviranomaisten hoidettavana yleensä olevista tehtävistä. Ne ovat *hallintoa,* joka kohdistuu osittain EK:n palveluksessa olevaan virkakoneistoon, osittain edustajiin taloudellisen edun saajina, osittain asioihin, joiden yhteys EK:aan perustuu pikemminkin traditionaaliseen asian järjestelyyn kuin johonkin sisäiseen välttämättömyyteen. Osoituksena siitä, että Ktmk:n tehtävät ovat ja niitten on käsitetty olevan tavanomaisia hallintoviranomaisen tehtäviä, ovat eräitten edellä viitattujen säädösten syntyvaiheet.

Säädettäessä vuoden 1928 lakia EK:n kanslian menosäännön perusteista (107/30. 3. 1928) ei PMN:n ehdotuksessa, prvm:ssä (5/28 vp) eikä liioin täysistuntokäsittelyssä puututtu siihen, että Ktmk sai hallintotehtäviä. Jos Ktmk olisi käsitetty EK:n muitten elinten kaltaiseksi orgaaniksi, olisi lain käsittelyssä todennäköisesti kiinnitetty huomiota siihen, että EK:lla ei ole katsottu olevan oikeutta hallintotehtävien suorittamiseen, ellei perustuslaki sellaista poikkeuksellisesti edellytä. Lain 3, 4 ja 5 §:ssä tuli Ktmk:n tehtäviksi mm. päättäminen eräistä palkkaus- ja eläkeasioista. VJ 89 §:n säännöksen nojalla voitiin tosin katsoa, että perustuslaki edellytti tällaista poikkeusta. Toisaalta oli Ktmk:lla kuitenkin jo ennen vuoden 1928 VJ:tä ja siis ennen Ktmk:aa koskevia perustuslain säännöksiä ollut EK:n kansliaan kohdistuvia hallintotehtäviä.[119] Ainoa — ja mielestäni kyllä riittävä — selitys, millä omaksuttu menettely voitiin katsoa valtiopäivien valtuuksia koskevien vakiintuneitten käsitysten mukaiseksi, on se, että kysymyksessä oli valtiopäivien autonomiaan kuuluva, niitten sisäinen asia.

---

mietinnössään (1921: 21) ehdotti uutta nykyisen VJ 89,1 §:n kanssa yhdenmukaista 93 §:ää ja lausui siitä perusteluissa vain: »Nykyään ei VJ sisällä mitään määräyksiä kansliatoimikunnasta. Kun se kuitenkin on saavuttanut vakiintuneen aseman eduskunnan elimenä, olisi se mainittava VJ:ssä. Kansliatoimikunnan päätehtävänä tulisi edelleenkin olemaan eduskunnan kanslian toiminnan valvonta, kuten tässä pykälässä ehdotetaan. Muut sen tehtävät voitaisiin edelleenkin määritellä työjärjestyksessä, laissa eduskunnan kanslian menosäännön perusteista sekä virkamiesten ohjesäännöissä.» — Uuden VJ:n pitkällisiksi muodostuneissa valmisteluvaiheissa EK:ssa ei havaitakseni puututtu säännöksen sanamuotoon tai Ktmk:n asemaan yleensä.

[119] Ks. *Ahava,* 215—219.

Tämä perustelumahdollisuus oli varsin heikko jo silloin, kun säädettiin lakia EK:n kirjastosta. VJ 83 b §:ssä tosin edellytetään kirjaston olevan EK:n hoidon ja valvonnan alainen, mutta säännökseen johtaneessa esityksessä (HE 117/47 vp) edellytettiin kirjaston kuitenkin olevan muu kuin eduskunnan laitos. Ktmk:n laissa edellytetty tehtävä (virkaehdotuksen tekeminen ylikirjastonhoitajan virkaan) on suppea, mutta silti on merkille pantavaa, ettei käsittelyssä ilmeisesti lainkaan nähty ongelmallisuutta toimikunnan asemassa.[120] Samaa voidaan sanoa kirjaston ohjesäännön käsittelystä, jossa äsken mainittua laajempien tehtävien uskominen Ktmk:lle ei herättänyt EK:ssa keskustelua.[121]

Ktmk:n käsittäminen viranomaiseksi, jolle voidaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä uskoa lisää hallintotehtäviä, tulee selvimmin näkyville laissa kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen ja sen säätämisvaiheissa. Asiaa koskevassa esityksessä (HE 25/47 vp) oli nimenomaisesti katsottu, että VJ:ssä ei ollut edellytetty edustajalle maksettavaksi eläkettä, jonka vuoksi ehdotettiin VJ 16 §:ään lisäystä: »Edustajan oikeudesta eläkkeeseen säädetään lailla.» Lakiehdotuksen 5 §:ssä todettiin vain, että eläkkeen myöntää hakemuksesta kansliatoimikunta. Viittausta siihen, että kyseessä oli EK:n piirissä uudeksi katsottava tehtävä tai että juuri lisäys VJ 16 §:ään oikeutti uskomaan hallintotehtäviä EK:n elimelle, ei esityksessä eikä sen käsittelyssä esiinny.

Mietintönsä (49/47 vp) perusteluissa prvk totesi asiasta: »Kun valtion viran tai toimen haltijain oikeudesta eläkkeeseen 30 päivänä joulukuuta 1924 annetun lain 15 §:ssä on eläkkeen saajien oikeuksien turvaamiseksi sille, jolta laillinen eläke on kielletty, annettu oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja tämä valitusoikeus on yleisluontoinen sekä riippumaton siitä, mikä viranomainen asiasta on päättänyt, ehdotetaan tällainen valitusoikeus nimenomaisin säännöksin annettavaksi myös kansliatoimikunnan antamasta päätöksestä. Tätä tarkoittava säännös näyttää parhaiten soveltuvan lakiehdotuksen 5 §:ään uutena 2 momenttina.» Käsittelyssä ei tähän säännökseen myöhemmin kajottu. Säännöksen sanamuodosta ja prvk:n perusteluista käy selvästi ilmi, että Ktmk käsitettiin hallintoviranomaisiin rinnastetuksi viranomaiseksi ja ettei sen vuoksi nähty mitään perustuslakien kannalta huomioonotettavaa siinä, että eduskunnan kansliatoimikunnasta olisi valitusoikeus eduskunnan ulkopuolelle, toista »valtiomahtia» edustavaan KHO:een.[122]

---

120 Kirjaston käsittämistä EK:n elimeksi osoittaa tosin sivl 8 liittyvä ed. *Kilven* ym. vastalause, jossa oli edellytetty, että Ktmk nimittäisi ylikirjastonhoitajan, koska se »voi täysin pätevästi ratkaista, kenet se valitsee eduskunnan laitoksen, kirjaston, johtoon».

121 Ks. PMN:n ehdotus sekä sivm 20/Svm 85/49 vp A IV.

122 Mainittakoon, että lain säätämisaikoihin oli EK:ssa osoitettu suurta tarkkuutta siinä, ettei EK:lle voida tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä uskoa toimeenpanovaltaan kuuluvia tehtäviä. Esityksessä laiksi valtion metallitehtaista

Vuoden 1961 valtiopäivillä sai vvk yhtaikaa käsiteltäväkseen kolme EK:aan liittyvien virastojen palkkausta koskevaa lakiesitystä, joista jokaisessa edellytettiin Ktmk:n tehtäväksi päättää eläke- ja siihen liittyvien etujen myöntämisestä. Vuoden 1960 valtiopäiville annetussa HE:ssä n:o 88 valtiontilintarkastajain kanslian henkilökunnan palkkauksen perusteista ei ollut edellytetty valitusoikeutta Ktmk:n päätöksestä, mutta kyllä sen sijaan OA:tä sekä hänen kansliansa henkilökuntaa koskevissa, vastaavanlaatuisissa esityksissä (HE 7 ja HE 8/61 vp). Kaikista esityksistä samana päivänä antamissaan mietinnöissä n:ot 10—12 vvk pysytteli yhtenäisellä linjalla ehdottaen kahden viimeksi mainitun HE:n kohdalla valitusoikeutta koskevan kohdan poistamista. Perusteluksi valiokunta ilmoitti (vvm 10/HE 8/61 vp): »Valiokunta ei ole myöskään voinut pitää asianmukaisena lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin säännöksiä, joiden mukaan kysymyksessä olevia eläkkeitä, perhe-eläkkeitä ja muita vastaavia korvauksia koskevaan eduskunnan kansliatoimikunnan päätökseen saataisiin hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaan on poistanut nämä säännökset laista». Valiokunnan ehdotus hyväksyttiin EK:ssa puheenvuoroitta. Ko. lakien tällä kohdin saaman sisällön mukaisena säädettiin myöhemmin laki Pohjoismaiden neuvoston

---

oli 15 §:ssä edellytetty, että EK vuosittain valitsee neljä tilintarkastajaa tarkastamaan yhtymän ja sen rahaston hallintoa ja hoitoa. Prvk, joka katsoi, että »yhtymän tilintarkastajain valitseminen epäilemättä on hallintotoimintaa», esitti (prvl 1/vvm 5/HE 141 (45 vp)/46 vp): »Valtiosääntömme mukaan eduskunta on ensisijassa lainsäädäntöelin, kun taas toimeenpanovallan käyttäminen yleensä kuuluu muille valtioelimille. Tämä periaate on lausuttu yleisluontoisesti HM 2 §:ssä. Mikäli eduskunnalle kuuluu toimeenpanovallan käyttämiseen kuuluvia tehtäviä tai niitä sille annetaan, perustuslakivaliokunta katsoo, professori Merikosken ja tohtori Puhakan lausunnoissaan omaksuman kannan mukaisesti, että kysymys on poikkeamisesta mainitusta perustuslaissa ilmaistusta periaatteesta. Näin ollen po. tilintarkastajain vaalin antaminen eduskunnan tehtäväksi edellyttää VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla tapahtuvaa lainsäädäntötointa.» Tämän kannan EK hyväksyi. Tähän kannanottoon prvk viittasi myös myöhemmässä samansisältöisessä ratkaisussa, joka koski yleisradion hallintoneuvoston vaalin siirtämistä EK:n suoritettavaksi (LA 13/46 vp ja prvl 5/vvm 5/LAM 4/47 vp A V, 1).

Miten on selitettävissä, että prvk samoihin aikoihin suhtautui eri tavalla Ktmk:n saamiin, hallintotoimintana pidettäviin tehtäviin? Vastaukseksi tuskin riittää se, että kyseessä katsottiin olevan EK:n sisäinen asia, kun kuitenkin nimenomaisesti haluttiin lisäystä muutoksenhakuoikeudesta KHO:een. Asia voidaan nähtävästi selittää vain joko sillä, että kyseessä oli EK:n jo olemassa ollutta elintä koskeva asia ja siitä aiheutunut epähuomio, taikka sitten sillä, että Ktmk:n tehtäviä ei — epäjohdonmukaista kyllä — katsottu sillä tavoin EK:n toiminnaksi, että niitä olisi valtioelinten kompetenssirajat huomioonottaen ollut käsiteltävä viranomaistoiminnoista yleensä poikkeavalla tavalla.

Suomen valtuuskunnasta annetun lain muuttamisesta (1963), jota koskevassa HE:ssä (1/63 vp) ei enää edes esitetty säännöstä muutoksenhakuoikeudesta Ktmk:n päätöksestä.[123]

Esitetystä ilmenee, että EK:ssa on pidetty Ktmk:aa sellaisena elimenä, jolle voidaan uskoa uusia hallintotehtäviä ilman että samalla poikettaisiin siitä valtiosääntönormista, jonka mukaan EK ei voi osallistua hallintoon. Ktmk:aa on pidetty ainakin eräissä kohdin varsinaisen hallintokoneiston piirissä toimiviin viranomaisiin rinnastettavana elimenä. Painavin argumentti on kansanedustajan oikeudesta eläkkeeseen vuonna 1948 annetun lain 5 §, jossa säädetään Ktmk:n päätöksestä valitusoikeus KHO:een. Loppusäännöksensä mukaan on Kansanedustajan eläkelaki (329/24. 7. 1967) vain varauksin kumonnut tämän lain.

Voitaisiin ajatella, että Ktmk:n jäseniä ei voida pitää RL 2: 12 tarkoitettuina julkiseen toimeen valittuina tai määrättyinä henkilöinä sen vuoksi, että he ovat EK:n jäseniä ja eräät heistä EK:n puhemiehiä. Laissa on kuitenkin yleistä, että henkilö voi eri toiminnoistaan vastata eri tavalla. EK:n piirissä on selvänä esimerkkinä tästä pankkivaltuusmiesten virkavastuu siitä riippumatta, onko joku heistä esim. varapuhemies. Nähdäkseni ainoa perustelu sille, että Ktmk ei olisi virkavastuullinen, olisi se, että sitä pidettäisiin EK:n poliittiseen vallankäyttöön kuuluvana, EK:n sisäisenä elimenä. Ktmk:n käsitteleminen eräitä lakeja säädettäessä viranomaisena ja hallinnossa normaalin valitusoikeuden varaaminen sen päätöksestä ovat ristiriidassa tällaisen käsityksen kanssa. Sillä, onko jonkin ko. lain säätäminen tapahtunut oikeassa järjestyksessä, ei sellaisenaan ole vaikutusta Ktmk:n vastuuseen.

Kansliatoimikunnan tehtävät ja em. säädösten syntyvaiheet huomioon ottaen voidaan Ktmk perustellusti katsoa hallintotoimissaan virkavastuun alaiseksi.[124]

---

[123] Kysymykseen ei kiinnitetty huomiota myöskään vastaavansisältöisten myöhempien lakien käsittelyssä. Näitä olivat lait 202/1. 4. 1966 (EK:n kanslian menosääntö), 283—286/20. 5. 1966 (valtiontilintarkastajien, OA:n, Pohjoismaiden neuvoston kanslian henkilökunnan ja OA:n kanslian henkilökunnan eläkeoikeudet), 765/30. 12. 1966 (EK:n kanslian menosääntö), 329—330/14. 7. 1967 (Kansanedustajan eläkelaki, Kansanedustajan perhe-eläkelaki) ja 791/31. 12. 1968 (Kansanedustajan perhe-eläkelaki). — Tässä yhteydessä on sivuutettava kysymys, voisiko Ktmk:n päätöksestä olla valitusoikeus KHO:een, vaikka siitä ei olisi laissa erikseen mainittukaan.

[124] EK:n taloudenhoidossa tapahtuneita väärinkäytöksiä koskeneessa OK:n

Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain (216/18. 5. 1934) 4 §:n (774/5. 11. 1948) mukaan eduskunta valitsee *Yleisradion hallintoneuvoston* jäsenet. Riippumatta siitä, nimitetäänkö Yleisradiota julkisoikeudelliseksi laitokseksi, on selvää, että hallintoneuvoston asema ja tehtävät ovat julkisoikeudellisia ja että heitä on pidettävä RL 2: 12 mielessä julkiseen tehtävään valittuina.[125]

Säädettäessä ensimmäistä lakia edustajien valitsemisesta *Pohjoismaiden Neuvostoon* (503/14. 12. 1955) hallitus esityksensä (HE 103/55 vp) perusteluissa katsoi jäsenten valitsemisen neuvostoon olevan ilmeisesti toimeenpanovallan käyttämistä, »vaikka täten valitut jäsenet eivät itse joutunekaan käyttämään valtiovaltaa missään mielessä». Ehdotuksen käsittelyssä ei valtuuskunnan statukseen valtion sisäisen oikeuden kannalta puututtu ja esitys hyväksyttiin ehdotetussa VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Lakia myöhemmin uudistettaessa lailla Pohjoismaiden Neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1. 4. 1960) ei käsittelyssä kajottu valtuuskunnan statukseen ja laki säädettiin VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä HE:n perusteluista päätellen samoista syistä kuin aikaisemmin-

---

kirjeessä 907/10. 4. 1968 (OKK 1968, 34—39) todettiin, että syynä taloudenhoitajan väärinkäytösten jäämiseen pitkäksi aikaa havaitsematta oli se, ettei EK:n taloustoimisto ollut tilittäjäsuhteessa valtiokonttoriin eikä valtiontilintarkastajain eikä valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen. Hieman aikaisemmin oli päätöksessä lausuttu: »Eduskunnan työjärjestyksen 7 §:n mukaan tulee kansliatoimikunnan huolehtia eduskunnan talouden- ja rahavarainhoidosta ja määrätä maksettavaksi valtiopäiväkustannukset sekä valvoa eduskunnan kanslian virkamiesten ja muun henkilökunnan toimintaa ja ryhtyä siitä ehkä aiheutuviin toimenpiteisiin... Kansliatoimikunnan 13 päivänä marraskuuta 1951 hyväksymässä, taloudenhoitajan noudatettavaksi vahvistamassa ohjesäännössä on eduskunnan talouden- ja rahavarainhoidosta annettu yksityiskohtaisia määräyksiä. Ohjesäännön mukaan...» Kun päätöksessä toisaalta todetaan, ettei EK:n taloudenhoidon valvonta ole kuulunut valtion varainkäytön yleistä valvontaa suorittavien viranomaisten kompetenssiin ja toisaalta seikkaperäisesti esitetään Ktmk:n asemaa taloudenhoitajan virkatoimien valvojana, olisi odottanut, että päätöksessä olisi lausuttu myös jotain Ktmk:n osuutta koskevaa. Nyt päätös viittaa siihen, että on haluttu lausua jotakin Ktm:n valvontavelvollisuudesta, mutta ei ole tohdittu lausua sen merkityksestä ko. tapauksessa.

125 Ko. lakia käsiteltäessä prvk katsoi, että hallintoneuvoston vaalin siirtäminen EK:lle merkitsi toimeenpanovallan antamista EK:lle ja vaati siten VJ 67 §:n järjestyksen noudattamista (prvl 5/vvm 5/LAM 4/47 vp A V, 1). Hallintoneuvoston jäseniä ovat virkavastuisina pitäneet ainakin OK päätöksessään OKK 1967, 54—57 ja *Merikoski*, DL 1967, 229 sekä nähtävästi myös *Jyränki*, s. 65 alav. 8 ja s. 135.

kin.[126] Sekä aikaisemman Pohjoismaiden Neuvoston perussäännön voimaansaattamisesta annetun asetuksen (583/23. 12. 1955) 1 §:n että nykyisen Pohjoismaiden Neuvoston uuden perussäännön voimaansaattamisesta annetun asetuksen (465/30. 12. 1957) 1 §:n mukaan neuvosto on jäsenmaitten parlamenttien ja hallitusten neuvotteleva elin. Neuvostolla ei ole valtaa tehdä jäsenmaita tai niitten elimiä sitovia ratkaisuja, vaan se voi vain tehdä jäsenmaitten hallitukselle suosituksia (1957 A, 10 §). Näitten suositusten johdosta ovat hallitukset perussäännön mukaan velvolliset ainoastaan ilmoittamaan neuvoston istunnossa toimenpiteet, joihin suositusten johdosta on ryhdytty.

Se, että Pohjoismaiden Neuvosto on useamman valtion yhteinen elin, ei estä eikä vaadi jäsenten virkamiesvastuuta. Samaa on sanottava siitä, että kyseessä on edustuksellinen elin, samoin kuin siitä, ettei neuvostolla ole valtaa tehdä sitovia päätöksiä.[127] Merkitystä ei myöskään ole sillä, että neuvosto sääntömääräisesti on koolla vain kerran vuodessa ja että jäsenet siihen valitaan kullakin valtiopäivillä erikseen. RL 2: 12 mainінta niistä, »jotka ovat ... valitut ... julkista asiata toimittamaan», soveltuu valtuuskunnan jäseniin. Jäsenten virkavastuullisuuden arviointi jää siten riippuvaksi siitä, voidaanko esittää sellaisia seikkoja, ettei RL 2: 12 mukaista vastuuta kaikesta huolimatta ole heihin ulotettava.

Tällaisena seikkana voitaisiin nähtävästi pitää vain sitä, edellä jo EK:n yhteydessä mainittua piirrettä, että neuvosto on poliittisen päätöksenteon elin. Ratkaisuja tehdessään neuvosto ei ole normien toimeenpanijan tai soveltajan asemassa, vaan tekee päätöksensä olematta niitten sisällön puolesta millään tavoin sidottu. Tässä suhteessa se poikkeaa esim. kunnallisvaltuustosta. Toinen merkitsevä ero näitten kahden elintyypin välillä on se, että kunnallisvaltuuston tehtäväpiiri on rajattu, Pohjoismaiden Neuvoston toimiala sen sijaan käytännöllisesti katsoen rajoittamaton. Siitä, että neuvosto antaa vain suosituksia, seuraa, että neuvoston päätös tai sen puuttuminen ei ole oikeu-

126 Asiaan ilmeisesti vaikutti sekin, että valtuuskunnan tuli uuden lain mukaan antaa kertomus toiminnastaan suoraan EK:lle aikaisemmin VN:n tiedonannossa tehdyn selostuksen asemesta. Ks. uavm 1/HE 129 (59 vp)/60 vp.

127 Virkavastuulla toimivia valittuja edustajia ovat esim. kunnallisvaltuutetut. Toimenpiteen lopullinen sitovuus ei viranomaistoiminnassa yleensäkään ole vastuun edellytyksenä. Realistista saattaa olla tarkastella kaikkea viranomaistoimintaa päätöksentekomenettelynä, jossa ratkaisun lopullisuus on pikemmin kronologinen kuin sisällöllinen ominaisuus.

dellisesti merkitsevä edellytys neuvoston ulkopuolella suoritettaville toimenpiteille.

Poliittista kokoonpanoa ja toimintaa sekä toiminnan neuvoa-antavaa laatua ei ole yleisesti pidetty seikkoina, joiden vuoksi virkavastuusäännöksiä ei voida johonkin elimeen soveltaa. RL 2: 12 säännöksen mainintaa julkista asiaa toimittamaan valituista ei ole käytännössä tulkittu ahtaasti. Erityisiä syitä, joiden vuoksi ahdasta tulkintaa kuitenkin olisi sovellettava Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan, ei nähdäkseni ole. Pidän valtuuskunnan jäseniä sen vuoksi virkavastuullisina.

B. TOIMINNAN ASIALLINEN ULOTTUVUUS

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että virkatoiminta tapahtuu sopusoinnussa oikeusjärjestyksen kanssa. Suurimmassa ja ilmeisesti myös merkittävimmässä osassa käytännön tapauksia on selvää, mitä OA:n valvottavaan lainvastaisuuteen kuuluu. Eräissä tapauksissa aiheuttaa rajanveto kuitenkin ongelmia. Osassa tapauksia on ongelmana, mikä on lainvastaista. Tällöin on lähinnä kysymys harkintavallan käytöstä ja sen rajoista taikka hyvän hallinnon asettamista vaatimuksista. Osassa tapauksia on ongelma siinä, mitä lainvastaisuutta OA voi ottaa valvoakseen. Tämä kysymys konkretisoituu virkamiesten viran ulkopuolisen toiminnan arvioinnissa. Lisäksi on mahdollista, että OA joutuu toimimaan tilanteissa, joissa kysymys viranomaisen menettelyn virheellisyydestä taikka virkavastuun toteuttamisesta ei ole merkitsevä. Tällaisina tapauksina meillä ovat olleet purku- ja muut ylimääräisen muutoksenhaun tilanteet. Suppearajaisia erityisongelmia ovat kysymykset EK:n kannanottojen huomioonottamisesta sekä kysymys siitä, mitä on pidettävä OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävänä OK:n toimena. Näitä kysymyksiä käsittelen tämän jakson seuraavissa osissa erikseen. Sitä ennen on kuitenkin aihetta puuttua pariin yleiseen kysymykseen.

Laissa ei ole säännöstä, joka rajoittaisi OA:n tutkimis- tai toimenpidevaltuudet tapauksiin, joissa asianosaisella ei ole enää (varsinaisia) muutoksenhakukeinoja käytettävissään. Valvoa-sanalle ei voida osoittaa merkitystä, jonka mukaan OA ei voisi tutkia asioita, jotka vielä voivat tulla jonkin toisen viranomaisen käsiteltäväksi. OA:n toimi-

valtuus ei ole riippuvainen muitten viranomaisten mahdollisesta kompetenssista eikä siitä, onko asianosaisella käytettävissään muita keinoja asemansa parantamiseen tai siitä, onko asianosainen laiminlyönyt käyttää tarjolla olleita muita keinoja. Tällaista rajoitusta ei voida johtaa myöskään OA:n käytännöstä. OA:llä on siten valta tutkia muitakin kuin lainvoimaisesti ratkaistuja tapauksia.

Toinen käsittelyvaiheeseen liittyvä kysymys on, voiko OA puuttua asiaan sen käsittelyn viranomaisessa ollessa kesken. OA:tä koskevissa säännöksissä useissa kohdin käytetään ilmauksia, jotka viittaavat menneeseen aikaan, jo tapahtuneisiin ilmiöihin. Niissä säännöksissä, joissa on yleisesti lausuttu OA:n valtuuksista (HM 49 §; OAJS 1 § 1 virke, 2 § ja 7 §), on kuitenkin käytetty vain ilmauksia, jotka ovat aikaan nähden neutraaleja. Sanaa valvonta ei oikeudellisessa kielessä ole käytetty niin, että valvontaan kuuluisivat vain repressiiviset keinot, mutta ei tapahtumassa olevan virheen ehkäiseminen. Säännöksistä ei siten saa perustetta käsitykselle, jonka mukaan OA ei voisi puuttua viranomaisessa kesken käsittelyn oleviin asioihin. Tällaista rajoitusta ei voida johtaa myöskään OA:n käytännöstä.[128]

Säännösten pohjalta olisivat riita-, rikos- ja hallintoasiat OA:n tutkintavaltuuden kannalta samassa asemassa. Rikosasioissa on pidetty selvänä, että OA voi puuttua asiaan — esim. purkuesityksen tekemällä — silloinkin, kun kysymyksessä ei ole virheellinen menettely. Sen sijaan riita-asioissa on OA:n puuttumisvalta virkavirhetilanteiden ulkopuolella käsitetty suppeammaksi. Suppeampaa käsitystä on sovellettu myös hallintoasioissa. Miksi?

Kysymystä käsitellään erikseen myöhemmin. Jo tässä voi todeta, että kaikissa mainituissa menettelytyypeissä on kyseessä viranomaisen

---

[128] *Leskinen*, 12, toteaa OA:n voivan puuttua asioihin niitten käsittelyvaiheesta riippumatta. Muutoksenhakumahdollisuuden merkityksestä OA:n asiaanpuuttumiselle ks. myös SOU 1965: 64, 64—72. Esimerkkinä tosiasialliselta vaikutukseltaan preventiivisestä valvonnasta on OAK 1923, 33—35, tapaus, jossa OA saneli eriävän lausumansa VN:n ptk:aan. — Voidaan sanoa, että OA:n ei tulisi sekaantua viranomaisten toimiin päätöksentekovaiheessa. Yhtä perustellusti voidaan kuitenkin katsoa, että mm. OA:n läsnäolo-oikeus jää omituisen sisältöiseksi, jos hänen täytyy odottaa, että lainvastaisuus on muodostunut lopulliseksi, ennenkuin hän voi ilmoittaa kantansa. Erityisesti VN:n valvonnassa OA:llä on samat oikeudet kuin OK:lla, jolle traditionaalisesti on kuulunut oikeus ilmaista käsityksensä laillisuudesta myös päätöksentekovaiheessa.

toimenpitein tapahtuva tietyn oikeudellisen asetelman auktoritatiivinen vahvistaminen tai toteaminen ja että kaikissa näissä menettelytyypeissä saattaa virheellisen aineiston käyttö, väärä lain soveltaminen tai virheellinen menettely johtaa sellaiseen asianosaiselle epäedulliseen tulokseen, jota ei voida katsoa laissa edellytetyn. Kaikista näistä saattaa asianosaiselle aiheutua epäoikeudenmukaisuuselämys, joka ei välttämättä ole *aina* vahvin juuri rikosasioissa. Yleisen (julkisen) tarpeen kriteeri, jota on käytetty perusteena OA:n valtuuksien rajoituksille siviili- ja hallintoasioissa, ei perustu säännöksiin ja on lisäksi epämääräinen. Samaa on sanottava siitä ajatuskulusta, että rikosprosessissa ovat vastakkain julkinen valta ja yksilö, kun taas riitajutuissa on vastakkain kaksi yksilöä. — Lähtökohtana on siten pidettävä sitä, että OA:n tutkintavalta kohdistuu samanlaisena sekä riita-, rikos- että hallintoasioihin.

1. Harkintakysymykset

Säännöksissä ei ole lausumaa OA:n valtuuksista puuttua harkinnanvaraisiin ratkaisuihin. Niitä laadittaessa ei tähän kysymykseen näy kiinnitetyn huomiota. Huomion puutetta ei sellaisenaan voida tulkita kannanotoksi. Oikeustieteestä ei tässä kohden voida osoittaa käsitystä, joka olisi merkitsevän tarkkarajainen ja vakiintunut.[129] OA:n kompetenssi jää

---

129 Suomalaisesta kirjallisuudesta tiedän seuraavat, kysymystä sivuavat maininnat. *Kastari,* LM 1962, 363—364, lausuu: »Virheellistä menettelyä kritikoidessaan oikeuasiamies tai oikeuskansleri ei myöskään ryhdy arvioimaan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta, vaan he puuttuvat ainoastaan lainvastaisuuksiin joko viranomaisen ratkaisussa tai siihen johtaneessa menettelyssä. Rajaa ei kenties voi selvästi määritellä, mutta asennetta voitaneen kuvata sanomalla heidän kyllä puuttuvan virkavallan väärinkäyttöön (détournement de pouvoir) mutta yleensä ei pelkkään kohtuuttomuuteen tai edes yleisten oikeusperiaatteiden vastaisuuteen.» Toisaalta *Kastari* (Voidaanko . . ., 185 alav. 17) mainitsee, että TP:n toimien tutkimuskysymyksessä »nähtävästi olisi ollut oikeampaa perustella tutkittavaksi ottamatta jättämistä acte de gouvernement rakennelman mukaisilla näkökohdilla.» *Leskinen,* 4—5, toteaa: »It is not for him [= OA] to consider whether for instance grant of compensation by an official is right or wrong in a given case, but if the official exceeds his discretionary powers as to the prescribed limits of compensation, the question turns into a misapplication of his discretionary power, which as a question of legality is in the province of PO [= OA].» Asiassa aikaisemmin esittämästäni mielipiteestä ks. *Hidén,* The Annals, 36. — Muiden pohjoismaiden osalta ks. *Andenaesin, Hurwitzin* ja *Osin* artikkelit, Lov og rett 1962 sekä *Nyheim,* 211—215.

siten tältä osin riippuvaksi OA:tä koskevien yleisten säännösten tulkinnasta sekä OA:n virastossa ehkä muodostuneesta käytännöstä.

Ongelmatonta on, että kaikki sellaiset harkinnan käyttöä sisältävät tilanteet, joissa oikeudellista normia on rikottu, kuuluvat OA:n valvonnan piiriin. Epäselvyyttä voi olla siitä, mitä kulloinkin on pidettävä oikeudellisen normin määräämänä. Mikäli lain asettamat rajat päätöksen sisällölle on ylitetty, on kyseessä lainvastaisuus, johon OA voi puuttua. Päätöksentekoa koskevien muotomääräysten noudattamisen laiminlyönti on lainvastainen menettely, jonka kuuluminen OA:n valvonnan piiriin on selvä. Harkintavallan käyttöä sisältävä päätös ei kuitenkaan ole ilman muuta virheetön, vaikka se materiaalisesti pysyykin lain asettamissa rajoissa ja on tehty muotomääräyksiä noudattaen.

HM 5 §:ssä säädetään, että Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain, so. kaikkien viranomaisten edessä. Tämä yhdenvertaisuus koskee kaikkia viranomaisten ratkaisuja, siis myös niitä, joita tehdessään viranomaisella on harkintavaltaa.[129a] Rajatapauksessa on tulkinnanvaraista, mikä on aiheetonta erontekoa kansalaisten välillä, mutta tämä ei muuta periaatteen sisältöä eikä sitovuutta. Kun yhdenvertaisuutta on loukattu, on kyseessä lainvastaisuus ja siis — samalla tavalla ja samoin rajoituksin kuin muutkin lainvastaisuudet — OA:n tutkimisvallan piiriin kuuluva asia.[130]

[129a] Itse asiassa voitaisiinkin katsoa, että yhdenvertaisuuden vaatimuksen soveltamisella viranomaistoimintaan on merkitystä vain silloin, kun viranomaisella on ratkaisua tehdessään mahdollisuus valita eri vaihtoehtojen välillä. Jos edellytetään, että jo tavallisen lain nojalla yksi ainoa ratkaisu olisi asiassa oikea ja viranomainen ei olisi oikeutettu muunlaista ratkaisua valitsemaan, ei yhdenvertaisuusnormin soveltamiselle olisi sijaa (ellei edellytetä viranomaisen oikeutta tutkia ko. tavallisen lain perustuslainmukaisuutta).

[130] Ks. KHO 1953 I 7 ja KHO 1954 II 634. Niissä kumottiin kunnallisen viranomaisen päätökset, joissa yleisen kunnanvirkamiesten palkankorotuksen yhteydessä oli yhden virkamiehen palkka jätetty korottamatta. Yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä harkinnan alan rajoittajana ks. myös *Merikoski*, Vapaa harkinta, 76—87, jossa em. päätökset on referoitu. *Merikoski* (81—82) toteaa, että HM 5 §:stä yksittäistapauksessa vain harvoin johtuu konkreettisia seuraamuksia, mutta että yhdessä objektiviteettiperiaatteen kanssa tämä periaate vie siihen, että poikkeamiseen vakiintuneelta linjalta tulee olla erityisiä, objektiivisesti puolustettavissa olevia perusteita. Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I, 65—68. Päätöksessään 911/9. 5. 1969 OA lausui mm.: »Hallitusmuodon 5 §:n

Lainvastaisuuksia saattaa harkintavallan käytössä esiintyä muitakin. Oikeuskäytännössä on KHO 12. 9. 1952 antamallaan päätöksellä (taltio 4175) kumonnut kunnallisvaltuuston kioskilupia koskevan päätöksen, jossa valtuusto oli soveltanut erilaisia ehtoja kunnan maalla ja muitten maalla oleviin kioskeihin. KHO:n on esitetty tässä nojautuneen tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen.[131] Näin ei ehkä ole ollut asian laita, mutta joka tapauksessa on KHO tässä katsonut, että kyseessä oli oikeudellisen normin loukkaus. Normille annettu nimitys on tässä sivuseikka. Olennaista on, että viranomaisen toimenpidevaltuudet eivät ole tarkoitetut käytettäviksi minkä tavoitteen saavuttamiseen tahansa.

Tavoitteita, joihin viranomaisen edellytetään virkatoimissa pyrkivän, ei ole aina eksplisiittisesti säännöksissä ilmaistu. Silti on katsottava, että tavoitteet, joita silmällä pitäen valtuudet on annettu, sisältyvät — vaikkakin implicite — kuhunkin valtuuttavaan säännökseen.[132] Virka-ase-

---

säännöksen mukaan ei viranomainen ole oikeutettu virkatoimessaan tekemään erotteluja eri kansalaisten tai kansalaisryhmien välillä sellaisilla perusteilla, joita ei voida pitää lainmukaisina... Samoin on merkityksetöntä se, minkä viranomaisen... toiminnasta on kysymys. Nähdäkseni ei myöskään se seikka, että viranomaiselle päätöstä tehdessään on varattu harkintavaltaa, perusta hänelle oikeutta poiketa siitä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisvelvoitteesta, joka Hallitusmuodossa on katsottava säädetyn...» Päätös, joka koski kansakoulun johtokunnan oikeutta evätä koulutilan vuokraus Jehovan todistajat nimiseltä uskonnolliselta yhdyskunnalta, kytkeytyy kauttaaltaan HM 5 §:n soveltamisen ja OA:n kompetenssikysymyksen luomaan problematiikkaan.

131 Tapaus on selostettu LM 1952, 764—765. *Merikoski* esittää sen tarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskevan esityksensä tueksi. Ks. Oikeussuojajärjestelmä I, 58—61 ja Vapaa harkinta, 58—67, joissa ko. periaatetta on lähemmin esitelty ja myös viitattu sitä koskeviin kannanottoihin. Ks. myös *Aattonen,* LM 1949, erit. 33—; *Andersson,* JFT 1964, 43—45, ja siinä alav. 71 viitatut tapaukset KHO 1955 I 32 ja II 53 sekä *Sipponen,* LM 1965, 206—.

132 Vastakkainen näkemys, jonka mukaan laissa annettu toimenpidevaltuus on vain toimenpiteen sisällön puolesta oikeudellisesti arvioitavissa, veisi kestämättömiin tuloksiin. Viranomaisilla on luvuttomasti valtuuksia, jotka tavalla tai toisella merkitsevät esim. kansalaisen vapauksien rajoittamista. Niitä koskevat säännökset on hyväksytty ja usein voitukin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyä vain, koska niillä on pyritty tiettyyn, esim. terveydenhoidolliseen, yleistä turvallisuutta edistävään, sosiaaliseen yms. tavoitteeseen. Vapaus käyttää tällaisia valtuuksia esim. henkilökohtaisiin tai hallinnonhaaralle vieraisiin tavoitteisiin veisi olennaisesti pohjaa hallinnon lainalaisuusajatukselta. Tällaista licentia byrocraticaa ei voida järkevästi edellyttää lainsäätäjän tarkoittaneen, vaan päin-

maan liittyvän valtuuden käyttämistä tarkoitukseen, johon valtuutta ei ole edellytetty käytettäväksi, on syytä pitää lainvastaisena menettelynä. OA voi tämän johdosta ryhtyä toimenpiteisiin samalla tavoin kuin muissakin lainvastaisuuksissa. Tämä kanta on sopusoinnussa edellä viitattujen tuomioistuinratkaisujen ja kirjallisuudessa esitettyjen mielipiteitten kanssa. Sisällytän tähän lainsäätäjän asettamien tavoitteiden sitovuuteen myös sen, että viranomaisen tekemään päätökseen eivät saa lainkaan vaikuttaa seikat, joiden huomioonottamista viranomaisen harkinnassa lainsäätäjän ei voida katsoa hyväksyneen. Tarkoitussidonnaisuuden vaikutus ei toisin sanoen rajoitu kokonaisratkaisujen valintaan, vaan se ulottuu myös päätöksentekoa lievemmin ohjaaviin tekijöihin.

Vapaan harkinnan alaa rajatessaan *Merikoski* käyttää tähän myös tekijöitä, jotka hän nimeää suhteellisuusperiaatteeksi ja objektiviteettiperiaatteeksi. Edellisestä hän toteaa, että se on konstruoitavissa jälkimmäisen alalajiksi (Vapaa harkinta, 67—76). Mikäli nämä periaatteet eivät ole positiivisoikeudellisia (esim. PoliisiL 12,3 §), jää niitten käyttökelpoisuus systematisointivälineinä kyseenalaiseksi. Objektiviteettiperiaatteen kuvaamisessa saatetaan lausua, että vapaa harkinta ei oikeuta mielivaltaan ja että hallintotointen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa. Sanonnat mielivalta ja objektiivisuus ovat kuitenkin oikeudellista ohjetta tavoiteltaessa aivan liian epätarkkoja. Oletan, että mielivallan välttämisen ja objektiivisuuden vaatimus ovat täysin riittävästi palautettavissa juridisesti vankemmalle pohjalle rakentuviin yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksiin.[133] Jos hallintotoimella on

---

vastoin on lähdettävä siitä, että valtuuksia on edellytetty käytettäväksi niin kuin normaalissa, hyväksytyssä hallinnossa tapahtuu.

Tarkoitussidonnaisuuteen liittyvästä OA:n käytännöstä ks. OA *Hakkilan* replikointia EK:ssa ylimääräisten valtiopäivien koollekutsumista vastaan ja pääministeri *Kivimäen* vastausta siihen, 35 ylim vp ptk 336, 355. OAK 1950, 30—31, tapauksessa esitti OA *Laisaari* hallitukselle OAJS 4 §:ään vedoten huomautuksen siitä, että lakkoilevien veturimiesten kutsuminen ylimääräisiin kertausharjoituksiin oli lakiin perustumatonta. Ko. tapauksesta ks. myös prvm 23/HK 1950/52 vp A IV sekä sen täysistuntokäsittelyä, jossa mm. silloinen pääministeri *Kekkonen* kritikoi OA:n menettelyä ja viittasi siihen, että OA:n kannanotolla saattoi olla poliittisia motivaatioita, 52 vp ptk II, 1294—. Ks. myös *Merikoski*, LM 1953 sekä Oikeussuojajärjestelmä, 63—64 ja Vapaa harkinta, 59—.

[133] Sitä, että virkatoimi suoritetaan sukulaisen suosimiseksi, voidaan tietysti kuvata objektiivisuuden loukkaamiseksi tai mielivallaksi. Se voidaan kuitenkin

pyritty johonkin, jota ei voida pitää laissa hyväksyttynä tavoitteena, tai hallintotoimeen on vaikuttanut jokin seikka, jota laissa ei voida katsoa edellytetyn, on nähdäkseni kyseessä oikeudellinen virhe. Samoin on laita silloin, kun hallintotoimi saattaa kansalaiset tai kansalaisryhmät ilman laillisena pidettävää perustetta toisistaan poikkeavaan asemaan. Mikäli tällaista tai jonkin säännöksen rikkomisesta muuten johtuvaa oikeudellista virhettä ei ole osoitettavissa, ei se, että toimenpidettä ehkä voidaan pitää suhteettomana, sellaisenaan merkitse oikeudellista virhettä.[134]

Sille, että viranomaisen ratkaisuun eivät saa vaikuttaa lainvastaisina pidettävät tekijät, on myös peilikuvan luontoinen vastine. Laissa on voitu määrätä tekijät, jotka viranomaisen tulee päätöstä tehdessään ottaa huomioon. Mikäli näin on laita ja jotakin huomioonotettavaksi edellytettyä tekijää ei päätöstä tehtäessä ole harkittu, ei viranomainen ole menetellyt lain edellyttämällä tavalla. Esimerkkinä voidaan mainita RTpA 2: 13,2 (L:ssa 411/15. 7. 1966), jossa on määrätty ne seikat, jotka on otettava huomioon harkittaessa vangin ehdonalaiseen vapauteen päästämistä. Jos jokin näistä tekijöistä on päätöstä annettaessa tyystin sivuutettu, on päätös virheellisesti tehty. Vastaavasti on olemassa virheellinen ohje, jos ko. säännöksen nojalla annetuissa Vaho:n määräyksissä edellytetään jotakin sellaista menettelyä, joka sulkee pois jonkin säännöksessä edellytetyn seikan mukaan ottamisen päätöksenteossa.[134a]

---

kuvata myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi — sukulaisuus ei ole lain hyväksymä erotteluperuste — taikka tarkoitussidonnaisuuden vastaiseksi — virkavaltuuden käyttöön on vaikuttanut seikka, jota laissa ei ole tarkoitettu. Samalla tavoin voidaan ko. kuvauksia soveltaa esim., jos vangin ehdonalainen vapaus on evätty siksi, että vankilassa tarvitaan ammattitaitoista työntekijää, tai jos — kuten eräässä kantelussa esitettiin — eväämisen tarkoituksena on estää vankia pääsemästä järjestämään puolustustaan asiassa, jossa hän on yleisen mielipiteen tuomitsema osapuoli.

134 Oikeudellisella virheellä olen tässä tarkoittanut seikkaa, joka voisi olla aiheena virkasyytteelle, deliktiperusteiselle vahingonkorvausvaatimukselle, kurinpitotoimelle taikka laillisuusperustein tapahtuvalle oikaisulle tai näitten yhdistelmälle. Vrt. miten *Andersson*, JFT 1964, 29—30, esittää vapaata harkintaa teknillisenä käsitteenä, joka sisällöltään olisi riippuvainen laillisuusvalituksen tekomahdollisuudesta.

134a OAK 1968, 59—62, tapaus koski pakkolaitokseen eristetyn oikeutta päästä saattamaan läheistä omaistaan hautaan. Päätöksessään OA tarkasteli var-

Mikäli säännösten perusteella on ilmeistä, että viranomaisen tulee tehdä päätöksensä aina kussakin yksittäistapauksessa asiaa erikseen harkiten, on lain tarkoituksen vastaista ja siis virheellistä menettelyä, jos viranomainen omaksuu kaavamaisen käytännön, jossa yksittäistapaukset ratkaistaan niitten erityispiirteet sivuuttaen vain tietyn, ehkä karkeasti muodostetun tapaustyypin edustajina. Korostuneena tämä ilmenee tilanteessa, jossa viranomainen ilman riittävää laissa olevaa tukea asettaa yleisiä edellytyksiä tietynlaiseen hallintotoimeen ryhtymiselle.[135] Erityisesti ohjesäännöistä tai muista alemmanasteisista säännöksistä on lisäksi huomattava, että HM 92 §:ssä kielletään soveltamasta asetusta ja sitä alempitasoisia säädöksiä tavalla, joka olisi vastoin lakia tai perustuslakia.[136] Kysymyksessä on HM:ssa virkamiehelle säädetty kielto, jonka noudattamista mm. OA valvoo.

Vapaata harkintaa koskevassa tutkimuksessaan on *Merikoski* (72—74) suhtautunut jyrkän kielteisesti ajatukseen, että ilmeinen kohtuuttomuus voisi olla hallintotoimen virheellisyys- ja kumottavuusperuste. Kohtuuttomuuden ja ilmeisyyden selvärajainen kuvaaminen on mahdotonta. Tämä ei sellaisenaan kuitenkaan estäisi sitä, että kohtuuttomuus voitaisiin laissa määrätä yhdeksi muutoksenhakuperusteeksi. Meillä ei lainsäädännössä eikä lainkäytössä tai hallinnossa ole kohtuuttomuutta sellaisenaan pidetty perusteena, johon virkasyyte tai laillisuusperusteinen muutoksenhaku voitaisiin nojata. Kärjistäen voisi sanoa, että koh-

---

sin perusteellisesti sitä, mitkä seikat saavat ja mitkä seikat eivät saa vaikuttaa lupapäätöstä tehtäessä. Päätöksen lopulla OA lausui mm: »Lainvalvojaviranomaisen tehtäviin ei siten voi kuulua puuttua siihen lopputulokseen, mihin oikeusministeriö on sanottuja tekijöitä harkitessaan päätynyt. Estettä ei sen sijaan ole sille, että lainvalvoja kiinnittää huomiota niihin seikkoihin, jotka lain mukaan on harkinnassa otettava huomioon tai jätettävä huomiotta... Katson tosin vankeinhoito-osaston lausunnon puutteelliseksi sikäli, että siitä ei käy ilmi vankeinhoito-osaston omaksuma kanta sellaisiin seikkoihin, jotka kysymyksessä olevaa lupapäätöstä tehtäessä on otettava huomioon, ja että siinä ilmituodut perusteet sellaisenaan tuskin ovat sopusoinnussa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 3 §:n 4 momentin tarkoituksen kanssa...»

135 Ks. *Hurwitz*, Lov og rett 1962, 23—24, ja siinä viitatut tapaukset Tanskan oikeusasiamiehen kertomuksessa 1958, 68—72 ja 150—154, ja Ruotsin oikeusasiamiehen kertomuksessa 1950, 87—91.

136 Siitä, että HM 92 §:n soveltamisessa nähtävästi täytyy lähteä juuri alemmantasoisen säännöksen *sovellutuksen* (perustus)lainvastaisuudesta ks. *Hidén*, JFT 1968, 464—465.

tuullisuus ei ole oikeudellisesti merkitsevä ominaisuus.[137] Kun näin on, voi kohtuuttomuus vain erityissäännösten nojalla olla perusteena viranomaisen toimenpiteille. Toisin kuin esim. Tanskan osalta on laita, tällaista säännöstä ei ole Suomen OA:tä koskevissa säännöksissä. Myöskään OA:n käytäntö ei anna perustetta näkemykselle, että OA voisi puuttua viranomaisen ratkaisuihin niitten kohtuuttomuuden nojalla.[138]

Kastari on käsitellessään OA:n oikeutta tutkia TP:n toimia todennut, että käytännössä olisi tutkimatta jättäminen »nähtävästi» ollut oikeammin perusteltavissa acte de gouvernement -rakennelman mukaisilla näkökohdilla kuin sillä perusteella, että TP:n toimien tutkiminen ei kuulunut OA:n toimivaltaan.[139] Ainakin sikäli kuin ko. nimityksellä on tarkoitettu erottelua, jonka nojalla on olemassa hallintotoimintaa ja hallitusvallan käyttöä, ei nimityksellä ole Suomen oikeudessa ollut merkitsevää käyttöä. Sisällöllinen rajanveto hallituksen niitten toimien, jotka olisi katsottava acte de gouvernement -tyyppisiksi, ja muitten toimenpiteitten välillä ei ole selvästi tehtävissä. Vaikka acte de gouvernement -tyyppisten ratkaisujen kriteerinä pidettäisiinkin sitä, että ne eivät

137 Välimiesmenettelystä annetun lain (46/4. 2. 1928) 18 §:ssä säädettyä mahdollisuutta päättää »oikeuden ja kohtuuden» mukaan on pidetty eräänä ko. menettelyn erityisenä etuna oikeudenkäyntiin verrattuna, ks. *Tirkkonen,* Välimiesmenettely, 13. Tekstissä sanottua ei toisaalta muuta se, että laissa on saatettu käyttää sellaista joustavaa kriteeriä kuin »kohtuullinen», ks. esim. RL 3: 11 L:ssa 593/2. 12. 1966. Kohtuusnäkökohdista yleensä ks. *Alanen,* LM 1942.

138 Vrt. Tanskan Instruks for folketingets ombudsmand (48/9. 2. 1962) 3 §: »Det påhviler ombudsmanden at vaere opmaerksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, traeffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten.» Säännöksistä ks. lyhyesti Hurwitz, Lov og rett 1962, 22—23.

Eräissä tapauksissa on OA saattanut tehdä viranomaiselle yksittäistapausta koskevia esityksiä, joissa tavoitteena on ilmeisesti ollut kohtuulliseen lopputulokseen pääseminen. Huomattava on, että tällä perusteella ei ole kohdistettu moitetta viranomaista vastaan. OA:n toimimahdollisuuksia tällä kohden valaisee taltion 2109/13. 12. 1969 lausuma: »Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole valtuutta puuttua ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskeviin päätöksiin, ellei noudatetun menettelyn tai harkinnassa huomioonotettavien seikkojen suhteen ole virheellisesti menetelty taikka ellei yksittäisen ratkaisun ilmeinen kohtuuttomuus olosuhteisiin nähden anna hänelle aihetta kiinnittää vielä vankeinhoito-osaston huomiota sen päättämään asiaan.» Eräissä tähän liittyvissä tapauksissa OA on nähdäkseni mennyt arveluttavan pitkälle. Ko. tapauksista ks. alav. 270 edellä esitettyä.

139 Ks. edellä alav 129.

ole sitovan normin täytäntöönpanoa, liittyisi niihin kuitenkin selviä oikeudellisen virheen mahdollisuuksia esim. menettelyvirheen ja kompetenssin ylittämisen muodossa.

OA on rinnastettu valtuuksiensa puolesta OK:iin. OK:lla ja edeltäjänä olleella prokuraattorilla on ollut valtuudet valvoa hallituksen toimintaa, ilman että tähän valtaan on kytketty mitään joitain asiaryhmiä valvonnan ulkopuolelle jättävää konstruktiota. OA:tä koskevista normeista ei voida johtaa tällaista valvottavien toimien erotteluperustetta. Siinä määrin kuin TP ja VN kuuluvat OA:n valvonnan piiriin, ne säännösten mukaan kuuluvat siihen toimenpiteittensä tai käsittelemänsä asian laadusta riippumatta. Käytäntöä, joka vaatisi tällaisen erottelun soveltamista hallituksen ja TP:n päätöksiin, ei ole. Sellaisen syntymahdollisuudet ovat myös vähäiset, koska TP:n vastuu on rajattu vain määrättyihin seikkoihin, VN:n jäsenten vastuu taas on erillisellä lailla seikkaperäisesti järjestetty ja HValL rajoittaa VN:n päätöksistä valittamisen tapauksiin, joissa on kyseessä selvä laillisuusperuste. Ainakaan nykyisen käytännön ja oikeustieteen valossa ei acte de gouvernment -konstruktioon voida perustaa rajoituksia OA:n tutkimisvaltuuteen. Konstruktio ei ymmärtääkseni ole tarpeellinen myöskään tutkittaessa OA:n *velvollisuutta* toimia.

2. Hyvään hallintoon liittyvät kysymykset

Tarkasteltaessa OA:n mahdollisuuksia puuttua virkamiesten käyttäytymiseen ja heidän noudattamaansa hallintotapaan on ensiksi aihetta kiinnittää huomiota eräisiin säännöksiin.[140] Rikoslain säännöksistä on tässä merkitsevä RL 40: 21. Vaikkakaan sitä ei rangaistussäännöksenä pidä tulkita laajentavasti, se on kriminalisoinnin ja rangaistusten osalta niin joustava säännös, että sen soveltamisala on käytännössä jäänyt riippumaan siitä, miten soveltavat viranomaiset suhtautuvat kuhunkin soveltamismahdollisuuden sisältävään tilanteeseen. Voitaneen sanoa, että milloin virkamiehen menettely poikkeaa viranomaisten yleensä tai erityisesti ko. kysymyksessä omaksumasta menettelystä taikka milloin viranomaisen toiminta on ollut tasoltaan merkitsevästi huonompaa kuin samanlaisessa asemassa toimivien virkamiesten yleensä, saatetaan virka-

---

140 Pidän kuvausta »hyvä hallinto» vain käyttökelpoisena nimityksenä eräälle kysymysryhmälle. Karkeasti määriteltynä tähän ryhmään kuuluvat tapaukset, joissa kansalaisella on perusteltua aihetta ärtyä viranomaisen menettelyn johdosta, mutta joissa ei ole ainakaan selvää, että menettely voisi olla aiheena virkasyytteelle tai muutoksenhaulle.

mieheen soveltaa RL 40: 21 rangaistussäännöstä. Säännöksen joustavuudella on se tosiasiallinen vaikutus, että syyttämiseen oikeutettu viranomainen, siis mm. OA, on vähemmän kuin rangaistussäännösten kohdalla yleensä sidottu toimimaan vain tilanteissa, joiden kaltaisissa on käytännössä jo annettu langettavia tuomioita tai joissa tunnusmerkistön mukaisuus muuten on selvää.[141]

Kuten myöhemmin esitetään, voi OA ryhtyä toimenpiteisiin myös kurinpitomenettelyn vireillepanemiseksi. VirkamL 23 §:n mukaan kuuluu mm. OA:n tehtäviin valvoa, että lain edellyttämiin kurinpitotoimiin ryhdytään. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen käyttäytyminen tai laiminlyönti, joka osoittaa, ettei hän ansaitse asemansa edellyttämää luottamusta tai kunnioitusta, voi johtaa viraltapanoon. Säännöksessä oleva tunnusmerkistö on sellainen, että tarkkoja rajoja ei sen nojalla voida asettaa.[142]

a. Viivästymiset

Käytännössä on useissa tapauksissa kiinnitetty huomiota viranomaisen menettelyn hitauteen tai jonkin toimenpiteen viivästymiseen. Osassa tapauksia on annettu huomautus, osassa ryhdytty syytetoimenpiteisiin. Syytteisiin on ryhdytty myös sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole ollut laissa olevaa määräystä siitä, että asia on suoritettava viivytyksettä tai pikaisesti.

Lausunnon tai selityksen antamista tai tietojen toimittamista koskevissa tapauksissa on oikeusasiamiesten suhtautuminen joutuisuusvaatimukseen vaihdellut. Taltioissa 11/9. 4. 1921 ja 19/19. 2. 1923 OA edellytti noin kuukauden määräajan noudattamista pyytämiensä lausuntojen antamisessa. Taltiossa 1/4. 1. 1938 kiirehdittiin SisM:ltä lausuntoa, jota oli pyydetty jo 4. 2. 1937. OAK 1941, 23, tapauksessa komppanianpäällikkö pantiin syytteeseen siitä, että pyydetty selitys oli viipynyt toista vuotta. OA on myös kertomuksissaan esitellyt haittana sitä, että pyydetyt lausunnot viipyvät (OAK 1946, 3, sekä OAK 1947, 3, jossa mainitaan ryhdytyn pyytämään lausuntoja lyhyen määräajan

141 Ko. säännöksen tulkinnasta ks. *Honkasalo,* Erityinen osa III, 278—282, sekä *Salmiala* DL 1952, 374—377. OA:n valtuuksien tarkasteluun ei kuulu kysymys, onko meillä oltu liian kärkkäitä käyttämään juuri virkasyytettä hallinnon kontrollikeinona.

142 Kuten myöh. esitetään OA:n reaktioiden yhteydessä on OA:llä nähdäkseni VirkamL 23 §:n säännöksestä riippumattakin oikeus kurinpitotoimen esittämiseen sikäli kuin on kyseessä menettely virassa. VirkamL:n ulkopuolisista kurinpitosäännöksistä ks. esim. *Kuuskoski—Hannus,* 297—300.

kuluessa). OAK 1966, 62—63, tapauksessa annettiin kaupungin lakimiehelle huomautus lääninhallituksen pyytämän lausunnon viipymisestä. OAK 1968, 53—54 tapauksessa VN:lle ilmoitettiin kurinpitomenettelyä varten asia, jossa hallitussihteeri oli viivytellyt lausunnon antamisessa vuoden verran. Käytäntö OA:n virastossa tällä hetkellä on sellainen, että lausuntopyyntöihin ei yleensä liitetä määräaikaa ja että pyydettyjä lausuntoja aletaan kiirehtiä vasta sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta lausunnon pyytämisestä. Selityksen antamisen viipymistä koskevina mainittakoon myös tapaukset OKK 1931, 59—62, ja OKK 1937, 78—, joissa AOK:n vaatimien selitysten viipyminen johti syytteeseen. OKK 1967, 11, tapauksessa annettiin kaupunginhallitukselle huomautus laiminlyönnistä kohtuullisessa ajassa toimittaa pyydetty lausunto.

Muina tähän liittyvinä tapauksina mainittakoon OAK 1932, 27—29, jossa kiinnitettiin huomiota myös käsittelyn joutuisuuteen, OAK 1934, 29—31, jossa nostettiin syyte viivästyksestä otteen antamisessa, OAK 1962, 68—69, jossa annettiin huomautus asiakirjojen toimittamisen viivästymisestä ja OAK 1966, 54, jossa maanmittausinsinöörille annettiin huomautus toimituksen suorittamisen viivästymisestä.

Käytännöstä on nähtävissä, että OA on ajoittain ollut varsin pitkämielinen hallinnossa esiintyvien viivästysten suhteen. Tämä on ollut ymmärrettävää ja usein epäilemättä myös hyvin perusteltua. Asioiden viipyminen liittyy usein kysymyksiin käytettävissä olevasta työvoimasta, virastossa noudatetuista menettelytavoista ja virasto-organisaatiosta yleensä. Yhden vireillä olevan asian käsittelyn kiirehtiminen johtaa käytännössä ehkä vain siihen, että muitten käsiteltävien asioitten vuoro vastaavasti siirtyy. Vika toisin sanoen on usein yksittäistapausta laajemmalla ja syvemmällä, ja sen selvittäminen OA:n resurssein ei ehkä ole mahdollista. Viivästykset esiintyvät usein pienehköissä asioissa, joissa viranomainen ei ole sidottu määräaikoihin ja joissa ko. viranomainen ei koe menetelleensä muista viranomaisista poikkeavasti. Viivästykseen puuttuminen tällaisissa tilanteissa saattaisi luoda tarpeetonta vastakohtaisuutta OA:n viraston ja ko. viranomaisen väleihin. Käytännössä on OA:n viraston pidättyväisyyttä viivästysten suhteen ehkä aiheuttanut sekin, että OA:n virastossa itsessäänkään ei aina ole suoriuduttu kantelumäärien käsittelystä kohtuullisessa ajassa.

Lainvalvojan puuttumista viivästyksiin puoltavat kuitenkin painavat oikeuspoliittiset syyt. Kansalaisen suhteessa oikeudenkäyttöön ja hallintoon pitää paikkansa Yhdysvalloissa käytetty sanonta: Justice delayed is justice denied. Oikeudenkäytössä saattaa yksilölle olla merkittävämpää

saada nopeasti ratkaisu kuin saada juuri oikea ratkaisu. Myös hallintoviranomaisessa asioivalle on tärkeää, että hän saa ratkaisun kohtuullisessa ajassa. Hallinnossa ei päätöksenteon hitaus yleensä merkitse lisävarmuutta päätöksen oikeellisuudesta, vaan viivästykset useinkin aiheutuvat työtaakasta, menettelyn monimutkaisuudesta, yleisestä viranomaissuhtautumisesta ja erilaisista satunnaisista tekijöistä. On oletettavissa, että usein vain ulkopuolinen arvovaltainen kritiikki ja siihen liittyvä julkisuus pystyvät saamaan viranomaiskoneistossa aikaan muutakin kuin vain yksittäistapauksien käsittelyn jouduttamista. Viivästyminen yksittäistapauksessa saattaa olla ilmauksena sellaisista yleisistä piirteistä viranomaisen toiminnassa, joihin OA:llä on aihetta puuttua.[142a]

b. Vastaamatta jättämiset

Säännöksissä on saatettu määrätä, että viranomaisen on tiedotettava ratkaisunsa asianosaiselle tai että tiedon hankkiminen päätöksestä on asianosaisen itsensä vastuulla. Myös käytännön kehittämien normien varassa saattaa olla selvää, miten tiedoksianto eri tilanteissa on edellytetty järjestyneeksi. Silloinkin, kun tiedoksiantotapa ei säännösten tai käytännön nojalla ole selvä, voitaneen viranomaista yleensä pitää velvollisena tiedottamaan asianosaiselle ratkaisunsa asiassa, jonka tämä on pannut vireille ja jossa laki edellyttää tällaista vireilletulotapaa.

Ongelmallisia ovat vain sääntelemättömät tilanteet, esim. viranomaiselle osoitetut tiedustelut, tehdyt ehdotukset, toimenpidepyynnöt jne. Mitä viranomaiselta — jonka toimivaltaan ehdotettu asia ei ehkä kuulu — voidaan tällaisessa tilanteessa edellyttää, jää viime kädessä käytännön muokkaamien normien varaan. Niin kauan kun tietty tiedoksiantotapa ei ole käytännössä vakiintunut, sitä tuskin voidaan esittää virkavastuun sanktioimaksi velvollisuudeksi. Virkavastuu ei kuitenkaan merkitse OA:n tutkimisvallan rajaa. Ainakin tilanteissa, joissa asianosaisella on 1) perusteltua aihetta edellyttää viranomaisen käsittelevän

---

142 a Tanskan OA:n käytännössä on merkittävän usein kiinnitetty huomiota viranomaistoiminnassa esiintyviin viivästyksiin ja niitten syihin, ks. esim. *Gellhorn*, s. 25, esitettyä taulukkoa sekä s. 31 mainintaa, että oikeusasiamiehen tiedustelut viranomaisille uudistetaan rutiininomaisesti kahden kuukauden kuluttua, jollei niihin ole siihen mennessä vastattu.

asiaa, 2) oman asemansa kannalta relevanttina pidettävä intressi asiaan ja 3) toivo saada tieto viranomaisen suhtautumisesta siihen, voitaneen pitää hyvään hallintoon kuuluvana, että viranomainen tiedottaa kannanottonsa asianosaiselle.[143]

c. Käytös

Toisin kuin edellä esitetyissä asioissa on tässä kysymyksessä ensisijaisesti yksityisen virkamiehen menettely, hänen asennoitumisensa, tapakäsityksensä, itsekurinsa jne. Virkamiehellä ei ole »virkamiehen oikeuksia» kansalaisiin nähden, vaan hänen valtuutensa määräytyvät erillisten oikeudellisten normien mukaan. Kaikki käyttäytyminen virkatoimessa on siten luokiteltavissa sillä perusteella, kuuluuko se virkamiehen valtuuksiin. Tässä ei voida kartoittaa käyttäytymistä, joka saattaisi aiheuttaa virkavastuun tai muuten olla OA:n toimenpiteen aiheena. Yleisesti voidaan ehkä lausua, että kansalaisella on oikeus odottaa asiallista käytöstä virkamiehiltä ja että karkeasti loukkaava käyttäytyminen ei voi olla viranomaisaseman sallimaa yksilöllisyyttä, mutta kyllä rikoslain tarkoittamaa »ymmärtämättömyyttä».[144]

---

143 OA:n kannanottoja vastaamatta jättämisiin ei juuri ole. Kokemuksesta tiedän, että OA:lle osoitetuissa kanteluissa on viranomaisia moitittu — vaikkakaan ei pääasiana — myös siitä, että heiltä ei ole saatu vastausta. Tähän liittyvänä ks. taltiot 336 ja 338/21. 2. 1955. Asiassa oli OikM pannut sille osoitetun kantelukirjoituksen akteihin sillä perusteella, että vangille oli samaa asiaa koskeneeseen aiempaan kanteluun jo toimitettu Vaho:sta vastaus. OA *Kastari* katsoi, ettei asia antanut ko. tapauksessa aihetta toimenpiteisiin, mutta alisti eri kirjeellä OikM:n harkittavaksi, »eikö olisi syytä ... antaa silloinkin, kun vankeinhoito-osasto on jo asiassa aikaisemmin vastannut vangille hänen samaa asiaa koskeneeseen tiedusteluunsa, vielä erityinen vastaus ministerille osoitettuun kirjeeseen eikä liittää sitä suoraan asiakirjoihin saman virkamiehen toimesta, joka asian jo edellisellä kerralla on käsitellyt.»

144 Virkamiehen tai viranomaisen kielenkäyttö on johtanut huomautuksiin seuraavissa tapauksissa. OAK 1957, 37, oli nimismies lausunut ko. tilaisuudessa, että tien teko oli keskeytettävä vangitsemisen uhalla; OAK 1959, 59, ei kunnansihteerin lähettämä virkakirje vastannut siltä vaadittavaa asiallisuutta; OAK 1965, 29, oli KO:n tuomari käyttänyt sopimatonta kieltä vankilaan lähetetyssä vastauskirjeessä; OAK 1967, 55, oli maankäyttötoimikunnan jäsen kiroillut ja käyttäytynyt muuten sopimattomasti kokouksessa; OKK 1967, 11, oli KaupH vastannut

d. Virkamiehen toiminta yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa

Virkamies saattaa virassaan joutua toimimaan julkisyhteisön edustajana myös tämän ollessa osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Kysymykseen, voiko OA puuttua tämänkaltaiseen viranomaistoimintaan, eivät säännökset anna nimenomaista vastausta. Voitaisiin ajatella, että kun OA ei saa puuttua yksityishenkilön taikka yksityisoikeudellista oikeushenkilöä edustavan henkilön toimiin, hän ei saa puuttua myöskään samanlaisessa oikeussuhteessa esiintyvän julkisyhteisön edustajan toimiin. Kun OA:n on valvottava lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa, ei ole säädännäistä estettä sille, että OA:n valvonta käsittää kaikkien, siis myös yksityisoikeudellisten lakien noudattamisen. Säännöksiä luotaessa ilmeisesti pidettiin silmällä ensi sijassa toimia, joita vain viranomainen voi suorittaa. Tämä ei kuitenkaan voi olla esteenä sille, että muunkinlaiset toimet luetaan kuuluvaksi OA:n valvontaan, mikäli ne on tehty virkavastuulla.

Julkisyhteisön (puolesta suoritetut) yksityisoikeudelliset toimet ja niitä valmistelevat toimenpiteet kuuluvat säännönmukaisesti yhden tai useamman virkamiehen virkavelvollisuuksiin. OA:n valtuudessa syyttää virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä ei ole laadullista rajoitusta. Jo tämän perusteella on OA:llä valta tutkia virkamiehen menettelyä tämän toimiessa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa julkisyhteisön puolesta.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko tällainen valtuus sopusoinnussa lainsäätäjän tarkoituksen ja OA:n yleisen, julkisen vallan käyttöön keskittyvän valvonnan kanssa. Vastaus on ymmärtääkseni myönteinen. OA on asetettu valvomaan kansalaisen oikeuksia. Julkisyhteisön puolesta suo-

---

selityspyyntöön viranomaiselle sopimattomalla tavalla; OKK 1967, 11, oli kaupunginviskaali käyttänyt sopimatonta kieltä muutoksenhakemuksissa.

Virkasyytteisiin ovat johtaneet OKK 1936, 84, referoitu tapaus, jossa KO:n tuomari oli käyttänyt sopimatonta kirjoitustapaa AOK:lle osoitetussa selityksessä sekä OAK 1945, 33, tapaus, jossa yöllä sotasairaalan puhelinkeskusta muka tarkastamaan tulleen sairaalan talouspäällikön, joka oli häirinnyt palveluksessa ollutta puhelinvälittäjää, katsottiin menetelleen arvolleen sopimattomasti. OKK 1963, 74—75, referoidussa tapauksessa tuomittiin virka-asemaan sopimattomasta käytöksestä kurinpitorangaistukseen tullitarkastaja, joka poliisiksi tekeytyen oli puhelimessa piloillaan uhannut pidättää entisen työtoverinsa ja saanut menettelyllään aikaan viimeksimainitun esimiesten puuttumisen asiaan.

ritetuissa yksityisoikeudellisissa toimissa on mahdollisuudet väärinkäytöksiin ja vahingon aiheuttamiseen sekä ko. yhteisölle että niille ulkopuolisille, joiden asemaa suoritettava toimi koskee. OA:n tehtävälle vieraaksi voidaan tuskin leimata sitä, että OA tutkii virkavelvollisuutena suoritettuja toimia, joilla voi olla välitön vaikutus kansalaisen oikeudelliseen asemaan. Tällaisten toimien tutkiminen ei myöskään merkitse asettumista toisen osapuolen etujen ajajaksi, kuten ei rikosjutunkaan tutkiminen tee OA:stä syytetyn avustajaa.

Sanotun perusteella katson, että OA:llä on säännösten nojalla valta puuttua viranomaisen yksityisoikeudellisen oikeussuhteen puitteissa suorittamiin toimiin. Samoin hänellä on oikeus puuttua toimiin, joita viranomainen suorittaa julkisyhteisön nimissä tämän ollessa yksityiseen kansalaiseen verrattavana asianosaisena toisessa viranomaisessa. Käytännössä on OA:n toimivaltaan tällaisissa asioissa suhtauduttu epäilyksin.[145] Käytäntö ei kuitenkaan ole niin vakaa ja yksi-ilmeinen, että se muuttaisi positiivisoikeudellista normia.

---

145 OAK 1930, 6—7, tapauksessa KKO oli määrännyt erään valtiolle tapahtuneen pakkolunastuksen raukeamisen yhteydessä tietyt maat palautettavaksi aikaisemmille omistajilleen. OA lausui, että koska valtion laiminlyöntiä noudattaa ko. velvoitusta luovutukseen »ei voitu lukea puolustusministeriön tai sen jonkun virkamiehen syyksi virkavirheenä, en katsonut kantelun antavan aihetta...» Päätöksestä jää epäselväksi, katsottiinko, että kyseisenlaatuinen laiminlyönti ei lainkaan voisi olla virkavirhe, vai katsottiinko, että se tässä tapauksessa ei ollut ollut virkavirheenä pidettävä. OAK 1961, 72—73, tapauksessa kaupunginjohtaja ja kaupungin rakennusmestari pantiin syytteeseen siitä, että kaupungin toimesta oli aloitettu rakennustyö hakematta sitä ennen rakennuslupaa ja työnvalvonta oli laiminlyöty niin, että siinä oli tapahtunut vakavia virheitä. Kyseessä nähdäkseni olivat velvollisuudet, jotka voivat olla yksityiselläkin sopijapuolella tai rakentajalla. Tapaus on tiedossani olevista ainoa laatuaan.

Vastakkaisen suuntainen on OAK 1965, 77—79, tapaus. Siinä oli kunnan ja erään yksityisen välillä ollut kiistaa määräalan erottamisoikeudesta. OA lausui: »Mutta koska Rääkkylän kunnan on katsottava kysymyksessä olevan määräalan erottamisoikeuden hankkiessaan ja pitäessään määräalaa hallussaan toimivan yksityiseen henkilöön verrattavana yksityisoikeudellisten oikeuksien haltijana, eikä julkista tehtävää toimittavana julkisoikeudellisena yhdyskuntana, ja koska kysymys paremmasta oikeudesta määräalaan on yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviin kuuluva yksityisoikeudellinen riita-asia, minkä vuoksi... ei OT:n kirjoitus ole antanut aihetta...» Päätöksestä saa sen vaikutelman, että ratkaisun perusteena on pidetty mm. sitä, että kyseessä on yksityisoikeudellinen toimi.

Yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa osapuolet ja niitten edustajat ovat samanarvoisia ja osapuolten on itse huolehdittava siitä, että heidän etunsa tulevat valvotuiksi. Näin on myös silloin, kun osapuolena on julkisyhteisö. OA ei siten voi puuttua yksityisoikeudellisen toimen sisältöön eikä niihin edellytyksiin, joilla toimi on päätetty. Toisin voi olla vain tilanteessa, jossa julkisyhteisön taholta ei esiinnytä vain yksityisoikeudellisen toimen osapuolina, vaan pyritään käyttämään hyväksi julkisyhteisöä edustavan henkilön virkamiesasemaa taikka julkisoikeudellisen osapuolen vaikuttamismahdollisuuksia.

Jos virkamies suorittaessaan virkatointa asettaa tietyn ratkaisun hyväksymiselle ehdoksi sen, että asianosainen suostuu johonkin, ko. asiaan liittymättömään yksityisoikeudelliseen toimeen, on menettelyn virheellisyys aikaisemmin esitettyjen perusteiden nojalla selvää. Jos tilanne on käänteinen: virkamies vaatii yksityisoikeudellisen sopimuksen hyväksymistä tietynsisältöisenä uhalla, että jokin hallintoratkaisu tehdään asianosaiselle epäedullisesti, ei virkamiehen käyttäytyminen vastaa sitä arvonantoa, jota viranhaltijana oleminen edellyttää, eikä niitä suhteita, joita oikeusjärjestys edellyttää julkisen yhteisön ja yksilön välille. Samaa on sanottava menettelystä, jossa virkamiesasemaan liittyvää tietoa tai sen mukanaan tuomaa julkista luottamusta käytetään hyväksi esim. johtamalla vastapuolta harhaan julkisyhteisön pakkolunastusmahdollisuuksista, vireillä olevista kaavoitussuunnitelmista, tarjolla olevien etujen merkityksestä jne.

Nähdäkseni voi OikTL 31 ja 33 §:ssä tarkoitettua lievempikin menettely virkamiehen suorittamana olla sellainen »yksityisen kansalaisen laillista oikeutta» loukkaava menettely, joka OAJS 1 §:n mukaan kuuluu OA:n tutkittaviin.

3. Käyttäytyminen viran ulkopuolella

Edellä on esitetty, että OA:n valvonnan henkilöllinen ulottuvuus määräytyy rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen mukaan. OA:n syytettävissä olevien tekojen piiri määräytyy samoin rikosoikeudellisen

---

Tutkimatta jättämistä ei mielestäni voida perusteella tällä seikalla, kun on selvää, että kyseessä on kuntaa edustavien henkilöiden virkatoimenaan ja virkavelvollisuuksiensa puitteissa suorittamat toimenpiteet tai laiminlyönnit.

virkavirheen käsitteen mukaan. Sen seikan tutkiminen, mitä on pidettävä virkarikoksena, jää tämän esityksen ulkopuolelle.[146] Rikosoikeudellinen virkavastuu ei RL:n systematiikassa kytkeydy virkatoimiin vaan virkavelvollisuuteen. Virkarikos voi siten tapahtua myös virantoimituksen ulkopuolella, esim. OK 15: 3, 1 mukaisen asiamiehenä toimimiskiellon, salassapitovelvollisuuden tai sivutoimikiellon rikkomisena. Menettelyn tapahtuminen virkatoimien ulkopuolella ei vaikuta OA:n toimivaltaan, vaan OA voi rajoituksetta syyttää myös tällaisista, ei-virkatoimissa tapahtuneista virkarikoksista.[147]

Miten on suhtauduttava siihen RL 40: 22 tarkoitettuun tilanteeseen, että virkamies virkaansa toimittaessaan tekee rikoksen, joka ei ole virkarikos? Sananmukaisesti ottaen näyttäisi kysymyksessä tällöinkin olevan HM 49,2 §:n lopussa tarkoitettu menettely »virkatoimissa». Kun säännöksen tarkoituksena on saattaa juuri virkatoimenpiteet OA:n valvon-

---

146 Virkarikoksesta yleensä ks. *Honkasalo*, Erityinen osa III, 234—243, 275—282; *Salmiala* DL 1952, erit. 371—374; *Eloranta*, LM 1959 ja *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 44—59.

147 OA on useissa tapauksissa puuttunut viran ulkopuolella tapahtuneeseen virkavelvollisuuden vastaiseen käyttäytymiseen. OAK 1954, 48, asetettiin kapteeni syytteeseen siitä, että hän oli käyttänyt varusmiehiä yksityistöihin. Taltion 1587/29. 9. 1969 tapauksessa asetettiin syytteeseen puolustusvoimain komentaja ja kapteeni mm. mainitunkaltaisesta menettelystä. OAK 1960, 51—52, ilmoitettiin LH:lle kurinpitotointa varten tapaus, jossa nimismiehen lainhuudatusasian hoitamisessa noudattamaa menettelyä ei pidetty soveliaana. OAK 1961, 75—76, pantiin nimismies syytteeseen siitä, että hän oli vastoin ohjeita hoitanut asianajotehtäviä liikennelupa-asioissa.

OAK 1961, 96—99, annettiin poliisille huomautus virkavelvollisuuden vastaisesta käyttäytymisestä viran ulkopuolella. OAK 1962, 66—67, annettiin konstaapelille huomautus siitä, että hän oli antanut HO:een lausunnon syytetyn puolesta hänen esimiehenään olevan nimismiehen hakiessa muutosta syytettyä vastaan. OAK 1965, 63—64, tapaus koski upseerin olemista jäsenenä poliittisessa puolueessa. OAK 1966, 26—27, tapauksessa pantiin ulosottomies syytteeseen siitä, että hän oli ajanut maksuvelvollisten asiamiehenä heidän perustevalitustaan. Virkamiesten oikeutta sivutoimien pitämiseen ja tässä suhteessa tapahtuneita virheellisiä menettelyjä koskevat OAK 1965, 45—51, oleva päätös ja saman asian johdosta lähetetty kirjelmä OAK 1965, 10—12. — Sivutoimioikeudesta ks. myös OAK 1966, 81—82, sekä KOM 1967: B 41. Viran ulkopuolista käyttäytymistä koskevista velvollisuuksista ks. myös OKK 1957, 65, referoitu KKO:n päätös sekä OKK 1965, 40—41. Ks. myös myöh. alav. 150 a.

taan, lienee katsottava, että OA:n syyttäjänvaltuudet tässäkin rajoittuvat tekoihin, jotka sisältävät virkavirheen.[148]

Syyttämistä lukuunottamatta ei OA:n toimivalta ole riippuvainen siitä, onko kyseessä rangaistava teko ja onko teko rangaistava juuri virkarikoksena. HM 49 §:n mukaan OA:n tutkimisoikeus kohdistuu kaikkeen toimintaan, jota voidaan pitää viranomaisen toimintana. Säännöksen syntyvaiheet tai OA:n tehtävien laatu eivät edellytä säännöksen tulkitsemista tässä kohden supistavasti. Tiedossani ei myöskään ole rajoitusta edellyttävää käytäntöä. OA voi siten kiinnittää viran toimituksessa noudatettuun menettelyyn huomiota muutoinkin kuin tapauksissa, joissa voi olla kyseessä virkavirhe. Kansalaisen oikeuksien valvomisessa tämä on tarpeen, koska kansalaiselle voi olla sivuseikka, onko virkamiehen tietty käyttäytyminen kriminalisoitu ja mihin rikosoikeudelliseen kategoriaan se sijoitetaan. — Katson OA:n voivan jo HM 49 §:n nojalla esittää kurinpitomenettelyyn ryhtymistä. VirkamL 23 § ei siten ole lisännyt OA:n valtuuksia siltä osin kuin kyseessä ovat menettelyt virkatoimissa. Ongelmaksi jää vain se, onko sanotun säännöksen perusteella OA:n kompetenssi laajentunut muissa kohdin.

VirkamL 6 §:n mukaan voidaan valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan asetettu viranhaltija kurinpitomenettelyä noudattaen mm. panna viralta käyttäytymisensä vuoksi viran ulkopuolella. Saman lain 23 §:n mukaan on OA:n velvollisuutena OK:n kanssa valvoa, että laissa mainittuihin kurinpitotoimiin ryhdytään. Muodollisesti viimeksi mainittu säännös kohdistuu vain kurinpidosta vastaavien henkilöiden toiminnan valvomiseen. Käytännössä tämä valvonta tuskin on mahdollista, elleivät lainvalvojat kiinnitä huomiota siihen, onko joku virkamies menetellyt tavalla, joka edellyttää kurinpitotoimia. Ainoa säännös, jonka HM 49 §:ssä voisi katsoa viittaavan myös viran ulkopuoliseen käyttäytymiseen puuttumiseen, on HM 49,3 §, jossa OA velvoitetaan raportoimaan lainkäytön tilasta ja säädöksissä olevista puutteista. Lainkäytön tila tuskin voi tässä tarkoittaa kansalaisten lakien noudattamista yleensä, vaan sanonnalla lienee tarkoitettu muunlaista lakien »käyttämistä», niitten

---

148 RL 40: 22 tulkinnasta ks. *Salmiala*, DL 1952, 377—380, ja sen jälkeen esitettyjä oikeustapauksia. Mikäli teko, joka ei ole virkarikos, on ideaalikonkurrenssissa virkarikoksen kanssa, käsittää OA:n syyteoikeus molemmat teot. Ks. esim. *Tirkkonen*, I, 318.

soveltamista viranomaisten toiminnassa. Lainkäytön tila viittaisi siten samanlaajuiseen OA:n toimikenttään kuin HM 49,1 §:ssä on tarkoitettu.

Säädöksissä olevia puutteita koskeva raportointitehtävä ulottuu epäilemättä myös säädöksiin, jotka koskevat kansalaisia yleensä. Tämän tehtävän puitteissa OA voi kiinnittää huomiota myös haittoihin, joita aiheutuu virkamiesten viran ulkopuolista toimintaa koskevien säädösten puutteellisuudesta. Tehtävän hoitaminen epäilemättä voi vaatia yhteenkin epäkohtatilanteeseen rajoittuvaa tutkimista. Kyseessä on kuitenkin vain liitännäinen valtuus, jolla ei ole pyritty yksittäistapauksellisiin tavoitteisiin ja joka ei sisällä valtuutta yksittäistapausta koskeviin lopullisiin toimenpiteisiin. Pelkästään HM 49 §:n nojalla ei siten voida pitää OA:n tehtävään kuuluvana ryhtyä vain yksittäistapausta koskeviin toimenpiteisiin viranhaltijan sellaisen viran ulkopuolisen käyttäytymisen johdosta, joka ei ole virkavirhe. VirkamL:n säännöksillä on siten tältä osin lisätty OA:lle tehtävä, jota HM 49 § ja OAJS eivät tunne.

Onko tämä lisäys sopusoinnussa HM 49 §:n kanssa? VirkamL:n syntyvaiheet eivät anna tietoa EK:ssa lakia säädettäessä vallinneista käsityksistä, olivat sitten kyseessä OA:n tehtävät HM 49 §:n mukaan taikka lain 23 §:ssä säädetty valtuus.[149] Kun VirkamL 23 §:ssä edellytettyä uutta tehtävää — viran ulkopuolisen toiminnan valvomista — vas-

---

[149] Lain 23 § on lisätty vasta prvk:n mietinnössä, jossa perusteluksi esitettiin ainoastaan: »Säännös on otettu lakiehdotukseen sen vuoksi, että on tahdottu saada nimenomaan lausutuksi, että oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen on valvottava, että viranomaiset todella ryhtyvät tässä laissa edellytettyihin kurinpitotoimiin.» EK-käsittelyssä ei kohtaan näy puututun. Ks. prvm 4/HE 79 (25 vp)/26 vp.

Tarjanne, 146, toteaa, että »valiokunnalla on ehkä ollut jonkinlainen tarkoitus säätää, että viraltapanovaatimukseen nähden olisi noudatettava samanlaatuista legaliteettiperiaatetta kuin rikossyytteisiin nähden yleisen rikosprosessioikeuden mukaan.» S. 147 *Tarjanne* toteaa, että säännös »säätää siis OK:lle ja EO:lle vain heidän tehtäviinsä muutenkin kuuluvan velvollisuuden valvoa, että virkamiehet käyttäytyvät moitteettomasti. Se ehkä laajentaa HM:ssa oikeastaan vain rikosoikeudelliseen toiminta-alaan rajoittuvaa valvontavelvollisuutta sikäli, että 23 §:n mukaan heidän on otettava huomioon myöskin se hallinnon yleinen etu, että arvottomat virkamiehet on poistettava. Tätä valvontatehtävää suorittaessaan he eivät kuitenkaan voi ryhtyä muuhun, kuin tekemään esityksen asianomaiselle viranomaiselle...» Siitä, minkälaisiin käyttäytymisiin viran ulkopuolella voitaisiin kurinpitomielessä kiinnittää huomiota ks. *Palme,* 137—147; *Rytkölä,* Virkamiesoikeus, 51; *Tarjanne,* 112—113.

tassa ei ole nimenomaista säännöstä, jää säännöksen ristiriidattomuus HM 49 §:n kanssa riippuvaksi siitä, missä määrin OA:n tehtävien katsotaan tulleen HM 49 §:ssä tyhjentävästi säännellyiksi. Se, että tavallisella lailla konkretisoidaan perustuslain määräystä, ei sellaisenaan ole huomiota herättävää.[150] Myönteistä vastausta kysymykseen VirkamL 23 §:n perustuslainmukaisuudesta puoltaa se, että säännöksellä lisätty valvontatehtävä tosiasiassa merkitsee hyvin vähäistä lisää siihen, mitä jo HM 49 §:n nojalla on selvästi voimassa. Tämä tehtävä ei edellytä lisäystä OA:lle muutenkin kuuluviin informaation saantia ja lopullisia toimenpiteitä koskeviin valtuuksiin. Kun lisäys myös soveltuu yhteen OA:n yleisen, virkamiehiin kohdistuvan valvontatehtävän kanssa, voi VirkamL 23 §:ää tältäkin osaltaan pitää HM 49 §:n mukaisena. Näin on siitäkin huolimatta, että HM 49 § on erästä orgaania ja sen kompetenssia koskeva säännös, jonka tarkentamisen edellytetään tapahtuvan EK:n toimesta annettavassa johtosäännössä.[150a]

---

150 Ks. esim. *Sipponen*, 389.

150 a Problematiikkaa, joka liittyy OA:n puuttumiseen virkamiehen viran ulkopuoliseen käyttäytymiseen havainnollistaa OAK 1961, 94—96 selostettu tapaus (2149/4. 10. 1961; DN 245/60). Siinä oli kunnansihteeri ollut kantelijan vaimon asiamiehenä avioerojutussa KO:ssa. OA totesi, ettei kunnansihteeri ollut asiassa esiintynyt kunnansihteerin virassa, vaan yksityisenä oikeudenkäyntiasiamiehenä, mutta antoi silti huomautuksen: »... huomautan kunnansihteeri P:lle, että hänen salatessaan Elimäen kihlakunnanoikeudelta O. P:n [= kantelija] laillisen esteen saapua kihlakunnanoikeuteen... katson hänen kunnansihteerin viran ulkopuolella käyttäytyneen Anjalan kunnan virkasäännön 15 §:n 1 momentissa mainituin tavoin viranhaltijalle sopimattomasti...» Ko. virkasäännön kohta sisälsi vain sen, että »Viranhaltijaa saadaan rangaista kurinpidollisesti..., jos hän on virassa tai sen ulkopuolella käyttäytynyt sopimattomasti...»

Kun kunnansihteeri ei ollut asiamiehenä toimimisella sellaisenaan rikkonut virkavelvollisuuttaan (sivutoimikieltoa), ei OA:n toimivalta asiassa ole voinut perustua siihen, että kyseessä oli virkavirhe. Päätöksessä onkin OA:n toimivalta nähtävästi ajateltu johtuvaksi kurinpitoa koskevien normien ulottumisesta myös viran ulkopuoliseen käyttäytymiseen. VirkamL 23 §:n säännöksen täytynee katsoa merkitsevän virkamiehen viran ulkopuolisen käyttäytymisen osalta OA:lle vain valtuutta esittää kurinpitomenettelyä. OA:n tehtävänä ei ts. ole ryhtyä huomautuksin ohjaamaan virkamiehen viran ulkopuolista käyttäytymistä, vaan jos tällainen ohjaus on tarpeen, se kuuluu VirkamL:n mukaan ko. virkamiehen esimiehille. Kun VirkamL 23 § virkamiehen viran ulkopuolisen käyttäytymisen osalta laajentaa OA:lle HM 49 §:n mukaan kuuluvaa toimivaltaa, ei ole mahdollista soveltaa sitä tässä kohden analogisesti kunnan virkamiehiin. OA on tämän mukaan ylittänyt ko. tapauksessa toimivaltansa.

4. Oikeusasiamiehen toimintamahdollisuudet silloin, kun kyseessä ei ole noudatetun menettelyn virheellisyys

Valtaosassa OA:n käsiteltäviä asioita on merkitsevänä kysymyksenä se, onko viranomaisen taholta menetelty virheellisesti ja mihin toimenpiteisiin mahdollinen virheellisyys antaa aihetta. Virheellisyydellä tarkoitetaan tällöin muodollissävyistä, vastuukysymykseen kytkeytyvää piirrettä. Kansalaisen kannalta ovat kuitenkin merkitseviä myös asian lopputulokseen sisältyvät materiaaliset virheellisyydet. Asianosaisen kokema vääryys- tai virheellisyyselämys saattaa olla riippumaton siitä, onko väärän lopputuloksen syynä ollut virkavastuun aiheuttava virhe vain onko se aiheutunut muusta syystä. Asianosaisena olevalle maallikolle viranomaismenettely hahmottuu kokonaisuutena ja hänelle voi tuottaa vaikeuksia ymmärtää selityksiä, joissa syy lopputulokseen jaetaan hänen ja virkamiehen kesken ja selittämättä jäävä osa siirretään toimintamahdollisuuksien ulkopuolelle toteamalla sen johtuvan järjestelmästä. OA:n yleiseksi, periaatteelliseksi tehtäväksi voidaan katsoa puuttuminen kaikkiin julkisesta toiminnasta kansalaiselle aiheutuviin haittoihin riippumatta siitä, voidaanko joku saattaa tapahtuneesta vastuuseen. Näin on asianmukaista siitäkin syystä, että kansalaisen kannalta kohtuuton haitta voi esiintyä tilanteissa, joissa myös virkamiehen saattaminen tapahtuneesta vastuuseen olisi kohtuutonta. Virkamiehen vastuullisuuden esiintymisalue ja kansalaiselle aiheutuvan toimenpiteitä vaativan haitan esiintymisalue peittävät siten toisensa vain osittain ja ovat periaatteessa toisistaan riippumattomia.

Mahdollisesta periaatteellisesta oikeutuksestaan huolimatta on lausuma, jonka mukaan OA voi kiinnittää huomiota kansalaiselle julkisesta toiminnasta syntyneeseen haittaan sen syystä riippumatta, kuitenkin vain väljä kuvaus. Se ei riitä vastaukseksi siihen, missä määrin OA positiivisen oikeuden mukaan voi puuttua tilanteisiin, joissa ei ole kyseessä virkamiehen virheellinen menettely.

Merkittävin säännös tässäkin on se, jonka mukaan OA on asetettu valvomaan lakien noudattamista viranomaisten toiminnassa. Sanontaan on sisällytettävissä kaikkien lakien noudattaminen yleensä eli siis se, miten viranomaistoiminnassa toteutuu kaikki, mitä eri säännöksiä luotaessa on siinä edellytetty toteutuvaksi. Viranomaisen menettelyn virheellisyys olisi tämän mukaan vain yksi niistä tekijöistä, jotka saattavat olla esteenä lainsäätäjän tarkoituksen toteutumiselle.[151] Säännöksen näin

[151] Neuvostoliitossa ja kansandemokratioissa prokuraattorin asemaan kuuluu, että heidän tulee valvoa valtiovallan omaksumien tavoitteiden saavuttamista, siis sitä, että viranomaiset eivät ainoastaan ole tekemättä, mitä on kielletty,

ymmärtäminen ei ole ristiriidassa OA:lle kuuluviksi säädettyjen valtuuksien tai hänen tehtäväänsä koskevien yleisten käsitysten kanssa. OA:n raportointitehtävä suorastaan edellyttää tällaista väljyyttä. Käsitykseni mukaan OA voi siis ulottaa tutkimuksensa kaikkeen — myös virkavastuun kannalta virheettömään — viranomaistoimintaan.

Ainoaksi käytännössä merkitseväksi ongelmaksi jäävät tapaukset, joissa asiaan puuttumisen aiheena olisi myöhempi, viranomaismenettelyn ulkopuolelle jäävä seikka. Lain noudattamisen valvontaan ei voi sisältyä sitä, että OA panee viranomaisten jo käsittelemässä asiassa uuden menettelyn vireille jonkin uuden seikan nojalla. OA:n osallistuminen ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiseen voi niiltä osin, kuin on kysymys ennen esittämättömiin seikkoihin perustuvasta muutoksenhausta, perustua vain johonkin muuhun kuin lain noudattamisen valvontaan. Käsittelyn yhtenäistämiseksi tarkastelen tätä kysymystä OA:n reaktioita koskevassa jaksossa.

Tosiasioita koskeva havainnointi voidaan lukea lakien noudattamisen valvontaan ainoastaan, jos viranomaisella on virkavelvollisuus järjestää tosiasiallinen tilanne tietynlaiseksi. OAJS 10 §:ssä edellytetään OA:n tekevän tarkastusmatkoja ja niillä perehtyvän virkatehtäviinsä kuuluviin asioihin ja erityisesti vankiloissa vaativan tietoja vankien hoidosta ja muista heitä koskevista seikoista. Tarkastusmatkoillaan OA on kiinnittänyt huomiota asumisoloihin eri laitoksissa, rakennusten kuntoon ja muihin vastaaviin seikkoihin. Kysymyksessä on OA:n virkatoimena suorittama toiminta. Tällaista toimintaa ei voida pitää »lakien noudattamisen valvomisena», ellei tälle sanonnalle anneta perusteettoman laajaa sisältöä. Se ei myöskään sisälly HM 49,3 §:ssä edellytettyyn raportointitehtävään. HM 49 §:n puitteissa tällainen toiminta voi olla

---

vaan (aktiivisesti) tekevät, mitä on edellytetty. En ole tekstissä käyttänyt sanontaa lainsäätäjän tarkoitus näin laajassa mielessä. Olen tässä pitänyt silmällä vain konkreettisia, kansalaisten oikeudellista asemaa koskevia tavoitteita kuten esim., että täysivaltaisella kansalaisella tulee olla mahdollisuus äänestää, tai että ostajan pitää voida saada korvaus tavaran virheestä taikka että tuomitun tulee mikäli mahdollista saada suorittaa kaikki rangaistuksensa samalla rangaistuskaudella. Mikäli tämän kaltaiset tavoitteet eivät viranomaistoiminnassa toteudu, voisi OA kiinnittää asiaan huomiota, vaikka mikään viranomainen ei olisikaan virheellisesti menetellyt. Kyseessä ei siten olisi esim. Neuvostoliitossa esiintyvien taloussuunnitelmien tehokkaan toteuttamisen valvontaan rinnastettava tilanne. Ks. tästä myös *Hidén* DL 1969, 144.

perusteltavissa vain käytännössä muodostuneeseen tapaan vedoten. Voidaan myös ajatella, että OA:n edellytetään raportoivan EK:lle tarkastusmatkoilla tekemistään havainnoista ja että mainitunkin kaltaisista seikoista raportoimisella on merkitystä EK:lle. En kajoa asiaan enempää, koska sillä ei valvottavien virkamiesten aseman kannalta juuri ole merkitystä eikä myöskään suurta sijaa OA:n itsensä toiminnassa. Tarkastustoiminnan tällainen ulottuvuus käytännössä puoltaa kuitenkin osaltaan käsitystä, että OA:n tehtäväksi säädettyä valvontaa ei ole syytä ymmärtää suppeasti.[152]

5. OAJS 4,2 § ja OK:n virkatoimi

OAJS 4,2 §:ssä ilmaistun normin sisältöön liittyy kaksi kysymystä, jotka koskevat OA:n ja OK:n välisiä suhteita ja OA:n valtuutta puuttua johonkin asiaan. Toinen on se, missä määrin OA voi käsitellä asiaa, joka on tai on ollut käsiteltävänä OK:n virastossa. Toinen on se, mitkä toimet on katsottava OK:n virkatoimiksi. OAJS:n syntyvaiheet eivät juuri anna kysymyksiin lisävalaistusta. Kysymyksessä olevat normit on siten viime kädessä rajattava säännöksen sanamuodon ja käytännön perusteella.[153]

Pelkästään OAJS 4,2 §:n sanonnan nojalla voitaisiin olla eri mieltä OA:n mahdollisuudesta tutkia OK:n käsittelemää tai hänen käsiteltävänään olevaa asiaa. Puolestani katsoisin säännöksen sanonnan salli-

---

152 OA:n kertomuksissa olevista tarkastusselostuksista havaitsee helposti, kuinka tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota seikkoihin, joilla ei ole mitään tekemistä laillisuusvalvonnan kanssa. Esimerkkeinä ks. OAK 1949, 51, maininta huoltokoulun tarkastuksesta: »Koulussa olevien hevosten lukumäärään nähden ei laidunta ja yleensä ulkonapitämistilaa näyttänyt olevan riittävästi.» OAK 1952, 57, oli tarkastuksesta toteamus: »Koko itäisen siiven käymälä sijaitsee aivan keittiön vierellä antaen sinne jossain määrin hajua.»

153 Prvk totesi OAJS-ehdotuksensa perusteluissa (prvm 10/19 vp A IV): »Valiokunnasta näyttää luonnolliselta, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ei ole valvottava toistensa virkatoimintaa eikä ajettava syytteitä toisiansa vastaan.» Itse ehdotuksessa oli käytetty sanontaa »muuten älköön oikeusasiamies valvoko oikeuskanslerin virkatoimintaa ...» Svk muutti tähän kohtaan sanat »puuttuko ... virkatoimiin ...», mikä muutos valiokunnan perustelujen mukaan oli vain muodollinen korjaus. Täysistuntokäsittelyssä ei tämä kohta saanut osakseen huomiota (ptk II, 1723).

van OA:n tutkimuksen siitä riippumatta, onko OK käsitellyt samaa asiaa. Eräitten kannanottojen jälkeen 1920-luvulla on tulkintaerimielisyyksien mahdollisuus tässä kohden asiallisesti poissa päiväjärjestyksestä.

Vuoden 1924 JFT:ssä oli *Erich* (122—123) esittänyt OAJS 4,2 §:n tulkinnasta mm:. »Av ifrågavarande stadgande kan den satsen härledas, att om justitiekanslern fattat beslut i anledning av klagomål, som hos honom anförts, så äger justitieombudsmannen icke att till prövning upptaga samma sak . . .» Kun tämä kanta poikkesi silloisen OA *Liliuksen* kannasta, esitti viimeksi mainittu kirjelmällä 27. 10. 1924 EK:lle OAJS:n ko. kohdan selittämistä (OAK 1924, 16—20 ja 24 vp A IV). Liekö kirjelmän jättäminen jo sellaisenaan saanut *Erichin* varovaisemmaksi, sillä Suomen Valtio-oikeus II teoksessaan (289) hän tyytyi pitämään selvänä vain sitä, että jos toinen lainvalvoja parhaillaan käsittelee tiettyä asiaa, ei toinen saa samaan asiaan puuttua.

Saatuaan OK *Charpentieriltä* pyytämänsä lausunnon, jossa myös suhtauduttiin kielteisesti saman asian kahteen kertaan tutkimismahdollisuuteen, prvk mietinnössään n:o 4 (24 vp A IV) esitti mm. seuraavat tässä merkitsevät ja nähdäkseni perustellut näkökohdat: »Kun oikeuskanslerin rinnalle on asetettu eduskunnan oikeusasiamies, jolle on säädetty samanlainen tehtävä kuin oikeuskanslerille, niin tämä ei valiokunnan mielestä saata tarkoittaa muuta, kuin että on tahdottu eduskunnan valitsemalle lainoppineelle varata täysi valtuus itsenäisellä, oikeuskanslerista riippumattomalla, oikeudella valvoa lakien noudattamista. Se seikka, että oikeusasiamiehen johtosäännössä on sanottu, ettei oikeusasiamiehen tule puuttua oikeuskanslerin virkatoimiin, ei valiokunnan mielestä saata sisältää muuta kuin että oikeusasiamies ei ole oikeutettu ryhtymään asiaan, joka hänen tietensä paraillaan vielä on vireillä oikeuskanslerin virastossa. . . Sitä vastoin ei eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön voi valiokunnan mielestä katsoa sisältävän mitään kieltoa eduskunnan oikeusasiamiehelle ottaa käsiteltäväkseen kantelua, jota oikeuskansleri muulla [= muulla kuin toisen lainvalvojan luona vireilläolo] perusteella on kieltäytynyt tutkimasta tai jonka oikeuskansleri asiallisilla perusteilla on hylännyt, sillä tämmöisen asian käsiteltäväksi ottaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole »puuttumista» oikeuskanslerin virkatoimiin. . . Tällaisen valvovan toiminnan luonteen vastaista olisi, että siitä annettu päätös, vaikkakaan ei ole kysymys lopullisesta ratkaisusta, vaan ainoastaan syytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä, ikäänkuin voittaisi lainvoiman, niin että, jos päätös erehdyksen tai varsinaisen virheenkin johdosta olisi toinen kuin sen pitäisi olla, rikkonut virkamies tämän kautta olisi hankkinut eräänlaisen »saavutetun oikeuden» rikotun lain kustannuksella». Ponnessaan prvk ehdotti lausuttavaksi, »että eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n 2 momentti ei estä oikeusasiamiestä ottamasta tutkittavaksi, omastakaan aloitteestaan tai

tehdyn kantelun johdosta, asiaa, joka aikaisemmin on ollut oikeuskanslerin tutkittavana ja josta tämä jo on antanut päätöksensä.» Eduskunta hyväksyi mietinnön keskustelutta 20. 12. 1924 (ptk II, 2127).

Tämän jälkeen on ko. tulkintakysymys nähty ongelmattomaksi EK:n omaksuman kannan mukaan (Puhakka, 104; Hakkila, 914; Kastari, LM 1962, 357). *Söderhjelm,* 79—80, esittää tosin molemmille lainvalvojille kantelemismahdollisuuden periaatteessa oikeaksi, mutta toteaa samalla, että EK:n auktoritatiivisen tulkinnan jälkeen on suuri joukko OK:n käsittelemiä asioita saatettu vielä OA:n tutkittavaksi. Tätä hän pitää työn tuhlauksena ja katsoo, että oikeusturvaa vaarantamatta voitaisiin kieltää kantelu molemmille lainvalvojille ja jättää lainvalvojille mahdollisuus omasta aloitteestaan ottaa toisen jo käsittelemä asia tutkittavaksi, milloin oikeusvarmuus sitä vaatii. — Vakiintuneesta tulkinnasta voidaan tosin huomata, että jos OK:n jo käsittelemän asian tutkimista ei pidetä hänen toimintaansa »puuttumisena», on vaikeaa nähdä, miksi tällaisena puuttumisena olisi pidettävä saman asian yhtäaikaista käsittelyä, kun lainvalvojien päätyminen toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin on kummassakin tilanteessa mahdollista.[154] Tässä riittänee toteamus, että kyseessä on vakiintunut, EK:n nimenomaisesti vaikkakin epämuotoisesti vahvistama tulkinta.

Kun OK:a koskeva rajoitus OAJS 4,2 §:ssä merkitsee poikkeusta HM 49 §:n mukaiseen yleissääntöön, ei sitä voida tulkita laajentavasti. AOK:a ei ole OAJS 4,2 §:ssä erikseen mainittu. HM 37 §:n ja OKOS 16 §:n mukaan hän on myös OK:n avustaja. Kun hän tarvittaessa astuu OK:n sijaan ja muutenkin käsittelee hänelle annetut asiat samalla vallalla kuin OK, on kuitenkin syytä katsoa, että hän on kaikissa toi-

---

154 *Puhakka,* 105, toteaa, ettei ole oikeudellisesti välttämätöntä, että lainvalvoja pidättäytyy käsittelemästä toisen lainvalvojan käsiteltävänä olevaa asiaa. Samassa yhteydessä olevassa alaviitteessä *Puhakka* antaa ymmärtää, että samanaikaista saman asian tutkimista olisi käytännössä tapahtunut.

Mikä on »sama» asia, ei voi tulla tässä tarkasteltavaksi. Tuomioistuimissa noudatettu ne bis in idem -periaate ei voi samalla tiukkuudella soveltua lainvalvojien toimintaan. Työnekonomia luonnollisesti vaatii, ettei samaa asiaa käsitellä yhtäaikaa kahdessa viranomaisessa, mutta jotakuinkin yhtä voimakkaan argumentin voi työnekonomian kannalta esittää saman asian peräkkäistäkin käsittelyä vastaan. Huomattakoon myös, että lainvalvojilla on yhtäaikainenkin läsnäolo-oikeus viranomaisessa ja että tähän läsnäolo-oikeuteen liittyy myös mielipiteen ilmoittamisen oikeus ja siten ainakin teoriassa mahdollisuus, että lainvalvojat päätyvät samanaikaisesti erilaiseen lopputulokseen. Yhtäaikaisesta läsnäolosta ei liene muuta esimerkkiä kuin OAK 1923, 33—35, viitattu VN:n istunto 16. 2. 1923. Ks. siitä myös alav. 201.

missaan OAJS 4,2 §:n nojalla OA:n valvonnan ulkopuolella. OAJS 4,2 §:stä ei voida päätellä, että OA:ltä puuttuisi valtuus tutkia OK:n viraston henkilökunnan toimenpiteitä. Samaa on sanottava virkamiehistä, jotka OK:n käskyvallan alaisuuteen kuuluvina taikka hänelle virka-apua antaessaan tulevat tekemisiin OK:n toimeksiantojen tai ohjeiden kanssa. Kun OA:n valtuuksien henkilöllisen ulottuvuuden rajoitus koskee vain OK:ta ja AOK:ta, voidaan muitten henkilöitten toimenpiteitä mahdollisesti koskevat rajoitukset perustaa vain johonkin muuhun seikkaan.[155] Perusteena voi nähtävästi olla vain se, että muun henkilön tointa on pidettävä OAJS 4,2 §:ssä tarkoitettuna OK:n virkatoimena. Tämän mahdollisuuden valaisemiseksi on paikallaan esittää OA:n argumentointia tietääkseni ainoassa tähän asiaan paneutuneessa päätöksessä (OAK 1966, 85—87).

Päätös oli annettu Suomen Sanomalehtimiesten Liitto r.y:n kanteluun tavasta, jolla OK:n toimeksiannosta tehtyjä tutkimuksia oli suoritettu ns. budjettivuotoa koskevassa jutussa. Päätöksessä todetaan OK:a koskevista säännöksistä käyvän »riittävän selvästi ilmi, ettei oikeuskansleri ole velvollinen suorittamaan henkilökohtaisesti kaikkia hänelle kuuluvia virkatehtäviä» ja lausutaan lopussa seuraavaa: »Tämän asian olen käsitellyt ja totean, että valtioneuvoston oikeuskansleri on, saatuaan pääministeriltä tehtäväkseen toimittaa tutkimuksen valtioneuvostossa valmisteluvaiheessa ollutta valtion vuoden 1967 tulo- ja menoarvioesitystä koskevien tietojen joutumisesta ulkopuolisten haltuun, määrännyt virastonsa erään virkamiehen yhdessä keskusrikospoliisin tarvittavaa virka-apua antamaan hänen kehotuksestaan osoittaman rikostarkastajan kanssa toimittamaan asiassa kuulus-

155 OK:n viraston henkilökunnan osalta voidaan tekstissä esitetyn täydennykseksi tehdä seuraava ajatuskoe. Jos OK:n virastossa ilmenisi väärinkäytöksiä, voisi OK julkisen luotettavuuden nimissä pyytää OA:tä suorittamaan tarpeelliset tutkimukset. Kukaan tuskin katsoisi, että tutkiminen tällöin olisi OK:n virkatoimiin puuttumista ja siten OA:ltä kielletty. Mutta jos OK:n alaisten henkilöiden toiminnan tutkiminen tällaisessa tilanteessa katsottaisiin OAJS 4,2 §:n mukaiseksi, olisi tutkimisen oltava sitä kaikissa tapauksissa, sillä OK:n tutkimuspyyntö ei voi luoda poikkeusta siihen, mitä OAJS säätää. Samaa on luonnollisesti sanottava OK:n käskyvallassa olevista yleisistä syyttäjistä ja OK:lle virka-apua antavista virkamiehistä, joiden kohdalla ei ole esitettykään epäilyksiä siitä, etteikö OA voisi tutkia heidän virkatoimiaan. — Se tosiasiallinen mahdollisuus, että OA joutuu arvioimaan myös OK:n päätöksiä, ei sinänsä voi olla tutkimisen esteenä. Riidatonta esim. on, että OA voi puuttua VN:n jäsenten toimiin silloinkin, kun ne ovat OK:n nimenomaisen neuvon mukaisia.

teluja. Edelleen totean, että puheena oleva oikeuskanslerinviraston virkamies ja keskusrikospoliisin rikostarkastaja ovat toimineet... oikeuskanslerin ilmoituksen mukaan hänen antamiensa ohjeiden perusteella ja hänen valvonnassaan, johon valvontaan sisältyvät toimenpiteet edelleen jatkuvat. Tämän johdosta ja kun edellä mainittu tutkimus, jota oikeuskansleri tosin vain osaksi henkilökohtaisesti, mutta muutoin hänellä ohjesääntönsä ja lain mukaan käytettävänään olevien toimielinten välityksellä viranomaisena suorittaa, on kokonaisuudessaankin mielestäni katsottava lähinnä oikeuskanslerin omaksi virkatoimeksi, jonka lainmukaisuudesta oikeudellinen vastuu, tutkimusta välittömästi suorittavien virkamiesten henkilökohtaisesta vastuusta huolimatta, viime kädessä kuuluu hänelle... en ole voinut ryhtyä suorittamaan tutkimuksia...»[156]

Päätöksessä kiinnittyy huomio pariin kohtaan, jotka ovat mielestäni jääneet vaille riittävän perusteellista kehittelyä. Päätös nojaa osittain siihen, että OK:n ei itse tarvitse suorittaa kaikkia virkatoimiaan, vaan että hän voi suorittaa niitä toisten »välityksellä». Se, että viranomainen suorituttaa tehtäväpiiriinsä kuuluvia toimia jonkun toisen välityksellä, ei ole erityisesti OK:lle tyypillinen tilanne. Käskynalaisuussuhteella saattaa olla vaikutusta harkittaessa, onko virheellisesti menetellyttä käskynalaista rankaistava, mutta se ei vaikuta käskynalaisen henkilön tekojen syyteforumiin tai siihen, kuka on kompetentti nostamaan hänen menettelystään syytteen. Se ei myöskään vaikuta muitten viranomaisten tutkimismahdollisuuteen.[157] Kyseessä on itsenäisesti arvioitava menettely, johon sovelletaan kuuliaisuusvelvollisen henkilön tavanomaisia vastuu-, forum- yms. sääntöjä. Se, että OAJS 4,2 §:ssä säädetään OK:n virkatoimiin puuttumisesta, ei riitä perusteeksi sille, että OK:n toimeksiantoa toteuttavat virkamiehet tässä olisivat muista virkamiehistä poikkeavassa asemassa.

---

156 Ko. päätöksestä ja sen herättämistä arvioista ks. myös HeSa 1. 11. 1966 sekä Hbl 3. 11. 1966 oleva kirjoitus »Vem övervakar justitiekanslern?»

157 Jos esim. nimismies on OK:n määräyksiä täyttäessään menetellyt virheellisesti, tämä suhde OK:n määräykseen ei lainaa nimismiehelle ja hänen menettelylleen erityistä statusta. Syyteforumina on alioikeus ja tutkijana voi esiintyä lääninsyyttäjä, joka nähdäkseni ilman OK:n määräystäkin voisi ajaa asiassa virkasyytettä. Jos VN:n virkamiehen menettely VN:n päätöksen tai ministerin määräyksen toteuttamisessa havaitaan virheelliseksi, ei se silti ole ministerisyytettä tai ministerien menettelyn tutkimista koskevien rajoitusten alainen. TP:n vastuullisuutta koskevat normit eivät vaikuta siihen, missä syytetään tai kuka syyttää TP:n määräyksen nojalla toimivaa virkamiestä.

Äsken sanottuun liittyy olennaisesti se kohta päätöksessä käytetystä argumentoinnista, jossa lausutaan toimen olleen OK:n virkatoimeksi katsottavan ja vastuun siitä viimekädessä kuuluvan OK:lle virkamiesten henkilökohtaisesta vastuusta huolimatta. Saamaansa määräystä toteuttava virkamies saattaa määräyksestä poikkeamalla syyllistyä virkavirheeseen. Määräyksen lainmukaisuus ei voi riittää ratkaisemaan sitä, onko määräystä toteuttavaksi tarkoitettu menettely ollut lainmukaista. Määräyksen antajan oikeudellinen vastuu alaisensa suorittaman virkatoimen lainmukaisuudesta ei siten välttämättä ulotu kaikkeen määräystä toteuttavaksi tarkoitettuun toimintaan. Mahdollista on, että virkatoimessa noudatetusta menettelystä aiheutuu virkavastuu vain toimen määräyksen nojalla suorittaneelle virkamiehelle. Perustetta ei ole sille, että OK:iin olisi sovellettava joitakin poikkeuksellisia normeja harkittaessa vastuun jakautumista virkamiehen ja hänen alaistensa tai hänelle virka-apua antavien henkilöiden välillä. Olisi kestämätöntä katsoa, että OK olisi voitu ko. tapauksessa saada VO:ssa vastuuseen kuulusteluissa noudatetusta menettelystä siitä riippumatta, oliko menettely OK:n määräyksen mukaista.

Edellä sanottu ei välttämättä merkitse sitä, että päätöksen lopputulos olisi mielestäni väärä. Katson tosin, että OAJS 4,2 §:stä tai muualta laista ei ole saatavissa perustetta rajoitukselle, joka estäisi OA:tä tutkimasta OK:lle virka-apua antavien tai OK:n alaisina toimivien käyttäytymistä. Rajanveto, jonka mukaan OA ei voi tutkia OK:n omaa menettelyä ja hänen antamiaan ohjeita, mutta kyllä kaikkea näitten kysymysten ulkopuolelle jäävää virkamiesten käyttäytymistä, saattaa käytännössä olla vaikea. Vaikeuden merkitystä pienentää se, että tutkimisvaltuus ja tutkimisvelvollisuus eivät ole sama asia. Em. tapauksessa OA olisi saattanut esim. todeta, että ylimpien lainvalvojien toisiinsa rinnastettavan aseman huomioon ottaen ei ole soveliasta, että he puuttuvat toistensa vireille panemiin ja jatkuvasti valvomiin menettelyihin, paitsi milloin toinen lainvalvoja on tällaista ilmaissut toivovansa taikka milloin sitä muuten, esim. julkisen luottamuksen säilyttämiseksi on pidettävä aiheellisena. Rajanvedon hankaluus sellaisenaan ei voi vähentää OA:n valtuuksia, kuten se ei vähentäisi tuomioistuintenkaan valtuuksia ko. laatuisissa tilanteissa.[158]

---

158 Tilanne, jossa viranomaisen toimintaa ei voi valvoa kukaan muu kuin yksityinen asianosainen ja ko. viranomaisen esimiehenä toimiva lainvalvoja,

6. Eduskunnan päätösten noudattaminen

Oikeusasiamiehelle on silloin tällöin kanneltu siitä, että EK:n toivomuksia ei ole otettu asianmukaisesti huomioon. OA:n valtuus valvoa vain oikeudellisesti sitovien normien noudattamista merkitsee sitä, että EK:n päätöksen noudattamisen valvonta voi tulla OA:n tutkittavaksi vain mikäli päätöksen sisältö on lainmukaisesti VN:a tai muuta viranomaista sitova. Milloin näin on asianlaita, ei kuulu tässä selvitettäväksi. Enintään voin todeta, että tällainen sitovuus on selvä poikkeus, joka rajoittuu ensisijaisesti budjettioikeuden piiriin. Milloin sen sijaan EK:n päätöksen vaikutus on jätetty poliittisten tekijöiden mukaan määräytyväksi, ei OA:llä ole valtuutta valvoa päätöksen noudattamista.[159]

Toinen asia on, että EK:n tekemä päätös sellaisenaan — eduskunnan päätöksenä — saattaa merkitä viranomaiselle oikeudellista velvollisuutta.

---

olisi omiaan hämärtämään yleisön luottamusta valvontajärjestelmän tosiasialliseen aukottomaan toimintaan, kuten ko. tapauksen yhteydessä ilmeni esim. Hbl:n kirjoituksesta »Vem övervakar justitiekanslern?» (3. 11. 1966). Tapauksessa olisi kai ollut omiaan lisäämään yleisön luottamusta tehtävään selvitykseen, mikäli OA:n päätöksessä olisi avoimesti todettu, että on syytä olettaa asian tulevan OK:n ilmoituksen mukaisesti hänen omasta toimestaan perusteellisesti tutkituksi. Tapauksessa OK:n toimesta suoritetuista tutkimuksista ks. OKK 1966, 59—62. Tapauksissa, joissa nousee kysymys virkamiehen menettelystä OK:n vireillepanemissa tutkimuksissa, voidaan olettaa, että väitetty virheellisyys ei ole OK:n edellyttämä. Tulkinta, jonka mukaan OAJS 4,2 §:n kielto ei koske OK:n alaisia tai hänelle virka-apua antavia, tuskin siten aiheuttaisi käytännössä rajanvetohankaluuksia. Tällaiset hankaluudet olisivat pieniä miinuksia sen rinnalla, että vastakkainen tulkinta estäisi mahdollisuuden saada ko. laatuisissa tapauksissa OK:sta riippumatonta selvitystä asiaan.

159 OAK 1929, 6, OA totesi erään yhdistyksen tekemään kanteluun EK:n toivomuksen huomiotta jättämisestä, että hän voi huomauttaa VN:lle vain lainvastaisuudesta eikä tapauksessa ollut sellainen kyseessä. OAK 1967, 64—66, oli kyseessä lisämenoarvion perusteluihin liitetty toivomuksen luontoinen EK:n lausuma. OA totesi, ettei lausuma tieteisopissa omaksutun kannan mukaan ollut hallitusta eikä hallintoviranomaisia oikeudellisesti velvoittava ja ettei asia näin ollen aiheuttanut hänen puoleltaan toimenpiteitä. OAK 1967, 67—78, oli kyseessä EK:n aikoinaan esittämä toivomus, jonka johdosta hallitus ei ollut katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin. OA totesi, ettei hänen tehtäviinsä kuulunut puuttua siihen, »miten eduskunta käyttää valtiopäiväjärjestyksen edellyttämiä mahdollisuuksia hallituksen toimien valvomiseen taikka siihen, miten eduskunta kulloinkin suhtautuu tietyssä asiassa eduskunnassa aikaisemmin tehtyihin päätöksiin . . .»

Tällaisen velvollisuuden olemassaolo riippuu päätöksen laadusta ja eri virkamiesten tai viranomaisten velvollisuuksien järjestelystä eikä voi tulla tässä tarkasteltavaksi. Selvää on, että tällaisen virkavelvollisuuden täyttäminen kuuluu OA:n valvontaan.[160]

C. OIKEUSASIAMIEHEN RAPORTOINTITEHTÄVÄ

1. Hallitusvallan keskeneräiset toimenpiteet

OA:n tehtävänä on valvoa vain lakien so. oikeudellisesti sitovien normien noudattamista. EK:n päätökset eivät sellaisenaan yleensä ole oikeudellisesti sitovia. EK:n päätösten aiheuttamien toimenpiteitten seuraaminen ei ole laillisuusvalvontaa, vaan merkitsee tosiasiassa erästä osaa EK:n piirissä harjoitettavasta parlamentaarisesta valvonnasta. Jos OA katsotaan, niin kuin HM 49 §:n mukaan on mielestäni tehtävä, ensisijaisesti kansalaisen oikeuksien valvojaksi, on tämä raportointitehtävä vieras lisäke OA:n toiminnassa. Kun se kuitenkin perustuu OAJS:n selvään säännökseen (8 §) ja on pian 50 vuotta ollut varauksetta sovellettua käytäntöä, on kyseenalaista, voidaanko tehdä merkitseviä päätelmiä siitä, että se ei sisälly HM 49 §:ssä edellytettyihin tehtäviin eikä ole sopusoinnussa niitten kanssa. OAJS 8 §:n säännöksen puolesta voidaan myös esittää, että tämä raportointitehtävä ei edellytä lisäyksiä OA:lle muutenkin kuuluviin tiedonsaanti- ja toimenpidevaltuuksiin, vaan sillä on ainoastaan lisätty eräs tarkoitus, johon valtuuksia käytetään.

OAJS 8 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan piti OA:n ilmoittaa, mitkä EK:n *kertomusvuonna* tekemät päätökset olivat »tulleet vahvistetuiksi ja julkaistuiksi tai muuten aiheuttaneet toimenpiteitä hallitus-

160 Tähän liittyy OAK 1962, 69—71, tapaus, jossa OA antoi VN:n esittelijälle huomautuksen siitä, että EK:n toivomuksen aiheuttamat toimenpiteet oli ilmoitettu OA:n kertomusta varten puutteellisesti. OAK 1967, 67—68, olevassa EK:n toivomusta koskevassa päätöksessä OA nimenomaisesti totesi, että hallitus on VJ 29 §:n mukaan oikeudellisesti velvollinen ottamaan asiallisesti harkittavakseen, mihin toimenpiteisiin se katsoo aiheelliseksi ryhtyä EK:n toivomuksen johdosta sekä ilmoittamaan sanotut toimenpiteet EK:lle annettavassa kertomuksessa.

vallan puolelta». Tämä rajoitus kertomusvuoden päätöksiin jäi käytännössä nopeasti merkityksettömäksi. Jo vuoden 1921 kertomukseen otti OA *Holma* myös erillisen luettelon edellisen vuoden OAK:ssa jo luetelluista päätöksistä sekä toimenpiteistä, joihin hallitus oli kertomusvuonna 1921 niitten johdosta ryhtynyt. Vuodelta 1922 annetussa kertomuksessa OA *Holma* totesi (27—28): »Oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:ssä olevan määräyksen mukaisesti seuraa tätä kertomusta liitteenä luettelo niistä oikeusasiamiehen kertomuksissa vuosilta 1920 ja 1921 mainituista eduskunnan päätöksistä, joita ei vielä sanottuina vuosina oltu ehditty täytäntöönpanna, ja hallituksen toimenpiteistä näissä asioissa vuoden 1922 kuluessa, kuin myös luettelo Eduskunnan vuonna 1922 tekemistä päätöksistä ja ilmoitus toimenpiteistä, joihin hallitus niiden johdosta on ryhtynyt.» Noudatettua menettelyä ei mitenkään perusteltu. Prvk ei kajonnut EK:n päätösten raportoinnin ulottamiseen kertomusvuotta aikaisemmin tehtyihin päätöksiin (prvm 8/OAK 1922/25 vp) eikä siihen puututtu myöskään täysistunnossa.

Myöhemmin OAJS 8 §:n muuttamisesta antamassaan lausunnossa OA *Puhakka* (kirje 141/9. 10. 1928, liitteenä PMN:n ehdotuksessa OAJS:n muuttamiseksi 28 vp A IV) lausui tästä: »Selostusten ulottaminen tällä tavoin yli sen ajan, mikä johtosäännössä nimenomaan määrätään, on ollut tarpeellinen, jotta selostus vastaisi tarkoitustaan ja Eduskunta voisi seurata hallituksen toimenpiteitä Eduskunnan aikaisempienkin päätösten johdosta.» Muutettu OAJS 8 § (77/8. 2. 1929) edellyttää raportoimista kaikista kesken käsittelyn olevista päätöksistä ilman aikarajoitusta.

Alunperin olisi EK:n päätösten raportointi kohdistunut kaikkiin kertomusvuonna tehtyihin päätöksiin. Näin sanamuoto ainakin näkyy käsitetyn ensimmäisissä OA:n kertomuksissa. Mietinnössään prvm 6/OAK 1926/28 vp kiinnitti prvk huomiota siihen, että uuden VJ:n 29 §:n velvoitettua hallituksen antamaan kertomuksen toimenpiteistä, joihin se oli EK:n toimenpiteitten johdosta ryhtynyt, oli käynyt tarpeettomaksi, että OA antaa samanlaisen kertomuksen ja että samat asiat siten tulevat kahteen kertaan esitetyiksi. Prvk katsoi, että OA:n olisi aiheellista kertoa vain niistä laiminlyönneistä, »joihin hallitus näissä kohdin ehkä on tekeytynyt syylliseksi», ja ehdotti, että PMN ryhtyisi toimepiteisiin OAJS:n muuttamiseksi tässä tarkoituksessa. PMN hyväksyi OA Puhakan tekemän ehdotuksen ja näin teki aiemmin esittäminsä perustein ja vain pienin kielellisin muutoksin myös prvk (prvm 14/OAJS/28 vp A IV). Nykyisessä sanamuodossaan säännös on selvä eikä voine aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä.[161]

---

[161] Ks. kuitenkin myös OAK 1955, 177—178, olevaa VN:lle osoitettua kirjelmää, jossa OA kiinnitti huomiota epätarkoituksenmukaisuuksiin HK:n ja OAK:n laatimisessa ja erityisesti siinä, että usein ei ollut riittävän selvää, milloin asia oli katsottava loppuun käsitellyksi.

OAJS 8 §:n mukaan ei OA:n tehtävänä ole valvoa EK:n päätösten asiasisällön toteuttamista. Mitään laillisuuden arviointia ei raportointiin siten liity. Ainoa valvonta, mitä OA voi tässä harjoittaa, kohdistuu siihen, että hänen raportointia varten tarvitsemansa tiedot toimitetaan VN:n taholta asianmukaisella tavalla. Kun kertomuksen tämä osa merkitsee OA:n virastossa vain kokoonpanotehtävää, jossa ainoa valvonta kohdistuu kokoonpanon mahdollistamiseen, voi perustellusti katsoa, että tehtävällä nykyisessä muodossaan ei ole yhteyttä OA:n viraston muun toiminnan kanssa. Käytännössä tätä osoittaa ehkä parhaiten se, että OA ei yleensä itse osallistu raportin laatimiseen.[162]

Eri asia on, että tällaista kontrollimahdollisuutta saatetaan pitää tarpeellisena EK:n kannalta. Kuten myöhemmin julkisuutta koskevan

---

162 Menettely raporttien laatimisessa on se, että kustakin ministeriöstä toimitetaan OA:n virastoon tiedot toimenpiteiden puolesta keskeneräisinä olevista EK:n päätöksistä. Nämä tiedot kootaan ja verrataan aikaisempien OA:n kertomusten sekä hallituksen kertomuksissa olevien toimenpideluettelojen nojalla. Kertomuksen tämän osan laatimiseen ei säännönmukaisesti sisälly lainkaan OA:n henkilökohtaista osallistumista, vaan osan laatii kansliapäällikkönä toimiva vanhempi sihteeri. Luettelon laatijan arvion mukaan se on yleensä vienyt yhdeltä sihteeriltä parin viikon työn.

OAJS:ä säädettäessä ed. *Estlander* (19 vp ptk II, 1723) ehdotti OAJS 8 §:n toisen virkkeen poistamista, koska ei ollut asianmukaista siirtää tällaista selostusta pois hallintovaltaa edustavan OK:n kertomuksista. Taltion 46/3. 6. 1921 tapauksessa OA pyysi VN:n kansliaa toimittamaan pöytäkirjanotteen jokaisesta esittelystä, jossa oli esillä EK:n päätös tai sellaisesta johtuva myöhempi toimenpide. OAK 1947, 3, OA *Laisaari* valitti sitä, että kertomuksen antaminen on viivästynyt sen vuoksi, että hallituksen kertomus, joka on tarpeen OAK:n liitettä valmisteltaessa, annettiin poikkeuksellisen myöhään. Kirjelmässään 2644/2. 12. 1957 OA *Laisaari* nimenomaisesti mainitsi, että »eduskunnan tekemien päätösten hallitusvallan taholta tapahtuvan toimeenpanon valvonta on erittäin suuritöinen».

OAK 1955, 177—179, on selostettu siirtymistä sujuvampaan käytäntöön ko. raporttien laatimisessa. Raporttien laatimiskäytäntöön on puututtu myös OAK 1961, 22—24, ja OAK 1962, 103. Itse raportointiin on kiinnitetty huomiota myös prvm 18/OAK 152/54 vp, jossa pohdiskeltiin kertomuksen viivästymistä ja todettiin huomattavaksi syyksi EK:n päätöksiä koskevan liiteosan valmistaminen, prvm 18/OAK 1959/60 vp, jossa huomiota kiinnitettiin liiteosan muodostumiseen kovin laajaksi, sekä prvm 19/OAK 1960/61 vp, prvm 1/OAK 1966/68 vp, joissa korostettiin päätösten ja toimenpiteiden todenmukaisen selostamisen tärkeyttä ja sitä, että selostuksessa tulisi ilmetä, oliko asian käsittely ollut kertomusvuonna vireillä. Raportoinnin muuten OA:n kertomusten yhteydessä saamasta huomiosta ks. myöhempää, julkisuutta koskevaa esitystä.

selostuksen yhteydessä todetaan, eivät OA:n kertomusten johdosta annetut prvk:n mietinnöt ja EK:n vastaukset juuri puolla näkemystä, että näillä raporteilla olisi ollut yleisesti tuntuvaa merkitystä. Kun hallituksen kertomukset säännönmukaisesti ovat tulleet EK:aan ja ne on toimitettu prvk:aan ennen kuin OAK on annettu EK:lle, ei raporteilla yleensä liene merkittävää tosiasiallista vaikutusta myöskään hallituksen kertomusten käsittelyssä.[162a] Raporttien tarjoamasta seuraamismahdollisuudesta tuskin kuitenkaan halutaan luopua. Kun kysymyksessä on OA:n viraston muuhun toimintaan niveltymätön ja valvontaa sisältämätön luettelon laatimistyö, jossa virasto toimii muitten elinten antaman informaation pelkkänä kokoonpanijana, voi kysyä, eikö tämä työ olisi tarkoituksenmukaisemmin tehtävissä esim. EK:n keskuskansliassa, jossa ollaan vuosittain tekemisissä sekä eduskuntapäätösten tiedottamisen ja luetteloimisen että myöskin hallitukselta tulevien kertomusten ja muitten ilmoitusten kanssa. Pelkästään luettelon vaatiman työn ja kirjeenvaihdon kannalta tämä järjestely todennäköisesti olisi rationaalimpi ja vastaisi paremmin ko. elinten tehtäväpiiriä ja tehtävien myötä kertyvää asiantuntemusta.

EK-käsittelyn kannalta nähtävästi yksinkertaisin ja tarkoituksenmukaisin vireilletulotapa olisi, että tällainen luettelo käsiteltäisiin ja otettaisiin huomioon hallituksen kertomuksen yhteydessä.

2. Lainkäytön tila ja puutteet lainsäädännössä

Ahtaasti tulkittuna viittaisi HM 49,3 §:ssä oleva sanonta lainkäytön tila vain oikeuslaitoksen toimintaan. Tätä ei nähtävästi ole tarkoitettu. HM:ssä on oikeuslaitokseen viitattaessa yleensä käytetty ilmausta tuomiovallan käyttäminen, kun taas lainkäyttö-sanaa on käytetty tuomiovaltaa tai tuomioistuimia laajemmassa merkityksessä (HM 2,4, HM 53 ja HM 56 §§). OAJS 8 §:ssä edellytetään OA:n kertovan »lakien ja muiden säännösten noudattamisesta oikeuden hoidossa ja hallinnossa». Säännös on osoituksena siitä, että HM:ssa tässä kohden käytetyllä sanonnalla on tarkoi-

[162a] Ks. tässä kohden myös prvm 1/OAK 1966/68 vp, jossa viitattiin hallituksen kertomuksen ja OAK:ssa olevan raportin toisiaan täydentävään sisältöön ja niitten yhdessä EK:lle antamaan valvontamahdollisuuteen. Ks. myös KOM 1969: B 18, joka koskee hallituksen erilaisten kertomusten laadintaa.

tettu jotakin laajempaa kuin oikeudenhoitoviranomaisten toiminta. OA:n yleinen valvonta ulottuu koko viranomaiskoneistoon eikä ole syytä katsoa, että raportoitava »lainkäyttö» rajoittuisi tätä suppeammalle. — HM 49 §:n ja OAJS 8 §:n säännökset eivät toisaalta anna tukea ylimalkaiselle samaistukselle, jonka mukaan OA:n tulisi raportoida lakien »noudattamisesta» yleensä. Hänelle ei siten edes tässä muodossa kuulu sosialististen maiden prokuratuuralle annettu tehtävä valvoa kaikkien, siis myös yksityisten henkilöiden lakien noudattamista.[163]

Säännökset, jotka koskevat raportointia säädöksissä olevista puutteista, ovat pysyneet muuttumattomina. OAJS 8 §:n viimeisen virkkeen mukaan ovat EK:lle raportoitavia seikkoja laeissa tai asetuksissa olevat puutteellisuudet sekä epäselvät taikka ristiriitaiset säännökset. 8 a § sisältää tässä suhteessa vain suoran viittauksen 8 §:ään. 9 §:ssä edellytetään OA:n tekevän VN:lle ilmoituksen, jos hän havaitsee valvottavanaan olevalla alalla tarvittavan uusia tai muutettuja säännöksiä, joita TP tai VN voi antaa. Vaikka OA 8 ja 8 a §:ssä sekä HM 49,3 §:ssä lausutaan vain lainsäädännöstä taikka laeista ja asetuksista, on ko. säännöksiä tulkittava niin, että OA voi kiinnittää huomiotaan myös muunnimisiin säädöksiin. Säännösten järkevä soveltaminen vaatii, että OA voi kohdistaa huomionsa asetusta alemmanasteisiinkin säännöksiin myös EK:lle annettavassa kertomuksessa ja VN:lle tehtävässä huomautuksessa. HM 49 §:ssä käytetty sanonta »lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista» nähdäkseni käsittää myös perustuslain säännökset. Tätä ei estä HM 92,2 §:n säännös, mikä tulkinta sille sitten annetaankin. Perustuslakien mukaanottamista vaatii se seikka, että lainsäädännön puutteellisuuksia tai ristiriitaisuuksia eivät ole ainoastaan yhden säädöksen sisäiset, vaan myös eri säädösten — mm. hierarkkisesti eri tasoisten säädösten — väliset ristiriitaisuudet. OA:llä on oikeus huomauttaa jonkin säännöksen perustuslainvastaisuudesta siitä riippumatta, johtiko säännöksen soveltaminen kansalaisen perusoikeuden kaventumiseen vai ainoastaan viranomaiskoneiston sisällä vaikuttavaan haittaan. Estettä ei ole sille, että OA kertomuksessaan tai VN:lle tekemässään huomautuksessa tuo ilmi käsityksensä perustuslain tasolla tarpeen olevasta lainmuutoksesta.[164]

---

163 Neuvostoliiton prokuratuuran tehtävistä tältä osin ks. *Hidén*, DL 1969, 137.

164 OA:n puuttumisesta raporteissa perustuslakia sivuaviin kysymyksiin ks. *Hidén*, JFT 1968, 482. Käytännöstä ks. OAK 1938, 16—19, jossa OA esitti

Säännöksien tekstin perusteella ei raportointia voi rajoittaa vain viranomaistoimia koskeviin säännöksiin. HM 49,3 §:ssä käytetty sanonta on täysin yleinen. OAJS 8 §:n sanonta merkitsee mahdollisuutta raportoida yksityisten toimintaa koskevista säännöksistä ja sellaisista säännöksistä, jotka eivät liity yksityisten henkilöiden toimintaan, mutta eivät myöskään koske lainkäyttöä tai hallintoa.[165] OA on harvoin positiivisesti lausunut valtuudestaan raportoida muistakin kuin välittömästi viranomaisia koskevissa säädöksissä olevista puutteista. Tätä ei sellaisenaan voi pitää osoituksena kielteisestä suhtautumisesta tällaiseen raportointivaltuuteen. Expressis verbis kielteisiä kannanottoja ei ole tiedossani. Katson, että OA:n *valtuus* raportoida säädöksissä olevista puutteellisuuksista tai ristiriitaisuuksista on säädösten sisällön puolesta rajoitukseton.

Kun OA:lle on HM:ssa säädetty tehtävä kertoa mm. lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista, merkitsee tämä sitä, että hänen säännöksissä edellytetty tiedonsaantioikeutensa ja vastaavasti

---

VN:lle VJ 6,2 §:n selventämistä. Päätöksessä OAK 1968, 75—78, OA *Leskinen* nimenomaisesti katsoi voivansa tehdä perustuslain tasolla liikkuvia sekä eritasoisten säädösten välisiä ristiriitoja koskevia muutosesityksiä. Päätöksessä 1432/29. 8. 1969 katsoi OAV *Kurvinen*, että kantelu, jossa pyydettiin OA:tä kiinnittämään prvk:n huomiota erään lain virheelliseksi väitettyyn käsittelyjärjestykseen, ei, siltä osin kuin se koski EK:ssa noudatetun menettelyn tutkimista, kuulunut OA:n toimivaltaan. Taltion eriävässä mielipiteessä esittelijä katsoi, että säädöspuutteiden raportointivaltuuteen sisältyy myös valtuus kiinnittää huomiota EK:ssa noudatettuun säätämismenettelyyn. Mainita voidaan myös OAK 1923, 33—35, jossa OA yhdessä OK:n kanssa oli läsnä VN:n istunnossa ja lausui mielipiteensä aiotun lain valtiosäännönmukaisuudesta. Vaivihkaisuudessaankin yllättävän esimerkin perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tarjoaa OKK 1967, 59—61, jossa OK nimenomaisesti lausui kantansa erään lain hallitusmuodonmukaisuudesta. OK:n valtuudet tässä kohdin eivät ole OA:n valtuuksia laajemmat.

165 Viimeksi mainitunlaisia säännöksiä ovat EK:n toimintaa koskevat normit. Päätöksessä 1289/19. 6. 1968 (OAK 1968, 75—78), OA nimenomaisesti lausui, että hänen valtuuksiinsa kuuluu raportoida myös tämänkaltaisista normeista. Kirjeellä 53/14. 3. 1927 teki OA VN:lle esityksen Suomen vaakunan vahvistamisesta sitä koskevila asianmukaisilla säännöksillä. OAK 1934, 19—21, on OA:n esitys VN:lle rajoiltaan määrätyn maa-alueen luovutusta ja siitä johtuvia oikeussuhteita koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastossa olevaan kertomusniteeseen on *Kastari* tähän kohtaan merkinnyt: »On aika etäällä EOA:n varsinaisesta toimipiiristä.» Ks. myös myöh. alav. 169.

virkamiesten OAJS 6,2 §:ssä edellytettyä velvollisuus antaa OA:lle virka-apua koskee myös tutkimuksia, joiden tarkoituksena on palvella vain ko. tehtävän suorittamista. Tämän sinänsä yksinkertaisen seikan merkitys on siinä, ettei ole olemassa tarkoitussidonnaisuutta, joka velvoittaisi OA:n toimimaan vain yksittäistapauksia silmälläpitäen. OA voi esim. järjestää ennalta suunniteltuja tarkastussarjoja tietyn kysymyksen selvittämiseksi ja täydentää niitä erillisillä selvityspyynnöillä. OA:llä on siten valtuudet tarvittaessa toimia ei ainoastaan yksityisen kansalaisen oikeusturvaelimenä vaan myös hallintoa palvelevana tutkimuselimenä, jollaiseksi OA:n kaltaisen elimen tehtävät on joissakin maissa käsitetty.[166]

Voiko raportointitehtävällä olla merkitystä OA:n valtuuksille tutkia jotain yksittäistapausta? Vastaus riippuu siitä, voiko raportointi asiallisesti vaatia yksittäistapauksen tutkimista. Nähdäkseni näin on laita. On selvää, että OA voi havaita »haittoja» syntyvän esim. harkintavallan käyttöä edellyttävän säännöksen soveltamisessa ja raportoida tästä EK:lle siitä riippumatta, missä määrin hän voisi lainvastaisuusperustein puuttua kyseessä oleviin ratkaisuihin. Raportointi ei voi nojata pelkästään yleisesti tunnettuihin hallinnon piirteisiin, vaan OA:n on kyettävä tekemään ehdotuksia ja tukemaan ne selvään informaatioon. Hänen on siten voitava tutkia epäkohtia yksittäistapausten valossa eikä epäkohdan mahdollisuus luonnollisesti rajoitu samoin kuin laittomuuden mahdollisuus. Esimerkkinä tilanteesta, jossa raportointi voi vaatia lailliseksi katsotun menettelyn tutkimista, ovat kohtuuttomina pidetyt harkintavallan käyttöä sisältävät ratkaisut sekä tapaukset, joissa harkintavallan käyttö aiheetta johtaa erilaiseen käytäntöön eri viranomaisissa.[167]

---

166 Ensimmäisissä OA:tä koskevissa esityksissä Yhdysvalloissa oli selvästi näkyvissä ajatus, että luotava uusi elin toimisi myös hallintoa välittömästi palvelevana selvittelyelimenä, ks. esim. *Davis*, 1062, 1066, 1072. Neuvostoliitossa on prokuratuuran eräänä tehtävänä mm. rikoksien ja uusintarikollisuuden syiden selvittely ja pyrkimys näiden syiden vähentämiseen. Epäiltävää kuitenkin on, voidaanko yhden viranomaisen toiminnassa onnistuneesti yhdistää kansalaisen oikeusturvan takaaminen yksittäistapauksessa ja yleiset, hallintoa palvelevat selvittelytehtävät. Ks. myös *Wennergren*, 18—19, mainintaa JO:n suorittamista yleisistä tutkimuksista.

167 Huomionarvoinen on taltion 1144/8. 8. 1953 kirje Suomen Asianajajaliitolle. Siinä OA kantelun johdosta pyysi liittoa antamaan lausuntonsa erään jäsenensä perimien palkkioiden kohtuullisuudesta. Yksityishenkilöinä eivät asianajajat

Kun raportointivaltuus on hyvin laaja, on työpanoksen suuntaamisen kannalta merkitsevää, missä määrin säädöksissä olevia puutteita koskeva raportointi on myös velvollisuus.[168] Sekä HM 49,3 §:ssä että OAJS 8 ja 9 §:ssä käytetään velvoittavia muotoja »tulee» ja »tehköön». Kaavamaisesti voitaisiin tästä päätellä, että tietyn tunnusmerkistön toteutuessa OA:n on tehtävä ko. asiaa koskeva muutosehdotus tai -ilmoitus. Tällainen näkemys ei ole perusteltu. Sisällöltään oikeuspoliittisten huomautusten tai ehdotusten tekeminen ei juuri luonnu tapahtuvaksi muuten kuin vapaaksi jäävän harkinnan perusteella. Raportointitilanteen kuvaamiseen käytetyt sanonnat säännöksissä viittaavat pikemmin harkinnanvaraisuuteen kuin oikeudelliseen sidonnaisuuteen.

OA:tä ei ole tarkoitettu korvaamaan hallintokoneistossa normaalisti tiettyjä tehtäviä suorittavia viranomaisia, vaan ainoastaan ulkopuolisena valvomaan näitten toimintaa. OA:n velvollisuutta raportoida säädöksissä olevista puutteista ei voida järkevästi ulottaa kaikkeen lainsäädännössä ehkä tarpeelliseen uudistustoimintaan, jota varten ovat olemassa toisaalta poliittista päätösvaltaa käyttävät elimet, toisaalta näihin kytketty säädösten jatkuva valmistelu virkamiestasolla. OAJS 9 §:ssä viitataan jollakin OA:n valvottavana olevalla alalla tarvittaviin muutoksiin. Käytetty ilmaus tukee käsitystä, että kyseessä on juuri OA:n valvontatoimintaan liittyvä ja sen kanssa sopusoinnussa rajautuva tehtävä. OAJS 8 §:ssä edellytetään OA:n raportoivan, »mikäli aihetta siihen on», ja tätä tarkennetaan merkittävällä toteamuksella, että hänen on huomautettava »varsinkin» sellaisista epäkohdista, jotka »lainkäytössä

---

kuulu OA:n valvottaviin. Tapausta koskeva OA:n tutkimus on voinut olla mahdollinen sillä perusteella, että kyseessä olisi epäkohta asianajajan ja hänen päämiehensä välisiä suhteita koskevissa säädöksissä. Kun tapauksessa ei löydy viitettä siitä, että kyseessä olisi ollut yleisen kysymyksen tutkiminen, vaikuttaa lausunnonpyynnön kohdistaminen yksittäiseen tapaukseen tässä OA:n toimivallan kannalta kyseenalaiselta. — OAK 1967, 68—70, selostetussa tapauksessa OA, esitettyään toimipiirinsä rajautuvan RL 2: 12 mukaan, nimenomaan totesi, että OA:n tehtäväpiiriä »ei edellä käsitellystä ja siitä, mitä sen *lisäksi* oikeusasiamiehen johtosäännön 8 §:stä johtuu» laajenna VJ 59 §:n mukainen osanottooikeus valtiopäivien keskusteluihin. (Kurs. tässä)

168 Valtuus-velvollisuus -kysymystä on erikseen käsitelty seuraavassa (IV) jaksossa. Käsittelen kuitenkin raportointiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä keskitetysti tässä yhteydessä.

tai hallinnossa» ovat aiheuttaneet nimettyjä haittoja. Varsinkin-sanan käyttö viittaa siihen, että toimimisvelvollisuus ei ole intensiteetiltään vakio. Säännös edellyttää OA:n erityisesti ryhtyvän toimiin silloin kun epäkohtia on aiheutunut lainkäytössä ja hallinnossa — siis säännönmukaisesti kansalaisia välittömästi koskevissa toiminnoissa.

OAJS 8 §:n säännöksen ja OA:n yleisen tehtäväpiirin huomioonottaen on perusteltua katsoa, että OA:n tulee raportoida muista kuin kansalaiselle välittömästi haittaa aiheuttavista puutteista ainoastaan »mikäli aihetta siihen on» — ts. mikäli siihen jonkin muun syyn kuin kansalaiselle aiheutuvan haitan vuoksi on erityisesti aihetta. Tällaisena syynä voisi olla esim. se, että puute liittyy OA:n omiin toimintamahdollisuuksiin taikka muuten seikkoihin, joiden osalta juuri OA:n asiaanpuuttumista voidaan pitää tarpeellisena tai edullisena. Tilanteissa, joissa ei ole esillä kansalaisen suhde OA:n valvontaan kuuluvaan viranomaiseen, olettamus on OA:n raportointia tai ainakin raportointivelvollisuutta vastaan.[169]

Voiko OA tehdä ko. raportteja EK:lle muulloin kuin vuosittaisessa kertomuksessa? *Puhakka* (111) lausuu, ettei säännöstä olisi niin ahtaasti tulkittava, etteikö ehdotuksia voisi muutenkin tehdä. Hän on nähtävästi kuitenkin pitänyt silmällä vain sitä, mille elimelle ehdotuksia

---

169 Ks. myös *Hidén*, JFT 1968, 482—483. Toimintavelvollisuuden puuttuminen ei merkitse oikeuden puuttumista. Tässä suhteessa heikosti muotoiltu oli OAK 1931, 7, ratkaisu, jossa OA korkokantaa koskevassa asiassa totesi, ettei hänen toimivaltaansa kuulunut »taloudellisten kysymysten järjestäminen eikä myöskään esityksen tekeminen sellaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi.» Esimerkkinä OA:n puuttumisesta epäkohtiin, jotka eivät välittömästi koskeneet viranomaisen ja kansalaisen suhteita, on OAK 1931, 12—21, jossa todettiin, että joukko-osastoissa toimivat ns. kenttäkaupat eivät olleet valtion laitoksia vaan yksityisluontoisia yrityksiä. Koska muille yrittäjille oli kuitenkin saattanut aiheutua väärinkäsitys, että he olivat tekemisissä valtion laitoksen kanssa, saatettiin asia VN:n tietoon mahdollisesti tarpeellisten säädösten harkitsemiseksi. Ks. myös edellä alav. 165 mainittu OAK 1934, 19—21. OAK 1968, 75—78, tapauksessa OA nimenomaisesti katsoi, että raportointivelvollisuus ei ulotu asioihin, jotka eivät suoraan koske kansalaista, ja että siten esim. EK:n toimintaa koskevien normien yhteydessä hänen raportointivelvollisuutensa on aivan poikkeuksellinen ilmiö. Vrt. SNTL:n prokuratuuran tuntuvista, erityisesti säädösten hierarkiseen ristiriidattomuuteen kohdistuvista valvontavaltuuksista *Hidén*, DL 1969, 137—139.

tehdään. HM 49,3 §:n ja OAJS 8 §:n juuri kertomukselle omistettu sanamuoto edellyttää ehdotuksia tehtäväksi EK:lle vain vuosikertomuksessa. VJ:ssä ei ole säädetty tapaa, jolla EK käsittelisi erillisen ehdotuksen. Käytännössä ei erillisiä ehdotuksia ole ollut. OA voi siten tehdä EK:lle säädöksissä olevia puutteita koskevia ehdotuksia ainoastaan kertomuksessa.[170] — Eri asia on, voidaanko tällaista tilannetta pitää tarkoituksenmukaisena de lege ferenda. Kun OA:llä on mahdollisuus tehdä ehdotuksia VN:lle, ei ole voimakasta tarvetta sille, että OA voisi välittömästi raportoida EK:lle. Toisaalta ei myöskään ole järkevää syytä raportoinnin sitomiselle vuosittaisiin kertomuksiin. Kertomuksen muitten asiain yhteydessä on säädösehdotuksella riski jäädä konkreettisesti käsittelemättä. Erillisesti tehtynä se pakottaisi myös erilliseen kannanottoon. Tämä saatettaneen kyllä katsoa myös haitaksi.

OAJS 7 a ja 9 §:n mukaan OA voi tehdä huomautuksia tai ehdotuksia VN:lle vain asioissa, jotka koskevat lakia taikka TP:n tai VN:n annettavissa olevia säädöksiä. Tiukasti tulkiten tämä merkitsisi sitä, että VN:lle ei voitaisi tehdä asetusta alemmanasteisia säädöksiä koskevia ehdotuksia eikä VN:a alemmille elimille vastaavasti ehdotuksia, jotka koskevat asetuksia tai lakeja. Näin säännöksiä ei kuitenkaan ole käytännössä tulkittu, vaan asetuksia, valtioneuvoston päätöksiä ja lakeja koskevia ehdotuksia on jatkuvasti tehty suoraan ministeriöille tai ministeriöiden osastoille. Joissakin tapauksissa on myös tehty VN:lle ehdotuksia, jotka koskevat valtioneuvoston päätöstä alemmanasteisia säädöksiä. Käytännön omaksuma tulkinta on tarkoituksenmukainen. Se on myös paikallaan sikäli, että OA:llä on oikeus tehdä käytännön muuttamiseen tähtääviä esityksiä, jotka eivät ole puetut säännösten muutosehdotuksen muotoon, kulloinkin ko. viranomaiselle. Näitten esitysten erottaminen OAJS:ssä

---

[170] Ensimmäinen tietämäni säädöksessä olevaa puutetta koskenut ehdotus OAK:ssa oli OAK 1924, 29—30. Taltioissa 405/28. 10. 1929 ja 457/13. 11. 1929 oli OA nimenomaisesti lausunut voivansa tehdä (EK:lle) lainsäädännön alaa koskevia esityksiä vain kertomuksessa. Edellinen päätöksistä referoitiin myös OAK 1929, 6. Kun tulkinta aiheutti erimielisyyksiä, ehdotti prvk OAJS 8 §:n säännöksen selventämistä (prvm 1/OAK 1929/31 vp). PMN:n ehdotuksen mukaan lisättiin OAJS:öön 8 a § (prvm 10/31 vp A IV). Säännöksen muuttamisesta ks. myös *Hakkila*, 920, viittauksineen. Säädöksissä olevien puutteiden EK:lle raportointia koskee myös OAV *Kurvisen* päätös 1432/29. 8. 1969.

säännellyistä säädösten muutoksia koskevista ehdotuksista ei ole tarkasti mahdollista.[171]

---

171 OAK 1957, 20—22, käännyttiin sakkojen muuntorangaistusten yhdistämistä koskevan lainsäädännön uudistamisasiassa OikM:n puoleen. OAK 1958, 21—22, tehtiin OikM:lle kolme esitystä lähinnä lainsäädännön tasolla olevista puutteista. OAK 1959, 23, tehtiin OikM:lle alistus eräitten Oikeudenkäymiskaaren säännösten selventämisestä. OAK 1961, 24—29, kosketeltiin lainsäädännössä olevia puutteita SosM:lle osoitetussa esityksessä. — OAK 1929, 21, on VN:lle tehty esitys, joka koski sotaväen järjestyssäännön muuttamista. Tapauksessa vedottiin nimenomaisesti OAJS 9 §:ään.

Eduskuntakäytännössä en ole havainnut tähän liittyviin kysymyksiin puututun muutoin kuin käsiteltäessä OAK 1936, jolloin ed. *Kivioja* (37 vp ptk II, 2044 ja 2083) esitti sen tulkinnan, että OA:n tulisi johtosääntönsä mukaan puuttua vain lain ja asetusten puutteisiin, mutta ei esim. vankiloissa toimivien opintokerhojen johtosääntöjen muuttamiseen.

IV TOIMIVELVOLLISUUS JA TYÖNJAKO OIKEUSKANSLERIN KANSSA

Valtuus tiettyyn toimeen ei merkitse velvollisuutta siihen. Toimivaltuuden ja toimivelvollisuuden periaatteellinen riippumattomuus toisistaan ilmenee jo TyönjakoperusteL:n tekstistä. Edellä on jo käsitelty OA:n raportointivelvollisuutta. Muilta osin pidän tarkoituksenmukaisena käsitellä OA:n toimivelvollisuutta keskitetysti saman jakson puitteissa. Kun kysymys työnjaosta OK:n kanssa koskee myös OA:n toimivelvollisuutta, käsittelen sen samassa yhteydessä.

A. TOIMIVELVOLLISUUDESTA

1. Yleensä

Säännöksissä olevilla ilmauksilla on tässä merkitystä vain, jos niitten voidaan katsoa oikeudellisessa kielenkäytössä ilmoittavan jotakin kysymyksestä: velvollisuus — ei-velvollisuus. HM 49 §:ssä tällainen ilmaus on 2 momentin »on ... oikeus ...». Kielellisenä ilmauksena sanapari kuvaa vain valtuutta. Säännöksen 3 momentissa käytetty ilmaus »tulee... (antaa) ...», merkitsee kielessä velvollisuutta. OAJS 1 §:ssä on myös käytetty sanaa tulee, mutta ilmauksen velvoittavuus-tarkoitus jää epäselväksi, koska sana ensimmäisessä virkkeessä liittyy sisällöltään epämääräiseen valvoa-sanaan ja toisen virkkeen alussa sen merkitystä modifioi määreenä oleva »erityisesti». Yhteydessään ei viimeksi mainitulle sanalle voine antaa muuta merkitystä kuin että on olemassa tilanteita, joissa »tulee»-velvoite on vähäisempi kuin erityinen. Tämä väistämättä merkitsee sitä, että velvoitettavuudessa ko. säännöksen mukaan on asteita. Ainoa kuvaus, jolla saattaa olla merkitystä ko. sanonnan valaisemisessa, on negatiivinen: erityisesti-sanan käyttö sisältää tässä toimintavelvollisuuden ei-ehdottomuuden. Ei-ehdottomuus merkitsisi sitä, että joissakin OAJS 1 §:n tarkoittamissa tilanteissa ei tarvitse ryhtyä saman säännöksen tarkoittamiin asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Erityisesti-sanan merkitys olisi tällöin vain se, että sen osoittamissa tapauksissa olisivat tarpeen painavammat perusteet toimimisvelvollisuuden syrjäytymiselle kuin muissa tapauksissa.

OAJS 2 ja 5 §:stä pitää paikkansa, mitä edellä on todettu HM 49,2 §:n säännöksestä. OAJS 4 §:ssä käytetty ilmaus »on oikeusasiamiehellä valta» ei sellaisenaan sisällä velvoittavuusmerkitystä. OAJS 6 §:ssä käytetty ilmaus »ajakoon» on imperatiivimuoto. Säännöksen verbimuodot »saakoon» ja »ajakoon» kohdistuvat kuitenkin vain menettelytavan valinnaisuuteen tai sidonnaisuuteen, eivätkä sisällä määräystä siitä, onko menettelyihin ryhdyttävä.

OAJS 7 §:n säännöksen mukaan »tutkikoon oikeusasiamies asiaa sekä menetelköön niin kuin 1 ja 6 §:ssä säädetään, jos harkitsee siihen aihetta olevan.» Lauseen nojalla ei ole varmaa, kohdistuuko varaus »jos harkitsee aihetta siihen olevan» molempiin vai ainoastaan jälkimmäiseen lauseessa olevista imperatiiveista. Pidän perusteltuna katsoa sen kohdistuvan vain jälkimmäiseen (menetelköön). Näin lähinnä siksi, että »tutkikoon» imperatiivi on jo ilmankin varauksen kaventama, koska sen edellytetään koskevan vain kanteluita, joiden tueksi on esitetty todennäköisiä syitä. Lisäksi sen objekti on ilmaistu vain partiaaliseksi. OAJS 7 §:n kielellinen ilmaisu sisältää ts. nähdäkseni saman ajatuksen kuin virke: mikäli on todennäköisiä syitä kantelun tueksi, on OA:n *sitä* (ei: se) tutkittava, ja mikäli hän tällaisen tutkimisen jälkeen harkitsee aihetta olevan, on hänen ryhdyttävä 1 ja 6 §:ssä edellytettyihin toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin ryhtyminen jää tällöin siis OA:stä riippuvaksi.

OAJS 8 §:ssä on kertomusten antamisesta käytetty ilmausta, joka kielellisesti on yhtä ehdoton ja vailla varauksia kuin HM 49,3 §. Varaukseton imperatiivi on myöskin lausuma siitä, että OA:n on ilmoitettava eduskunnan tekemät päätökset, joista aiheutuvat toimet ovat keskeneräisiä. Säännöksen viimeisessä virkkeessä on säädösten puutteista raportoinnista käytetty velvoittavaa ilmausta »tulee», mutta tehty se varaukselliseksi lisäyksillä »mikäli aihetta siihen on» ja »varsinkin». Ilmaus »varsinkin» on yhteydessään samanveroinen kuin OAJS 1 §:n »erityisesti». OAJS 8 a §:ssä käytetty ilmaus »voi ... tehdä» on merkitykseltään fakultatiivinen. OAJS 9 §:n ilmauksessa »jos oikeusasiamies havaitsee ... tehköön ...» on imperatiivi rajoitettu tilanteisiin, joissa OA on suorittanut tai suorittaa tietyn toimen, »havaitsee». Tarpeen olemassaolo on ilmeisesti seikka, jota ei voi aistimuksena »havaita», vaan johon välttämättä sisältyy paitsi tieto siitä, miten on, myös kannanotto siihen, miten tulisi olla. Tämän huomioon ottaen on säännöksen ilmaus »jos oikeusasiamies havaitsee, että ... tarvitaan ...» luettava kokonaisuutena. Sen kuvaama asiantila voitaisiin esittää myös toisin: Jos OA katsoo (on sitä mieltä), että ...

OAJS 10 §:ssä on tarkastustoimintaa koskeva imperatiivi »on ... tehtävä». Tätä imperatiivia modifioi määre »tarpeen vaatiessa». Tar-

kastusvelvollisuutta hämmentää vielä se, että OA:n edellytetään käyvän tietyissä laitoksissa »erityisesti». Kuten edellä, osoittaa »erityisesti» sana tässäkin velvoittavuuden asteellisuutta.

Edellä olen analysoinut säädöksissä olevia ilmaisuja vain kielen kannalta. En ole kiinnittänyt lainkaan huomiota säännösten muodostamaan kokonaisuuteen enkä siihen, minkälaisia normeja säännöksillä on kuvattu. Tarkastelen seuraavassa näitten normien nykyistä sisältöä eräitten merkittävimpien säännösten osalta erikseen. Säädösten valmistelumateriaalista ei ole saatavissa johtoa.[172] OA-insituuttia muodostettaessa lienee säätämiseen osallistuneilla ollut asiasta vain melko samearajainen käsitys. Tehtävä tuli HM:oon polveilujen jälkeen ja vailla seikkaperäistä valmistelua. Verrattuna muihin pohjoismaihin on (perustus)lain tasoinen OA:n tehtävän sääntely silmiinpistävän ylimalkainen. OA oli alussa EK:n yleensä omasta piiristään vuodeksi kerrallaan valitsema toimihenkilö. Tätä taustaa vasten voidaan olettaa, että OAJS:n säännökset käsitettiin pikemminkin HM 49 §:ää täydentäviksi työskentely*ohjeiksi* OA:lle kuin OA:n virkavelvollisuuksia sääntéleviksi oikeusnormeiksi. EK:ssa toimivien oikeudelliseen vastuuseen ja velvollisuuksiin ei yleensäkään ole juuri huomiota kiinnitetty. Tilanteissa, joissa säännöksiä ei voi pitää riidattomina, saattaa siten olla paikallaan myöntää, että kyseessä on aukko.

2. Tutkimisvelvollisuus

Pidän tarkoituksenmukaisena käsitellä erikseen velvollisuutta tutkia jotakin asiaa ja velvollisuutta ryhtyä tiettyyn (loppu)toimenpiteeseen. HM 49 §:n ja OAJS 1 §:n nojalla on voimassa normi, joka oikeudellisesti velvoittaa OA:n »valvomaan» tiettyjä asioita. Valvonnan mer-

172 Ainoa OA:n toimintavelvollisuuteen ja käytettyjen imperatiivimuotojen merkitykseen kohdistuva kannanotto HM:n ja OAJS:n säätämisvaiheissa oli OAJS-ehdotusta koskeneen prvm:n perustelujen lausuma (prvm 10/OAJS/19 vp): »Erityisesti on katsottava niistä [= OA:n tehtävistä] johtuvan, että hän on velvollinen ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin, milloin julkinen viranomainen on menetellyt vilpillisesti, väärinkäyttänyt virka-asemaansa, törkeällä tavalla laiminlyönyt tehtäviään taikka loukannut yksityisten kansalaisten laillisia oikeuksia.» Lausuma on niin ylimalkainen, että sen perusteella ei voi tehdä päätelmiä OA:n velvollisuuksista yksittäistapauksessa.

kitystä ei ole säännöksissä määritelty. Säännösten mukaan siihen kuuluu ainakin OA:n ryhtyminen asianmukaisiin toimenpiteisiin, joista osa on säännöksissä kuvattu. OAJS 1 §:ssä edellytetään toimenpiteisiin ryhtymistä, »milloin» nimettyjä seikkoja on tapahtunut. OAJS 7 §:ssä edellytetään toimenpiteisiin ryhdyttävän, jos OA harkitsee sen aiheelliseksi. Näitten säännösten nojalla valvontaan sisältyy välttämättä ainakin se, että OA ottaa kannan siihen, onko olemassa tilanne, jota tarkoittaen säännöksissä lausutaan toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tähän selvänottotehtävään liittyvät säännöksissä luetellut OA:n valtuudet informaation saamiseen. OA:llä on siten oikeudellinen velvollisuus yleensä seurata, noudatetaanko viranomaistoiminnoissa laillisuutta. Se, miten intensiivistä seuraamista velvollisuus edellyttää, voi määräytyä vain käytännön pohjalta. Yleisen seuraamisvelvollisuuden olemassaolo merkitsee sitä, että viranomaistoiminnan seuraamisen kokonaislaiminlyönti olisi virkavelvollisuuden rikkomista.

Yleisen tutkimisvelvollisuuden ohessa voidaan kysyä OA:n velvollisuutta tutkia nimettyä yksittäistapausta. Tällaista velvollisuutta voidaan tarkastella yleisesti ja erikseen kantelutilanteissa. Kun tutkimistoiminta ei voi (tosiasiassa) koskea kaikkea, mihin se saattaisi (oikeudellisesti) ulottua, on rajoittuminen väistämätöntä. Yksittäistapauksessa se merkitsee kysymystä, minkälaisten seikkojen on tultava OA:n tietoon, jotta hän olisi velvollinen tutkimaan, onko toimenpiteille edellytyksiä. Merkitsevää on, että »tutkiminen» ei ole yhtenäinen, *sama* menettely, jonka toistamisella aina selviäisi toimenpiteiden tarpeellisuus. Kyseessä on päinvastoin kerta kerralta erilainen prosessi.

Tässä prosessissa on aina kyseessä toimenpiteen tarpeellisuuden todennäköisyys ja epätodennäköisyys. Voitaisiin ajatella lausumaa: jos OA on saanut tietoja, joiden nojalla on järkevää syytä arvella laittomuutta tapahtuneen, on hänen pyrittävä varmistumaan mainitussa todennäköisyys—epätodennäköisyyskysymyksessä, eli ryhdyttävä (lisä)tutkimuksiin.[173] Lausuma on väljänäkin käyttökelpoinen, koska pääkysymys tässä on se, onko järkevien syitten — tai mitä kuvausta sitten käytetäänkin — olemassaolon arviointi OA:n harkinnassa. Periaatteessa sama kysy-

[173] Se, että kyseessä on aina varmistuminen juuri tietyssä todennäköisyyskysymyksessä, tekee mahdottomaksi erottelun tutkimuksen »aloittamisen» ja sen loppuun (riittävän pitkälle) saattamisen välillä. Siten ei nähdäkseni voida asettaa kysymystä, onko OA velvollinen »aloittamaan» tutkimukset.

mys voidaan esittää poliisiviranomaisen kohdalla: Onko rikostutkimuksen suorittamisesta päättäminen täysin — siis virkavastuun ulkopuolelle jääden — poliisiviranomaisen harkinnassa. Tähän kysymykseen vastattaneen teoriassa ja käytännössä kieltävästi. OA:n kohdalla kysymystä ei liene juuri esitetty. Tähän on saattanut johtaa se, että ajatuksella OA:n virkavastuusta ei ole ollut käytännön merkitystä.

De lege lata ei voida tehdä analogiapäätelmiä muista oikeusinstituuteista. Etsiessään vastausta OA:n kohdalla tehtyyn kysymykseen vastaaja saattaa kuvitella mielessään erilaisia tilanteita ja tarkkailla sitten omaa näkemystään siitä, mikä ko. tilanteissa olisi kohtuullista. Tällainen ajattelu tuskin on paikallaan de lege lata tarkastelussa. Kyseessä on ymmärtääkseni tilanne, johon ei voida selvää normia osoittaa.

Edellä sanottu pitää paikkansa myös kantelutilanteessa. »Tutkimisen» käsittäminen varmistumiseksi todennäköisyys—epätodennäköisyyskysymyksessä on sopusoinnussa OAJS 7 §:n ilmauksen kanssa, jonka mukaan OA tutkii »asiaa». OAJS 7 §:n ilmoittama velvollisuus on varauksellinen. Säännöksestä ei voida päätellä, että kanteluista OA:n tietoon tullut informaatio olisi tutkimisvelvollisuutta perustavana erityisasemassa. Kun myöskään OA:n käytännöstä ei ole muuta pääteltävissä, ei tässäkään kohden ole normia kysymykseen, riippuuko tutkiminen OA:n sellaisesta harkinnasta, joka voi perustaa hänelle virkavastuun.[174]

Se, ettei voida osoittaa normia, joka määrittelisi OA:n velvollisuuden tutkia määrättyä (kantelu)asiaa, merkitsee käytännössä sitä, että asian

---

[174] Huomattakoon, että tässä ei ole kyseessä muodollinen tutkittavaksi ottaminen tai tutkittavaksi ottamatta jättäminen, vaan varmistuminen todennäköisyyskysymyksessä. Tekstissä edellä ja tämän jälkeen esitetystä on myös huomattava, mitä OA:n toimenpidevelvollisuuden yhteydessä esitetään HM 5 §:n merkityksestä.

Ns. Korsimón tapauksessa antamassaan yhteisessä lausunnossa (US 12. 2. 1958) *Honkasalo* ja *Salmiala* lausuivat OA:n velvollisuuksista mm: »Valvontavelvollisuuteen kuuluu, että niin pian kuin oikeusasiamies on saanut tietoonsa seikkoja tai haltuunsa aineistoa, jotka antavat pätevän aiheen epäillä, että virkarikos on tapahtunut, on hänen tehtävänsä ryhtyä tarkemmin tutkimaan asiaa. Viimeaikainen kehitys tuntuu kuitenkin käyvän siihen suuntaan, että asianomaisella taholla katsotaan niiden, jotka väittävät viranomaisten menetelleen lainvastaisesti, olevan velvollisia esittämään kaiken tarpeellisen syyteaineiston... Eduskunnan oikeusasiamies onkin lain ja tehtävänsä tarkoituksen mukaan velvollinen aktiivisesti toimimaan suorittaakseen johtosäännön 1 §:n tarkoittaman valvonnan...» Tästä lausunnosta ks. myös myöh. alav. 212 esitettyä.

tutkiminen jää OA:n harkintaan. Pidän tätä tarkoituksenmukaisena. OA on viranomaiskoneiston ulkopuolinen elin, jonka toiminnasta ei riipu minkään normiston täytäntöönpano tai konkretisoituminen. OA:n toiminnan tehokkuuden valvonta ei käytännössä vaadi konstruktiota yksittäistapauksen tutkimisvelvollisuudesta, joka määräytyisi OA:n harkinnasta riippumatta. Tutkimisvelvollisuuden määräävät säännökset tuskin tehostaisivat OA:n toimintaa. Sen sijaan ne saattaisivat tuoda tarpeettomia muodollisuuksia asioiden käsittelyyn.

Paitsi tapahtuneen virheen todennäköisyyden osalta saattaa tutkimisvelvollisuus muodostua ongelmalliseksi myös muista syistä. Eräänä syynä saattavat olla OA:n työmäärän rajoittamispyrkimyksiin liittyvät poikkeukset käsittelyvelvollisuuteen. — Eräissä oikeusjärjestyksissä on säädetty, että tietyn tuoreuden menettäneisiin tapauksiin ei OA:n tarvitse puuttua.[175] Tämänsisältöisen säännöksen nojalla voi OA vetäytyä tutkimasta jotakin asiaa pelkästään sen iän vuoksi. Tällaista valtuutusta ei meillä ole. Kun todennäköisiä syitä koskevalla edellytyksellä OAJS 7 §:n säännöksessä on nähtävästi tarkoitettu vain virheen tapahtumisen todennäköisyyttä, ei säännöksestä voida johtaa valtuutta vetäytyä käsittelemästä asiaa sen iän vuoksi. Samaa on sanottava tutkimisvelvollisuudesta yleensä HM 49 §:n ja OAJS 1 §:n nojalla. Eri asia on, että OA voi katsoa, että vanha asia ei anna OAJS 7 §:ssä tarkoitettua aihetta toimepiteisiin.[176]

Edellä mainitun »ikärajan» säätämisen pääasiallisin motiivi on työmäärän rajoittaminen. Tällä perusteella ei meillä olisi käytännössä kovinkaan suurta merkitystä. Vanhan asian ratkaiseminen vaatii kuitenkin yhtä laajan tutkimuksen kuin muutkin asiat niissäkin tapauksissa, joissa asian merkitys juuri ajan kulumisen vuoksi on vähäinen. Säädettävän aikarajan ei tarvitse rajoittaa OA:n valtuutta puuttua asioihin. Pitäisin

---

175 Ks. esim. Tanskan oikeusasiamiehen johtosääntö 6,2 §, Norjan vastaavan 6,3 § ja Uuden Seelannin vastaavan 14,2 §. Ks. myös SOU 1964:65, 86—89 ja johtosääntöehdotuksen 19 §.

176 Kun määrätyn ajan kuluminen on säädetty tutkimatta jättämisen valtuuttavaksi seikaksi, merkitsee tämä ajallisen vedenjakajan muodostumista. Toimenpiteistä luopumista koskeva harkintavalta sen sijaan merkitsee harkintaa tapaus tapaukselta eikä oikeuta minkään aikamäärän omaksumiseen yleiseksi rajaksi. Asianosaiselle saattaa olla merkitystä sillä, todetaanko päätöksessä vain, että asiaa ei ole tutkittu sen iän vuoksi, vai että asiassa tosin on havaittu niin ja niin, mutta kuluneen ajan huomioon ottaen jne.

sen vuoksi tällaisen harkintaan oikeuttavan rajan säätämistä suotavana. Yhden vuoden aika saattaisi olla riittävän pitkä. Aikarajaa harkittaessa on huomattava, että päätöksen muodollinen tietoontuloaika ei ole aina sama kuin ajankohta, jolloin kantelija tajuaa päätöksen koko merkityksen, esimerkiksi sen tullessa täytäntöönpantavaksi.

Eräissä oikeusjärjestyksissä on OA:llä mahdollisuus vetäytyä tutkimasta asiaa sillä perusteella, että juttu katsotaan merkitykseltään liian vähäiseksi. OA:lle toisin sanoen on annettu valta seuloa tapaukset, jotka hän katsoo tutkimisen arvoisiksi.[177] Meillä tällaista säännöstä ei ole ja tutkimisvelvollisuus vähäisissä asioissa on siten sama kuin yleensäkin. Ehkä painavimpana de lege ferenda näkökohtana voidaan vedota siihen, että OA:n käsittelemistä kanteluista, kuten liitteiden tilastoista ilmenee, noin 95 % ei johda toimenpiteisiin. Selvää on, että suuri osa näistä on tapauksia, joissa asia sinänsä on asianosaiselle merkittävä ja kielteinen päätös johtuu kantelujen perustumisesta väärinymmärrykseen, virheellisiin tietoihin jne. Ilmeistä kuitenkin on, että ko. joukossa on myös tapauksia, joissa asianosaisenkin intressi on ollut vähäinen ja jossa myönteiselläkään päätöksellä ei olisi ollut juuri terapeuttista suurempaa arvoa. Sitä, että OA tutkii tapauksia, joiden merkitys asianosaiselle on vähäinen, ja joissa omaksutuilla kannanotoilla ei ole periaatteellisen sisältönsä vuoksi yleistä merkitystä, voidaan syystä pitää kompetentin työvoiman epätarkoituksenmukaisena käyttämisenä. Pitäisin edellä tarkoitetun harkintavallan antamista OA:lle yhtenä merkittävänä ja sopivana työtaakan järjestelykeinona.

Erityistilanteen muodostavat tapaukset, joissa kantelijalla on vielä käytettävissään (varsinaisia) muutoksenhakukeinoja. OA:llä ei ole tällä perusteella valtuutta vetäytyä asiaa tutkimasta. Toisaalta ko. seikka voi olla aiheena toimenpiteistä pidättäytymiseen. De lege ferenda harkinnassa on otettava huomioon mm. seuraavat näkökohdat. Kysymys ei tule esille juuri muuten kuin kantelujen yhteydessä. OA:llä ei ole valtuutta vetäytyä tutkimasta asiaa silloinkaan, kun asianosainen on oman laiminlyöntinsä vuoksi menettänyt muutoksenhakumahdollisuuden. Muutoksenhakuajan kestäessä on useimmiten kantelijan omassa intressissä juuri muutoksenhaku eikä suinkaan kantelu. Muutoksenhakuaikana tehtyjen kantelujen kohdalla on usein niin, ettei enää ole riittävää aikaa

177 Ks. oikeusasiamiesten ohjesäännöt: Ruotsin 8 §, Tanskan 6,4 §, Norjan 6,4 § ja Uuden Seelannin 14 §. Ks. myös SOU 1965: 64, 89—91 ja *Wennergren*, 26.

kantelijan neuvomiseen ja muutoksen hakemiseen. — OA:n työtaakan kannalta ei muutoksenhakuaikaan lankeavilla kanteluilla ole suurtakaan merkitystä. Tämän vuoksi en pidä tällaisten kanteluiden käsittelyvelvollisuuteen kohdistuvaa normeeraamista aiheellisena.

Aikaisemmin olen todennut, että OA:n valvontavaltuus ulottuu viranomaisessa kesken oleviin asioihin sekä käsittelyssä jo tapahtuneitten että myöskin tekeillä olevien toimien osalta. Nämä tilanteet eivät nähdäkseni muodosta tutkimisvelvollisuuden kannalta erillistä ryhmää. Keskeneräisyys luonnollisesti saattaa vaikuttaa toimenpiteisiin ryhtymiseen.

3. Tarkastukset

HM 49 §:ssä ei erikseen mainita tarkastuksista. Eräs mahdollisuus suorittaa säännöksessä edellytettyä valvontaa on oma-aloitteinen viranomaistoiminnan seuraaminen paikan päällä. OAJS 10 §:n tarkastuksia koskeva säännös ei siten ole lisäys HM 49 §:ssä säädettyyn, vaan siinä mainitun yleisen valvontatehtävän eräs konkretisointi. Kun tarkastukset ovat eräs muoto HM:ssä edellytettyä valvontaa ja niitä määrätään suoritettavaksi »tarpeen vaatiessa», voisi ajatella tarkastuksia tehtävän vain silloin, kun on syytä epäillä, että tarkastuskohteessa esiintyy jotain OA:n toimenpiteitä vaativaa. Näin ei tarkastustehtävää ole käytännössä käsitetty, vaan instituutin perustamisesta alkaen on tarkastuksia suoritettu tietoon tulleista seikoista riippumatta suunniteltuna toimintana. Niitten suorittamista on nähtävästi ainakin jossain määrin pidetty OA:n virkavelvollisuutena.

Vankiloiden osalta tähän on saatavissa tukea OAJS 10 §:n lopusta, jossa OA:n edellytetään käyvän »erityisesti» vankiloissa. Tämän säännöksen nojalla voidaan yhdenmukaisesti aiemmin esitetyn kanssa todeta, että OA:llä on yleinen oikeudellinen velvollisuus vankilatarkastuksiin. Sen sijaan ei säännöksestä voida tehdä johtopäätöstä, että OA:n pitäisi ryhtyä tiettyyn tarkastukseen. Säännöksestä ei myöskään voida päätellä, että OA:llä olisi velvollisuus käydä vankiloissa tietyin väliajoin. Prvk on silloin tällöin kiinnittänyt huomiota vankilatarkastuksiin, ja kerran esittänyt toivomuksen, että niitä tehtäisiin kaikkien laitosten osalta vähintään kerran vuodessa.[178] Käytännössä on tarkastusfrekvenssi

[178] Tarkastustoimintaan tiedän EK:ssa kiinnitetyn huomiota seuraavissa tapauksissa. Prvm 6/OAK 1926/28 vp vastalauseessa N:o I arvosteltiin OAV:n

eri aikoina vaihdellut. Keskimääräisesti suurin se lienee ollut OA *Leskisen* aikana, jolloin joka vankilassa on käyty kerran kahdessa vuodessa. Kun kirjoitettua säännöstä ei ole ja lausumat EK:ssa ovat oikeudellisesti sitomattomia toivomuksia, ei edes käytännön nojalla voida katsoa, että jonkin kohteen tarkastamatta jättäminen jonakin vuonna voisi sellaisenaan olla virkavelvollisuuden rikkomista.

4. Toimenpidevelvollisuus

Kertomuksen antamista lukuunottamatta ei HM 49 § sisällä velvoittavia ilmauksia, jotka kohdistuisivat toimenpiteisiin. OAJS:ssä tällaiset ilmaukset rajoittuvat siihen, että 1 §:n mukaan OA:n tulee »erityisesti»

---

suorittamia vankilatarkastuksia ja niitten puutteellisuuksia mm. pidetyn pöytäkirjan suhteen sekä tarkastajan kielteistä suhtautumista vankien oikeuksiin. Mietinnön ainoassa käsittelyssä (28 vp ptk. I, 741—749) polemisoitiin vasemmiston taholta voimakkaasti OAV:n vankiloiden tarkastuksessa noudattamaa menettelyä vastaan. Prvm kuitenkin hyväksyttiin äänestyksen jälkeen. Prvm 1/OAK 1928/30 vp arvosteltiin OAV:n tarkastuksia ja lausuttiin mm.: »Tämän vuoksi valiokunta katsoo asianmukaiseksi huomauttaa, että oikeusasiamiehen varamies ei ole ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin poliittisten vankien oloissa vallitsevien epäkohtien korjaamiseksi, ja kehottaa oikeusasiamiestä ja hänen varamiestään vastaisuudessa valvomaan, että poliittiset vangit saavat nauttia heille kuuluvia oikeuksia.» Ainoassa käsittelyssä mietinnön vastalause, jossa mm. tämä arvostelu ehdotettiin poistettavaksi, hyväksyttiin äänestyksin (30 vp ptk 459—468).

Prvm 124/OAK 1943/44 vp viitattiin lyhyesti vankilaoloihin ja pidettiin suotavana, että OA kerran vuodessa suorittaisi jokaisen vankilan tarkastuksen. Ainoassa käsittelyssä (ptk II, 1141—1157) keskusteltiin pitkään vankilaoloista ja kuultiin mm. OA *Hakkilan* selostus, jonka jälkeen prvm hyväksyttiin äänestyksin. Prvm 23/OAK 1944/46 vp sisälsi lyhyesti toteamuksia vankiloiden tarkastustoiminnasta yleensä, siis muittenkin kuin OA:n suorittamana. Ainoassa käsittelyssä hyökättiin jälleen vasemmiston taholta OA:n vankeinhoitovalvontatyötä vastaan ja OA *Kuuskoski* puolusteli keskustelussa edeltäjäänsä. Mietintö hyväksyttiin äänestyksin (ptk I, 552—553, 625—652).

Prvm 20/OAK 1962/63 vp valiokunta totesi lyhyesti tarkastustoiminnan lisääntyneen ja lausui sitten: »... valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamies jatkaa sanottua tarkastustoimintaa kertomuksesta ilmenevässä laajuudessa ja että hänelle myös luodaan tähän sellaiset edellytykset, ettei tehostettu tarkastustoiminta johda kiireellisinä pidettävien kantelu- ja anomusasioiden käsittelyn viivästymiseen.» Mietintö hyväksyttiin äänestyksettä.

ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin tiettyjen lainvastaisuuksien ilmetessä ja että 7 §:n mukaan OA:n on kantelun johdosta meneteltävä niin kuin 1 ja 6 §:ssä säädetään. Viimeksi mainittu viittaus on sikäli epäonnistunut, että 1 §:ssä ei mainita mitään menettelytavasta, vaan siinä päinvastoin viitataan juuri myöhempiin säännöksiin. OAJS 6 § taas koskee vain syytteen nostamisessa noudatettavaa menettelyä.

Kun toimenpidevelvollisuuden edellytykseksi OAJS 7 §:ssä on määrätty, että OA »harkitsee siihen aihetta olevan», ei säännöksen esittämää normia voine käsittää muutoin kuin niin, että OA itse päättää, milloin ja mihin toimenpiteisiin ryhtyy. OAJS 1 §:n yksittäistapauksessa velvoittava sisältö jää laihaksi, koska säännöksessä edellytetään OA:n ryhtyvän »asianmukaisiin» toimenpiteisiin. Selvennystä asianmukaisuudelle ei säännöksessä ole, vaan ainoastaan viittaus käytettävissä oleviin toimenpidevaihtoehtoihin.

Säännösten nojalla on epäilyksetöntä, että OA:llä on yleinen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ja että toimenpiteiden kokonaislaiminlyönti olisi virkavelvollisuuden vastaista. Säännösten ilmaukset — erityisesti OAJS 1 §:n velvoite ryhtyä »asianmukaisiin» toimenpiteisiin — ovat kuitenkin niin väljät, että niistä ei voida johtaa merkitsevää ohjetta kysymykseen toimintavelvollisuudesta nimetyssä yksittäistapauksessa. Kun OA:n toiminnassa ylivoimaisesti tärkeimmän tietolähteen eli kanteluiden kohdalla nimenomaisesti edellytetään OA:n itse harkitsevan toimenpiteiden tarpeellisuutta, puoltaa ristiriidattoman kokonaisuuden säilyttäminen sitä, että toimenpiteiden harkitseminen kaikissa tapauksissa jää OA:n itsensä varaan. Tätä kysymystä koskevia käytännön tapauksia ei ole tiedossani.

Edellä esitetyn yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon HM 5 § ja sen sisältämä yhdenvertaisuusperiaate. Kun säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa, on sitä sovellettava myös OA:n tutkimuksiin ja toimenpiteisiin.[179] Tämä merkitsee sitä, että OA:n harkintavalta ei saa johtaa erilaisiin ratkaisuihin samanlaisina pidettävissä asioissa, koskivatpa nämä ratkaisut esim. tutkimista, toimenpiteisiin ryhtymistä tai toimenpiteen laatua. Mitä asioita on tässä pidettävä samanlaisina, ei ole yleisin säännöin osoitettavissa.

---

179 HM 5 §:stä ks. esitystä alav. 130 kohdalla ja erit. ko. alaviitteessä siteerattua OA:n päätöstä 911/9. 5. 1969.

5. Siirtämisvaltuus

OA:n toimivelvollisuuteen liittyy kysymys, onko hänellä valtuutta siirtää käsiteltäväkseen tullut tai virastossaan virinnyt asia muulle viranomaiselle. OK:n siirtovaltuudesta on erikseen säädetty. OA:tä koskevissa säännöksissä ei ole mainintaa siirtämismahdollisuudesta.

Onko siirtämisoikeus tai sen puuttuminen pääteltävissä OA:tä koskevista säännöksistä? Säännökset eivät positiivisesti osoita tällaisen oikeuden olemassaoloa. Sen sijaan on seikkoja, jotka ovat siirtämisoikeuden puuttumista vastaan ja joiden mukaan siirtäminen siis ei olisi kiellettyä. Viranomaisia yleensä ja heidän keskistään toimintaa koskevista normeista ei voida johtaa estettä sille, että OA viranomaisena lähettää jonkin asian toiselle viranomaiselle. OA:n tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevia keinoja ei — myöskään käytännön kannan mukaan — ole tyhjentävästi normeerattu OA:tä koskevissa säännöksissä. Säännökset eivät siten estä OA:tä käyttämästä kaikkia sellaisia keinoja, joita ei voida pitää hänen tehtäviään koskevien säännösten taikka viranomaistoimintaa yleensä koskevien säännösten vastaisina ja jotka ovat sopusoinnussa OA:n tehtävän kanssa. Epäilyksettä on olemassa tilanteita, joissa asianosaisen intressin mukaista on, että asia OA:n virastosta siirretään toiselle viranomaiselle. Tällaisissa tilanteissa voidaan siirtämistä pitää OAJS 1 §:n säännöksessä tarkoitettuna asianmukaisena toimenpiteenä. Siirtäminen voi siten olla mahdollista muulloinkin kuin silloin, kun asian käsittely ei kuulu OA:n toimivaltaan.

Siirtämisen edellytykseksi voidaan kuitenkin asettaa se, että siirron vastaanottavan viranomaisen kompetenssi asiassa ei ole sama kuin OA:n ja että siirtämisellä siis voidaan saada aikaan muuta kuin pelkällä OA:n toiminnalla. Käytännössä esiintyy vain vähän tapauksia, joissa asia on siirretty toiselle viranomaiselle. Ne ovat nähtävästi yksinomaisesti tapauksia, joissa tarkoitettu toimenpide ei ole kuulunut OA:n toimivaltaan. Tiedossani ei ole tapausta, jossa nimenomaisesti olisi otettu kantaa OA:n siirtämisvaltuuteen. Käytäntöä ei nähdäkseni voida tulkita esteeksi sille, minkä edellä olen katsonut siirtämiskysymyksessä oikeudellisesti mahdolliseksi.[180]

---

180 Ks. myös myöhemmin OK:lle siirtämisestä tai palauttamisesta esitettyä. OAK 1923, 21—23, OA lausui: »Kun kuitenkin HH:lla itsellään edelleenkin oli mahdollisuus nostaa syyte ilmiannetusta rikoksesta ... mutta minulla ei ole

Siirtämismahdollisuus on eri asia kuin mahdollisuus määrätä jokin viranomainen toimimaan syyttäjänä tai antamaan virka-apua. Virka-apu-tilanteissa asian kontrolli säilyy OA:llä ja toinen viranomainen toimii vain hänen apunaan tai sijastaan. Muissa tilanteissa ei OA:llä ole toiseen viranomaiseen nähden määräysvaltaa.

Kenelle OA voi siirtää? Kysymyksen ratkaisee asian laatu sekä se, mitä asianosaisen kannalta on pidettävä suotavana. Estettä ei ole esim. sellaiselle yhteistyömuodolle, että OA tarvittaessa lähettää itselleen tulleen, toisen pohjoismaan viranomaista koskevan kantelun ko. maan oikeusasiamiehelle.[181]

---

valtaa määrätä syytettä nostettavaksi rikoksesta, jonka yksityinen henkilö on tehnyt ... minä en katsonut asian antavan aihetta muihin toimenpiteisiin puoleltani kuin että minä kiinnittäisin Vaasan läänin maaherran ja asianomaisen virallisen syyttäjän huomiota siihen, että tässä oli ilmeisesti kysymyksessä yleisen syytteen alainen rikos ja että siitä ilmiannettujen henkilöiden olinpaikat nyttemmin olivat tunnettuja ...» Taltiossa 1018/27. 5. 1955 OA, joka nähtävästi olisi voinut nostaa syytteenkin kaupunginviskaalia vastaan, siirsi asian kurinpitotointa silmälläpitäen OK:lle.

Taltion 2976/10. 11. 1964 tapauksessa OA lähetti erään lehdessä olleen elokuvaselostuksen johdosta tehdyn kantelun OikM:lle ja viittasi menettelynsä tueksi siihen, että painovapauslain noudattamisen valvonta kuuluu viimeksi mainitulle. OA olisi voinut kantaa ottamatta palauttaa asian suoraan myös kantelijalle. Taltion 180/24. 1. 1966 asiassa oli OA:lle kanneltu sen johdosta, että eduskuntatalon rappusilla lumien sulattamiseen käytetyt suolat syövyttivät talon marmorilattioita. OA totesi, ettei valtion rakennusten hoidon valvonta kuulunut hänelle, siirsi asian Ktmk:lle, ja ilmoitti siirrosta kantelijalle. Taltioissa 1906 ja 1908/10. 10. 1968 lähetettiin vangin kirje, jossa tunnustettiin rikos, edelleen ao. nimismiehelle ja ilmoitettiin tästä vangille.

Purhonen, 258, katsoo, että OA ja OK, joiden velvollisuutena on tutkia havaitsemansa rikokset ja ryhtyä niiden johdosta syytetoimenpiteisiin, eivät saa siirtää valtion taloudenhoidon alalla havaitsemansa lainvastaisuuden tutkimista valtiontilintarkastajien tehtäväksi. Jos sen sijaan on kyseessä tarkoituksenmukaisuuden arvostelu, saattavat he tehdä asiasta ilmoituksen valtiontilintarkastajille. Viime mainitusta *Purhonen* viittaa vttK 1920 (24 vp A IV), 41, jossa OK oli siirtänyt myyntitarjouksen hyväksymistä koskeneen asian vtt:ien tutkittavaksi. Ks. myös myöh. alav. 182. — Kanteluasian siirtämisestä Ruotsissa esitetyistä näkökohdista ks. SOU 1965: 64, 72—86.

181 Tällaisia kantelutilanteita on käytännössä esiintynyt. Niitten aiheuttaja on yleensä ollut se, että muussa Pohjoismaassa vapausrangaistukseen tuomittu suomalainen lähetetään tänne rangaistustaan sovittamaan ja kantelee täällä asiansa oikeuskäsittelyyn liittyvästä seikasta. Yhtään toiselle oikeusasiamiehelle siirtämistä ei tietääkseni ole tapahtunut. Esimerkkitapauksena ks. DN 29 ja 39/70; taltio 244/9. 2. 1970.

Huomionarvoinen on kysymys, voiko OA siirtää asian OK:lle. Vastaisin kysymykseen pääsääntöisesti kieltävästi. Jos OA siirtää asian jollekin muulle viranomaiselle, on toimenpiteen syynä yleensä se, että ko. viranomaisella on asiaan soveltuvampi toimivalta. Kantelutilanteissa — joissa siirtäminen lähinnä voisi tulla kysymykseen — OK yleensä toimii samoin tehtävin ja samoin valtuuksin kuin OA ja tällöin siirto merkitsisi vain OA:n oman tehtävän jättämistä toiselle. Viranomaisen valtuutta siirtää oma tehtävänsä toisen toimitettavaksi ei voida olettaa, ellei säännöksistä nimenomaisesti muuta johdu. Näin ei tässä ole. Päinvastoin on OA:n ja OK:n työnjaosta olemassa nimenomainen VJ 67 §:n järjestyksessä säädetty laki, jossa vain OK on vapautettu osasta tehtäviään ja oikeutettu siirtämiseen. Sen sijaan ei säännöksistä voida johtaa estettä sille, että OA kiinnittää muussa tarkoituksessa — siis ei omasta tehtävästään vapautuakseen — OK:n huomiota johonkin asiaan. Oikeudellista estettä ei siten ole esim. sille, että OA toimittaa OK:lle tiedoksi asianajajan toimintaa vastaan tehdyn kantelun.

Erikoistilanteen muodostavat tapaukset, joissa saman asian havaitaan olevan yhtaikaa vireillä kummankin lainvalvojan virastossa. Yleensä esitetään kirjallisuudessa, että tällöin toinen luopuu asiaa käsittelemästä. Prvk:n esittämä kanta (prvm 4/24 vp A IV) ei voi oikeuttaa eikä velvoittaa tällaiseen luopumiseen virkatehtävästä. Luopumisen voidaan kuitenkin katsoa perustuvan järkevään olettamukseen, että toisen lainvalvojan tutkimus johtaa OAJS 1 §:ssä tarkoitettuihin asianmukaisiin toimenpiteisiin. Tämän vuoksi ei nähdäkseni ole estettä sille, että OA näissä tapauksissa siirtää saamansa informaation OK:n käytettäväksi.[182]

---

[182] OK:lle siirretyistä asioista ks. alav. 180 mainittu taltio 1018/27. 5. 1955 sekä taltio 129/10. 6. 1925, jossa OA *Puhakka* ensin totesi Porin rykmentin sotaoikeuden vapauttaneen erään sotilaan, joka oli ampunut kuoliaaksi vartioitavanaan olleen, karkuun lähteneen sotilaan. Sen jälkeen hän jatkoi: »Koska niistä selostuksista päättäen, joita asiasta sanomalehdet ovat julkaisseet, katsoisin olevan syytä saattaa asian sotaylioikeuden tutkittavaksi, mutta epävarmaa on, kuuluuko muutoksenhaku taikka siitä määrääminen minun toimivaltaani, pyydän kunnioittaen kiinnittää herra oikeuskanslerin huomiota mainittuun asiaan tarpeelliseksi ehkä havaitsemianne toimenpiteitä varten.»

Samankaltainen OA:n valtuuksien ulkopuolella olevaan asiaan puuttuminen sisältyy taltioon 189/7. 11. 1928. Siinä oli kantelija ilmoittanut tunnustetusta väärästä valasta, jota ei oltu pantu syytteeseen. OA *Puhakka* kirjoitti OK:lle todeten, että tapaus koski yksityishenkilön tekemää rikosta ja siten jäi hänen

B. TYÖNJAKO OIKEUSKANSLERIN KANSSA

OK:n ja OA:n tehtävien järjestely sai 1930-luvun alussa osakseen tuntuvaa huomiota ja eräitten polveilujen jälkeen säädettiin edelleen muuttumattomina säilyneet työnjakoa koskevat lait 275 ja 276/10. 1. 1933.[183] Näitten lakien selkeänä pidettävää sisältöä ei ole aihetta toistaa tai toisin sanoin esittää.

---

toimivaltansa ulkopuolelle ja että hän siihen nähden lähetti ko. kirjoituksen ja siihen liitetyt asiakirjat OK:lle mahdollisia toimenpiteitä varten. Noudatettu menettely on sikälikin mielenkiintoinen, että *Puhakka* pyysi OK:a ilmoittamaan toimenpiteistään ja palauttamaan sitten asiakirjat ja antoi tämän jälkeen asianosaiselle päätöksen muodossa ilmoituksen tapahtuneesta (191/25. 7. 1929). Samankaltainen asian lopullisen käsittelyn varaaminen OA:lle itselleen sisältyy myös taltioissa 252 ja 253/29. 8. 1929 sekä 590/20. 12. 1929 selostettuihin tapauksiin, joissa asiakirjat siirrettiin OK:lle sen jälkeen kun oli havaittu, että kantelija oli kannellut myös viimeksi mainitulle.

183 Työnjakoajatuksen varhaisvaiheista katso *Holmberg* VYV 1942—43 sekä OKK 1924, 15—19, ja OAK 1926, 24—26. Keväällä 1931 oli EK:ssa jätetty lepäämään LA:n pohjalta käsitelty ehdotus, jolla OA:n toimikausi oli jatkettu kolmivuotiseksi (prvm 6/LAM 3/31 vp ja ptk I, 766—770, 25. 4. 1931). Suullisissa keskusteluissa samoin keväällä 1931 oli oikeusministeri kehottanut OK *Makkosta* harkitsemaan työnjaon aikaansaamista OK:n ja OA:n välillä. Tämän johdosta toimitti OK *Makkonen* OikM:lle lausunnon kirjeellä 2451/27. 10. 1931 (OKK 1931, 96—98). OK:n kirjelmän johdosta antoi OA *Hakkila* 18. 2. 1932 lausunnon (OAK 1932, 10—13), jossa hän jossain määrin kritikoi OK:n esittämiä kantoja. Tähän vastinetta oli vielä OKK 1932, 63—64. Tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1933 hallitus esitti OA:n viran lakkauttamista ja siihen varatun määrärahan poisjäämistä. Esitystä EK:aan tuotaessa 5. 9. 1932 sitä kritikoitiin ja epäiltiin hallituksen motiiveja (ptk I, 945). 16. 9. 1932 tuotiin EK:aan HE 72 OA:n toimen lakkauttamisesta. Prvm 8:ssa (15. 11. 1932) esitettiin lyhyesti, että HE ja samaa asiaa koskeva TA hylättäisiin. Svk mietinnössään N:o 70 (23. 11. 1932) ehdotti samaa ja II käsittelyssä 25. 11. 1932 (ptk II, 1387—1391) Svm hyväksyttiin äänin 113—52. LVK antoi 20. 2. 1933 ehdotuksensa (1933: 1) työnjakolaeiksi, joita koskeva HE 118 tuli EK:aan 3. 4. 1933. Sen käsittelystä EK:ssa ks. prvm 15 sekä ptk III, 2622, 2806—07, 2882—84 sekä OAK 1933, 9—13 ja *Holmberg*, VYV 1942—43, 49—.

Käytännön tapauksia, joihin myöhemmin ei enää kajota, on OAK 1938, 46—47, jossa vankimielisairaalan lääkäri oli osoittanut OK:lle tarkoitetun kirjeen suoraan OA:lle ja jossa OA tämän johdosta totesi, että ratkaisu kantelun siirtämisestä kuuluu vain OK:lle. OK:lle osoitettuja, mutta erehdyksessä OA:lle toimitettuja kanteluita on siirretty OK:lle taltioissa 2155/8. 10. 1946, 704/9. 4. 1948, 1730/28. 8. 1948, 2370/25. 10. 1948, 715/6. 6. 1950, 1213/6. 7. 1955, 116/25. 1. 1957 ja 2009/16. 11. 1959.

TyönjakoL:n tarkoituksena ei ole, että asia, jonka käsittelyvelvollisuudesta OK on vapautettu, voisi jäädä käsittelemättä. Kyseessä on työn*jakoon* eikä työn vähentämiseen tähtäävä sääntely. Tarkoitettu lopputulos on, että OA käsittelee siirretyn asian. Siitä, minkälainen tämä käsittelyvelvollisuus on, ei ole säännöksiä. Kyseessä on kanteluasioiden siirtäminen ja kun OAJS 7 §:ssä on säännös kantelujen käsittelystä, täytynee siirrettyjen kantelujen käsittelyyn soveltaa OAJS 7 §:ää. Johtopäätös on perusteltu senkin vuoksi, että kantelijan kannalta kantelu pysyy samana. OK:n virastossa ei myöskään oteta siirrosta päätettäessä kantaa siihen, onko kantelun tueksi esitetty todennäköisiä syitä.

Sanotusta seuraa, että OA:n on varmistauduttava siitä, että hän *voi* kantelun tutkia. Se, että OK:n virastossa on katsottu OA:lle siirtäminen mahdolliseksi, ei vapauta OA:tä varmistumasta ko. seikasta. Voidaan erottaa kaksi eri tilannetta. On mahdollista, että OA:lle siirrettäisiin kantelu, joka ei kuulu hänen toimivaltaansa. Kun kantelun tuleminen OK:n viraston kautta ei muuta OA:n kompetenssia, ei kantelua voida tällaisissa tapauksissa tutkia. OA:n on tällöin palautettava asia OK:lle. Toinen mahdollinen tilanne on se, että OA:lle siirretään asia, joka tosin kuuluu hänen toimivaltaansa, mutta jonka käsittelystä OK ei ole TyönjakoL:n mukaan vapautettu. TyönjakoL sääntelee tyhjentävästi tapaukset, joissa OK voi siirtää asian OA:lle — ainakin, jos siirtämiseen sisällytetään ajatus, että OA:n on käsiteltävä siirretty asia. Voitaisiin ajatella, että kun OA:n toimivalta riittää, hän voi käsitellä muunkin kuin TyönjakoL:ssa siirrettäväksi tarkoitetun asian, koska on epäolennaista, kumpi lainvalvoja asian tutkii. Tällainen perustelu sivuuttaa sen, että kysymys on lain noudattamisesta myös lainvalvojien toiminnassa, ja jättää lisäksi huomiotta sen, että kantelijalle ei ole aina yhdentekevää, kumpi lainvalvoja kantelun käsittelee. Nähdäkseni on OA:llä tällaisissa tapauksissa ainakin *oikeus* palauttaa kantelu OK:lle.

Siirtämisoikeuden laajuudelle merkittävä on TyönjakoL:n 2 §:n varaus: »joka kokonaisuudessaan kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan». OA:lle ei tämän mukaan voida siirtää sellaista kantelua, jossa kantelija on toimenpiteitä odottaen puuttunut myös kysymyksiin, joiden käsittely ei OA:lle kuulu. Käytännössä lienee säännöstä sovellettu näin tiukasti vain OA *Rapolan* aikana. On luonnollisesti tapauksia, joissa kantelussa oleva viittaus esim. yksityishenkilön menettelyyn on niin epäolennainen, että sitä ei voida pitää siirtämismahdollisuutta ajatellen oikeudellisesti mer-

kitsevänä. Usein kuitenkin kantelija selvästi odottaa toimenpiteitä myös asioissa, jotka eivät kuulu OA:n toimivaltaan. Kun laki selvästi edellyttää kantelijan oikeutta a) kääntyä OK:n puoleen ja b) saada asia kaikkineen tutkituksi, ei lain tätä tarkoitusta voida lainvalvojien tulkinnoin syrjäyttää. Pidän OA *Rapolan* soveltamaa tulkintaa oikeana.[184]

TyönjakoL:n 1 §:n 2) kohdan mukaan käsittää OK:n vapauttaminen asiat, jotka koskevat »vangittuina tai pidätettyinä tai työlaitoksissa olevien henkilöiden kanteluita viranomaisten toimenpiteistä ja heidän tällaisten toimenpiteiden johdosta tekemiään anomuksia». Käytännössä tätä säännöstä on ainakin viime aikoina sovellettu niin, että OA:lle on siirretty sanotussa asemassa olevien kanteluita silloinkin, kun kantelu on kohdistunut muuhun kuin ko. asemaa koskevaan viranomaistoimintaan. Lainkohdan sanonta on niin väljä, että tätä menettelyä voidaan pitää lain kirjaimen mukaisena. Mielestäni se ei kuitenkaan vastaa lainkohdan tarkoitusta. Perusteiksi esitän seuraavaa. Lain kokonaisuus kiistatta rakentuu ajatukselle, että määrätynlaisia *asioita* koskevat kantelut siirretään ensisijaisesti OA:n käsiteltäväksi. Tämä ilmenee selvästi Työn-

184 Taltiot 80/20. 1. 1958, 716/14. 5. 1958, 723/4. 4. 1960, 174/27. 1. 1961 ja 338/16. 2. 1961 koskivat kanteluita, joissa muun ohella kiinnitettiin huomiota yksityishenkilön tekemiin rikoksiin. Kantelut palautettiin takaisin OK:lle joko suoraan TyönjakoL 2 §:ään vedoten tai todeten, että »lienee kantelu erehdyksessä tänne lähetetty». Taltio 2746/21. 12. 1960 on sikäli mielenkiintoinen, että siinä kantelija, joka aikaisemmin oli asiassa jo saanut OA:n kielteisen päätöksen, oli kannellessaan tämän jälkeen OK:lle nimenomaisesti pyytänyt, että asiaa ei siirrettäisi OA:lle. Kun asia kuitenkin oli tullut siirretyksi OA:lle, oli OK tämän johdosta esittänyt, että asia palautettaisiin hänelle, mikä sitten tapahtuikin. Uudemmasta käytännöstä on taltio 1740/19. 9. 1968, jossa lehtikirjoituksen nojalla tehty kantelu palautettiin puhelinsoiton perusteella OK:n virastoon.

Kantelijalle ei aina ole henkilökysymyksenkään kannalta yhdentekevää, kumpi lainvalvoja kantelun käsittelee. Korostuneen epäedulliseksi saattaa kantelija kokea tilanteen, jos molemmat lainvalvojat katsovat, että kantelu voidaan siirtää silloinkin, kun siihen sisältyy huomautuksia muistakin kuin OA:n kompetenssiin kuuluvista asioista. Käytännössä tällaista esiintyy ainakin niitten kanteluitten osalta, joissa muun ohessa kiinnitetään huomiota asianajajan menettelyyn. Esimerkkinä mainittakoon tapaus, jossa kanneltiin poliisin ja tuomioistuimen menettelyn ohessa asianajajan menettelystä ja jossa OA:n annettua kielteisen päätöksen sama asia tuli uutena kanteluna, nyt OK:n kautta siirrettynä, OA:n käsiteltäväksi. On kyseenalaista, tulivatko asianajajan menettelyä koskevat huomautukset tutkituiksi niin, kuin lain voi katsoa edellyttävän (ks. DN 316/68 — taltio 759/1. 4. 1968 ja DN 224/69 — taltio 800/21. 4. 1969).

jakoL 1 §:n 1) ja 3) kohdista. Sanottujen kohtien osalta sitä tukevat myös lakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 118/32 vp) perustelut. Säännöksen kohdassa 2) mainitussa asemassa olevien henkilöiden tekemien kantelujen osalta lausuttiin perusteluissa mm:

»Käytännölliseltä kannalta asiaa harkittaessa näyttää sopivalta, että vangittuina olevien henkilöiden kantelut, niihin luettuina myös anomukset, ja sotilasasiat siirretään oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Mainitunlaiset vankikantelut sisältävät suurin piirtein katsoen väitöksiä, että asianomaista henkilöä vangittaessa tai häntä koskevaa juttua käsiteltäessä tai rangaistusta täytäntöönpantaessa on menetelty jossakin suhteessa virheellisesti tai kantelijan edun vastaisesti taikka sitten niissä tehdään ilmoituksia vankilaviranomaisia vastaan vangin kohtelusta vankilassa tai joistakin muista epäkohdista, joita kantelija katsoo vankilassa ilmenneen. Tällaisten asioitten käsitteleminen liittyisi sopivasti oikeusasiamiehen toimintaan, kun oikeusasiamiehet aina siitä alkaen, kun oikeusasiamiehen toimi perustettiin, ovat vuosittain toimittaneet vankeuslaitosten tarkastuksia, jolloin vangit ovat saaneet hänelle esittää kanteluja, jota vastoin ajanpuute on estänyt oikeuskansleria tällaisia tarkastuksia toimittamasta. Tämän yhteydessä on mainittava, että vankiluetteloiden ja rangaistusten täytäntöönpanoasiakirjain tarkastaminen, mikä on vankikantelujen käsittelystä erillinen työ, edelleenkin olisi jäävä oikeuskanslerin virastoon.»

Siteeratussa kohdassa ei tosin suoraan sanota, että *vain* henkilön tiettyyn asemaan liittyvät »vankikantelut» tulisivat siirtämiskelpoisiksi. Kokonaisuutena perustelut kuitenkin ymmärtääkseni viittaavat juuri määrätynlaista asiapiiriä koskeviin kanteluihin. Kantelijan senhetkisen aseman ottaminen siirtämisen perusteeksi asiakysymyksen sijasta merkitsee valtuutusta minkä tahansa laatuisen asian siirtämiseen ja poikkeaa selvästi tarkoituksesta keskittää tietynsisältöiset asiat ja niihin liittyvä asiantuntemus lähinnä vain toiselle lainvalvojalle. Esim. metsänhoitolautakunnan toimenpidettä koskevan kantelun siirtäminen OA:lle, jos kantelija sattui olemaan vankilassa, olisi tosin lain kirjaimen mukainen, mutta nähdäkseni sen tarkoituksen vastainen menettely. — Käytännössä esiintyneisiin tämänkaltaisiin siirtoihin ei ole — mahdollisia henkilökohtaisia keskusteluja lukuunottamatta — kiinnitetty arvostelevaa huomiota.

V INFORMAATION HANKKIMINEN JA KÄSITTELY

A. KANTELUT JA MUUT ULKOPUOLELTA TULLEET ALOITTEET

1. Kantelemaan oikeutetut

Ainoa kantelemaan oikeutettujen piiriä koskeva säännöskohta on OAJS 7 §:n alku: »Jos joku oikeusasiamiehelle...». Säännös koskee sanamuotonsa mukaan samanlaisena kaikkia henkilöitä. Kantelemisoikeus on siten riippumaton esim. sellaisista seikoista kuin kansalaisuus, ulkomailla olo tai virkamiesasema. Perustetta ei myöskään ole sille, että kantelemisoikeuteen liitettäisiin henkilön oikeustoimikelpoisuuteen kytkeytyviä rajoituksia.[184a]

Sana joku viittaa yleiskielessä yksinomaan henkilöihin eikä tarkoita käsitteitä, henkilöryhmiä, laitoksia jne. Oikeudellisessa kielessä ei nähdäkseni voida osoittaa, että tarkoitettaessa oikeushenkilöitä, viranomaisia, laitoksia jne. olisi johdonmukaisesti käytetty muuta indefiniitti-ilmausta, lähinnä jokin-sanaa. OAJS 7 §:n kohdalla tästä ei liene ollut epäilyksiä ja oikeushenkilöiden kantelumahdollisuutta on käytännössä pidetty selviönä.

---

184 a Taltiossa 1217/21. 9. 1934 lausui OA *Hakkila* päätöksessään erään vangin kanteluun: »Tämän asian olen käsitellyt; mutta koska A. H. on todettu mielisairaaksi, joten häneltä puuttuu oikeudellinen toimikelpoisuus, olen jättänyt hänen kantelukirjoituksensa tutkittavakseni ottamatta.» Tietämäni mukaan tämä ratkaisu on lajissaan ainoa. Kanta on täysin kestämätön. OA:n tehtävänä on myös mielisairaaloiden toiminnan laillisuuden valvominen eikä hänen virkamiehiin kohdistamansa valvonta voi olla riippuvainen siitä, minkälaiseksi joku virkamies toteaa hänestä itsestään ehkä kantelevan henkilön oikeudellisen toimikelpoisuuden. Huomattakoon myös, että OA valvoo laitoksia, joihin on sijoitettu alaikäisiä.

Voiko laitos tai henkilöryhmä, joka ei olisi oikeushenkilö, kannella OA:lle? Selvää on, että tällainen kantelu voi olla aiheena OA:n omaaloitteisille toimille. Nähdäkseni on tällaisia kanteluja kaikkiaankin käsiteltävä OAJS 7 §:n mukaisesti ja siis OA:tä muitten kantelujen tavoin velvoittavina. OA:n tehtävänä on kansalaisen oikeuksien valvominen. Tämän tehtävän kanssa ristiriitaista olisi omaksua rajoituksia, joita laki ei vaadi ja jotka käytännössä kaventaisivat tehtävän toteuttamismahdollisuuksia. Tällaista rajoitusta merkitsisi esim. se, että rekisteröimättömän yhdistyksen tai avoimen yhtiön tai kuolinpesän nimellä kulkevien, lainmukaisten yhteistoimintamuotojen kohdalla sovellettaisiin rajoituksia, joita muilla oikeudenaloilla mahdollisesti noudatetaan niitten toimintamahdollisuuksiin nähden. — OA:n toiminnan kannalta ovat yhteisesti tehdyt kantelut samassa asemassa muitten kantelujen kanssa.[185]

Kantelemaan oikeutettuja koskevien normien puuttuminen merkitsee myös sitä, ettei voida asettaa edellytyksiä, jotka liittyisivät kantelijan suhteeseen kanneltavaan asiaan. Rajoittavien säännösten puuttuminen on onnellista sikäli, että se tekee mahdolliseksi käsitellä kaikkia kanteluja juuri sinä, mitä ne OA:n toiminnan kannalta ovat, nimittäin informaationa. Samalla vältetään tässä tarpeettomat ongelmat siitä, kuka on asianosainen. Kannella voi täysin sivullinenkin henkilö tai yhteisö. Kantelun käsitteleminen ei ole asianosaisten kannasta riippuvainen, vaikka tällä tietysti voi olla vaikutusta siihen, mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään.[186]

---

185 Jo taltioissa 31 ja 32/30. 4. 1923 tutkittiin kirjoituksia, joita olivat jättäneet tietyissä ammateissa toimivien yleisissä kokouksissaan valitsemat lähetystöt. Taltiossa 95/29. 4. 1925 annettiin päätös asiassa, jossa kantelijaksi oli merkitty Tammisaaren kaupunginvaltuusto. Taltiot 85/12. 5. 1925 ja 91/26. 5. 1926 koskivat asianajotoimiston tekemää kantelua (päätös oli 156/28. 9. 1926). OAK 1928, 6, tapauksessa oli kantelijana Valtion Oppikoulujen Opettajaliiton keskustoimikunta.

186 Kysymys sivullisen kanteluoikeudesta ei alkuaikoina ollut niin selvä kuin tekstistä voisi päätellä. Taltiossa 148/30. 12. 1921 jätti OA kantelun tutkimatta sen muita kuin kantelijaa koskevalta osalta, koska »han icke visat sig vara berättigad att föra deras talan...» Taltiossa 107/25. 11. 1924 kantelija kanteli appeaan koskevan, maksamaan velvoittavan päätöksen johdosta. OA:n käyttämä perusteluformulointi kielii voimakkaasti tuomioistuintyyppisestä ajattelutavasta asianosaiskelpoisuuden osalta: »... koskei ... ole ollut asianosaisena edellä mainitussa vekselijutussa eikä hän ole näyttänyt olevansa oikeutettu käyttämään ... puhevaltaa asiassa, en minä katso voivani ottaa ... kantelua tutkittavakseni.» Taltiossa 52/6. 4. 1926 OA jätti tutkimatta kantelun, jossa eräs työmies

Kantelemisvapautta on aiheellista tarkastella myös kantelijan kannalta. Tällöin joudutaan eräisiin ongelmiin, joiden vastauksilla ei ole merkitystä OA:n valtuuksille, mutta olennainen merkitys OA:n toiminnan menestymiselle. Vaikka kanteleminen on OA:n kannalta täysin vapaata, on mahdollista, että tietyssä asemassa olevat henkilöt ovat heidän kantelumahdollisuuksiinsa vaikuttavien erityissäännösten alaisia. Kysymykseen tulevat lähinnä eri laitoksissa tai erilaisten käskyvaltojen alaisina olevien mahdollisuudet kantelemiseen.

Esikysymyksenä kaikkien näitten ryhmien kohdalla on se, missä järjestyksessä tällaisia rajoituksia voidaan säätää. Jos kantelemisoikeus olisi turvattu perustuslainvoimaisena, ei sitä voitaisi kaventaa muutoin kuin VJ 67 §:n järjestystä noudattamalla. Kantelemisoikeutta sellaisenaan tuskin voidaan väittää näin turvatuksi.[187] Sen sijaan saattaisi tällainen suoja koskea itse kirjoittamisen oikeutta ja siten myös oikeutta lähettää valvojaviranomaiselle kantelukirje. Olen eräässä kirjoituksessa

---

kanteli kahden muun murhasta tuomitun henkilön asiassa pyytäen uusia tutkimuksia. Samankaltainen oli tapaus 12/14. 1. 1929.

Asianosaisuusvaatimus tuomioistuinmenettelyn tapaan on OA:n toiminnassa hedelmätön ja vain vahingollinen. OA:n toimivaltuuksien kannalta on paikallaan hyväksyä kaikki asianmukainen informaatio. Erityisesti nykyisin tätä voisivat edustaa erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöt siitä riippumatta, onko niillä muodollinen edustusoikeus johonkin asianosaiseen nähden. Nykyisestä käytännöstä ei tiedossani olekaan tapausta, jossa asia olisi jätetty tutkimatta asianosaisuuden puuttumisen vuoksi. Mielenkiintoisen paralleelin juuri tässä kohden tarjoavat Yhdysvalloissa esiintyvät tilanteet, joissa kansalaisoikeusjärjestöt toimivat joko suoraan asianosaisen avustajana tai edustajana taikka sitten oikeus kuulee niitä amicus curiae -tyyppisenä prosessissa mukana olijana.

Hankala saattaa olla kysymys, voiko viranomainen kääntyä kanteluun tai anomukseen rinnastettavin kirjoituksin OA:n puoleen. Syitä saattaisi olla hyväksyä tällainen menettely ainakin kunnallisten viranomaisten kohdalla. Esimerkkeinä ks. OAK 1926, 20, jossa kunnallislautakunta pyysi lainselitystä ja OAK 1927, 17—18, jossa kaupungin rahatoimikamari pyysi valtionapua koskevan KHO:n päätöksen oikaisemista.

187 Vrt. OKK 1926, 35—37, jossa OK katsoi varsin epämääräisiksi jäävin perustein, että oikeus kannella OK:lle oli niin turvattu, että sitä ei voitu rajoittaa muuta kuin perustuslainsäätämisjärjestystä noudattaen.

Neuvostoliitossa ja nähtävästi myös Euroopan kansandemokratioissa pidetään kansalaisen kanteluita ja kirjoituksia viranomaisille paitsi oikeusturvakeinona myös merkittävänä muotona viranomaiskoneiston valvontaa, ks. esim. *Vedomosti Verhovnogo Soveta* SSSR N:o 17/24. 4. 1968 ja *Hidén,* DL 1969, 137—138.

(JFT 1969, 316—317) pitänyt perusteltuna käsitystä, että kirjeenvaihtamisen oikeus nauttii HM:n nojalla samalla tavoin perustuslain suojaa kuin kirjesalaisuus HM 12 §:n mukaan. Tähän käsitykseen ei tässä ole aihetta enemmälti puuttua.

Pidän OA:lle kantelemisoikeuden järjestelyä siinä määrin OA:n toiminnan järjestelyyn kuuluvana, että siitä voitaisiin antaa HM 49 §:n mukaisesti säännöksiä myös OAJS:ssä. Mikäli tällaisia määräyksiä annetaan OAJS:ssä, on mahdollista, että ne joutuisivat ristiriitaan muissa säädöksissä annettujen säännösten kanssa. OAJS:n hierarkkinen taso muihin säädöksiin verrattuna on ongelmallinen. Laintasoiset säädökset käyvät ristiriitatilanteessa OAJS:n säännösten edellä. Sen sijaan kysymys OAJS:n ja asetuksen hierarkkisesta suhteesta on epäselvä. HM 49 §:ssä annettuun erityisvaltuutukseen perustuvan OAJS:n säännös olisi oletettavasti aina lex specialis verrattuna yleiseen asetuksenantovaltaan taikka lakien täytäntöönpanoasetusten antovaltaan perustuvien asetusten säännöksiin. Voimatta tässä paneutua asiaan olettaisin, että ristiriitatilanteessa olisi OAJS:n säännöksen noudattaminen parhaiten perusteltavissa.

Kantelemisoikeudesta OA:lle ei ole säännöksiä HM 49 §:ssä tai OAJS:ssä. OA:tä koskevien säännösten nojalla ei voida tehdä sitä koskevia päätelmiä. Kantelemisoikeuden laajuus riippuu siten muista, yleiseen lainsäädäntöön kuuluvista normeista. Kantelemisoikeus käsittää mahdollisuuden tehdä sekä suullisia että kirjallisia kanteluja. Suullisten kantelujen aktualisoitumistilanteita ovat kanteleminen OA:n virastossa sekä keskustelu OA:n kanssa tämän suorittaessa tarkastusta. Suullista kantelua virastossa pidän selvänä sikäli, että ne, joitten liikkumisvapautta ei ole rajoitettu, voivat tulla suullisesti esittämään kantelun OA:n virastossa. Tarkastuksilla on yleensä kaikille halukkaille varattu mahdollisuus esittää asiansa suullisesti OA:lle. Velvollisuutta tällaiseen mahdollisuuden varaamiseen ei OA:llä ole.

Tarkastuksilla tehtyjen kantelujen mahdollisuutta voidaan tutkia myös OA:n valtuuksien kannalta. Voiko OA vaatia, että kaikille halukkaille jossakin laitoksessa varataan tilaisuus hänen puheilleen pääsemiseen taikka että hänelle varataan tilaisuus puhua kahdenkesken tietyn henkilön kanssa? Ainakin viime aikoina on tällainen mahdollisuus ollut OA:n käytettävissä täysin hankaluuksitta. Sen tueksi, että käytäntö

on perustunut OA:n oikeuteen eikä vain viranomaisten yhteistyöhaluun, voidaan esittää seuraavaa. HM 49 §:ssä ja OAJS:ssä ei ole yksityiskohtaisesti osoitettu kaikkia OA:n valtuuksia, vaan näitten tarkempi määräytyminen tapahtuu säännöksissä asetettujen rajojen puitteissa käytännössä. Jonkin valtuuden olemassaololle eivät siten ole merkitseviä vain säännösten sanonnat, vaan myös se, onko ko. valtuuden katsottava oleellisilta piirteiltään sopivan säännösten muodostamaan kokonaisuuteen. Keskustelut esim. vankien tai varusmiesten kanssa kuuluvat olennaisesti tiedon hankkimiseen siitä, miten näitten oikeudet käytännössä toteutuvat. OA:llä on valtuus määrätä poliisi suorittamaan esim. tietyn vangin kuulustelu OA:n määräämässä asiassa. Vangilla on oikeus viranomaisten puuttumatta kirjoittaa OA:lle. Tämän kanssa ristiriitaista olisi, jollei OA itse voisi viranomaisista riippumatta keskustella laitoksissa olevien kanssa.[188]

Oikeus kirjallisen kantelun toimittamiseen OA:lle ei perustu OAJS 7 §:ään. Eri laitoksissa olevien kirjeenvaihdosta on yleensä laintasoisina annettu erityiset säännökset. Näissä on usein nimenomaisesti edellytetty esteetöntä ja sensuroimatonta kirjoittamisoikeutta valvojaviranomaisille. Ainoa tietämäni säännös, joka antaa laitosta hoitavalle viranomaiselle valtuuden tarkastaa laitoksessa olevan henkilön valvontaviranomaiselle osoittaman kirjoituksen, on Mielisairaslain (187/2. 5. 1952) 38 §. Sen muotoilusta on pääteltävissä, että laitoksen vastuunalainen lääkäri voi lukea esim. OA:lle osoitetun kirjeen. Kirje on tällöinkin aina toimitettava perille.[189]

---

188 Käytännössä ks. OAK 1955, 70 ja OAK 1956, 51 esitetty yksi ja sama tapaus, jossa OA antoi huomautuksen vankilan johtajalle siitä, että vangin pääsyä OA:n puheille ei ollut kunnolla järjestetty.

189 Varauksena tekstissä sanottuun huomattakoon, että lastensuojelulaitoksissa noudatettavista rajoituksista ei ole olemassa tässä kohden säännöksiä, koska laitoksen johdon rajoitusvalta on vain nojattu yleiseen holhoojan valtaan. Laitoksissa olevien kirjeenvaihto-oikeudesta ja kirjeitten sensuroinnista ks. *Hidén*, JFT 1969, erit. 325—. Ks. myös taltiot 224 ja 226/13. 12. 1928, joissa Vaho:lle ilmoitettiin tarpeellisia toimenpiteitä varten siitä, että vankilassa oli virheellisesti evätty vangilta tämän OA:lle valittamista varten pyytämä ylimääräinen kirjoitusvuoro ja vanki siksi oli joutunut odottamaan varsinaista kirjevuoroaan.

Tässä ei voida kajota jonkin erityisen käskyvallan alaisena olevan henkilön oikeuteen puhelimitse kääntyä OA:n viraston puoleen. Kysymyksellä ei käytännössä ole ollut merkitystä, mutta sillä voisi olla esim. pidätettyinä olevien osalta.

2. Kantelu

OA:n oikeus ottaa asia vireille omasta aloitteestaan merkitsee — siinäkin tapauksessa, että joitakin muotomääräyksiä olisi kanteluihin sovellettava — OA:n valtuutta toimia minkälaisen »kantelun» pohjalta tahansa. Kantelun muotoa mahdollisesti koskevilla vaatimuksilla voi siten olla merkitystä vain OA:n toimivelvollisuudelle. Suullisia kanteluita ei OA:tä koskevissa säännöksissä ole kosketeltu. Ne eivät siten voi yksittäistapauksessa perustaa OA:lle velvollisuutta tutkimiseen. OA:n voi kuitenkin katsoa toimivan virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, jos hän jättää systemaattisesti huomiotta muussa muodossa kuin kirjallisesti saamansa, tehtäväänsä koskevan informaation. Käytännössä pystyvät virastossa käyvät kantelijat yleensä itse esittämään asiansa kirjallisesti. Jos on ilmeistä, että asianosainen ei kykene kirjallista esitystä laatimaan, on tarvittava kirjallinen muistio käytännössä laadittu henkilökunnan toimesta. Tarkastuksilla käydyt keskustelut voivat sellaisinaan johtaa toimenpiteisiin taikka puheille tullutta saatetaan kehottaa erikseen kirjoittamaan asiastaan OA:n virastoon.

Kantelun tärkein muoto on kirjallinen kantelu. Ainoastaan siitä on olemassa säännös, OAJS 7 §. Säännökseen ei sisälly määräyksiä kantelulle asetettavista vaatimuksista. Kantelun laatiminen on siten vapaa. Siinä ei tarvitse ottaa huomioon muotomääräyksiä, siihen ei liity leimamaksuvelvollisuutta, sitä eivät koske asiakirjan viranomaiselle toimittamista taikka asiakirjan laatijan nimen ja osoitteen ilmoittamista koskevat määräykset. Anonyymeistä kanteluista on yleensä esitetty, ettei niitten nojalla ryhdytä toimenpiteisiin. Tämä voi olla käytännössä suositeltavaa. Asiantila ei kuitenkaan johdu siitä, että tällaista kantelua ei voisi käsitellä. Pikemminkin syynä on todennäköisten syiden puuttuminen, ts. ajatus, että anonyyminä tehty kantelu on aiheeton.[190]

Kantelemistapaa koskevia ratkaisuja on vähän. Toimiessaan toistamiseen OA:nä *Lilius* omaksui tässä kohdin tiukan kannan. Taltion 115/7. 5. 1930 kirjeessä Viipurin läänin maaherralle *Lilius* totesi »koska ... myötäliitetty kantelukirjelmä on tullut Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan postitse, mutta kantelu, siihen nähden, että kantelun tekijä,

190 *Berezovskaja*, 80—81, pitää tällaisten kanteluiden käsittelemistä määrätilanteissa täysin asianmukaisena. Hänen kirjansa sisältää seikkaperäisen esityksen (69—94) kantelujen käsittelystä SNTL:n prokuratuurassa.

jos kantelu osoittautuisi aiheettomaksi, voi joutua siitä tuomioistuimessa vastaamaan, milloin asianomainen virkamies, johon kantelu kohdistuu, sitä vaatii, siis asian luonnon mukaan on kantelijan itsensä tahi hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen annettava Eduskunnan oikeusasiamiehelle, pyydän kunnioittaen, että mainitut asiakirjat ja kirjekuori, jossa ne saapuivat, palautettaisiin ...» Sama ajatus esiintyy taltioissa 412/9. 12. 1930, 424/29. 12. 1930, 15/26. 1. 1931, 23/7. 2. 1931, 102/25. 4. 1931, 129/30. 5. 1931, 293/15. 10. 1931, 296/19. 10. 1931 ja 305/29. 10. 1931.

Tarpeettoman tiukkana voidaan pitää myös menettelyä taltiossa 331/14. 11. 1931, jossa tietyn vangin tekemäksi ilmoitettu, suljetussa kirjeessä vankilasta toimitettu kantelu palautettiin vankilaan sen vuoksi, että kantelu oli allekirjoittamaton ja kehotettiin johtajaa pyytämään allekirjoitusta vangilta, mikäli tämä halusi kantelun huomioon otettavaksi. Kun oli selvää, että kirjoitus oli tietyn vangin tekemä ja kanteluksi aikoma, ei nähdäkseni ollut aihetta pitää kiinni juristisesta allekirjoitusvaatimuksesta. Taltio 1805/12. 12. 1952 sisältää OA *Kastarin* seuraavansisältöisen sähkeen: »Tehkää kantelunne kirjeellisesti ja yksityiskohtaisesti perusteltuna. Sähkösanomalla tehtyä en käsittele.» OAK 1964, 49—51, tapauksessa annettiin itse kantelijalle, jona oli eräs kanta-aliupseeri, huomautus siitä, että kantelukirjoitus on laadittava asiallisuutta noudattaen.

Kantelun vapauteen kuuluu myös, ettei ole rajoituksia, joiden mukaan määrätyssä asemassa olevat eivät saisi kannella joistakin asioista. OA ei ole velvollinen käsittelemään kirjoitusta, jossa pyydetään vastausta vain johonkin oikeudelliseen ongelmaan. Kyseessä ei kuitenkaan ole samanlainen yhteen, osoitettuun tapaukseen sidonnaisuus kuin tuomioistuimilla. OA voi ja hänen tulee toimia myös sellaisten epäkohtien osalta, jotka eivät ole kiteytettävissä yhdeksi ainoaksi tapaukseksi.[191]

OKOS 5 §:n nojalla koskevat OK:lle tehtävää kantelua asiallisesti samanlaiset määräykset kuin OA:lle tehtävää kantelua. Tästä on nähtävästi myös lähdetty säädettäessä lainvalvojien työnjakoa koskevia lakeja. Kantelun siirtämismahdollisuus ei siten aiheuta kanteluun kohdistettaviin vaatimuksiin liittyviä ongelmia. OK:n päätöksellä ei ole

---

191 Rajoitusta ei ole myöskään sikäli, että kantelu ei saisi koskea samaa asiaa, mistä aikaisemmin on kanneltu. Tämä vaikuttanee nykyisin selvältä, mutta eräistä alkuaikojen päätösten formuloinneista päätellen ei näin ole aina katsottu. Taltiossa 185/1. 12. 1922 käytettiin sanontaa: »... ja koska minä päätökselläni ... olen ratkaissut, ... muun muassa samaa asiaa koskevan kantelun, niin en minä ole ottanut nyt kysymyksessä olevaa kantelua tutkittavakseni.»

res judicata vaikutusta eikä se siten perusta estettä vielä OA:lle kantelemiseen ja tällaisen kantelun käsittelemiseen. Käytännössä on prvk:n kannan mukaisesti katsottu, ettei OA voi käsitellä samanaikaisesti OK:n virastossa vireillä olevaa asiaa. Tämä ei perusta OA:lle velvollisuutta varmistua, ettei asia ole OK:n virastossa vireillä, eikä myöskään kantelijalle velvollisuutta viitata asian mahdolliseen vireilläoloon OK:n virastossa.

3. Eduskunnasta tulevat vireillepanot

Edustajan tekemä tai välittämä kantelu on täysin muihin kanteluihin rinnastettavassa asemassa.[192] Eduskunnalla ei ministerivastuuta koskevia poikkeussäännöksiä lukuunottamatta ole valtuutta yksittäistapauksessa velvoittaa OA:tä. Tosiasiallista merkitystä on kuitenkin sillä, voiko EK tai jokin sen elin esittää jonkin asian OA:lle tiedoksi toimenpiteitä varten.

Iäkkään ja vahvan tradition pohjalta on valtiosääntöoikeudellisena normina voimassa, että EK voi osallistua hallintovallan tai tuomiovallan käyttämiseen ja siihen liittyviin toimintoihin vain, mikäli tätä on kirjoitetussa perustuslaissa nimenomaisesti edellytetty. Tämä rajoitus ei koske vain lopullisen asiaratkaisun sisältäviä toimintoja, vaan yleensä osallistumista toimintaan tai toimenpidesarjaan, joka merkitsee hallintovallan tai toimeenpanovallan käyttöä. EK ei siten voi tehdä päätöksiä, joitten tosiasiallisena, vaikkakin välillisenä tavoitteena olisi sellainen yksittäistapausta koskeva ratkaisu, jonka välittömään aikaansaamiseen EK ei ole kompetentti osallistumaan. EK voi siten toimittaa OA:lle tiedoksi toimenpiteitä varten vain sellaisen asian, joka liittyy EK:lle perustuslain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Kun säädösten noudattamisen valvominen, syytteen nostaminen, jonkin oikeusriidan ratkaisu taikka virkamiehen vastuullisuuden toteuttaminen eivät kuulu EK:n toimival-

---

192 Pohjoismainen OA-systeemi poikkeaa tässä kohdin jyrkästi Isossa-Britanniassa toteutetusta järjestelystä, jossa kantelut voivat tulla Parliamentary Commissioner of Administration'ille vain parlamentin jäsenten kautta, sekä Yhdysvalloissa tehdyistä liittovaltiotasoa koskevista ehdotuksista, joissa kantelut tulisivat vain kongressin jäsenten välityksellä. Meillä on edustajan itse tekemiä kanteluita esiintynyt hyvin harvoin, edustajien välittämiä kanteluita vuosittain ehkä kymmenkunta. *Hidén*, The Annals, s. 36, alav. 7, on esitetty viimeksi mainittuja tuolloin olleen 1 % kaikista kanteluista.

taan, ei EK myöskään voi päättää saattaa tällaista asiapiiriä koskevaa yksittäistapausta OA:n tietoon.

Kyseenalaista on, voiko EK saattaa ministerivastuuseen liittyvän kysymyksen OA:n tietoon tutkimusten suorittamista varten. Tämän puolesta puhuisi se, että MinVastL 1 §:n nojalla EK:lla on oikeus tarkastaa VN:n jäsenten ja OK:n virkatointen lainmukaisuutta »sekä tehdä päätöksiä, jotka tästä tarkastamisesta aiheutuvat». Ilmeistä kuitenkin on, että EK ei voi tehdä päätöstä ministerin menettelyn saattamisesta OA:lle tiedoksi. EK:n päätöksentekoa yleisestikin koskee pitkälle viety muotopakko. EK:n oikeus ministerien tointen laillisuuden tarkastamiseen on MinVastL 1 §:n mukaan olemassa vain »tämän lain mukaan». MinVastL:ssa säädettyä menettelyä täytyy pitää tyhjentävänä. Lain tarkoituksena on luoda asiallisen käsittelyn ja oikeusturvan takaava menettely. Tämän kanssa ristiriitaista olisi, jos tekemällä muodollisesti sitomattomia päätöksiä voitaisiin tosiasiassa saada aikaan käsittelykierros EK:ssa ennen varsinaista, MinVastL:n edellyttämää menettelyä. Positiivisoikeudellisesti on OA:llä oikeus puuttua OK:n virkatoimiin vain, milloin EK on määrännyt syytteen ajettavaksi. Tästä ei voida poiketa EK:n muunlaisen päätöksen nojalla. Jos ministerin toimia koskeva asia voitaisiin EK:n päätöksiin saattaa OA:n tietoon tutkimista varten, merkitsisi tämä eri normin soveltamista OK:iin ja ministereihin. Tällaista eroa ei ole MinVastL:ssa edellytetty.

Edellä sanottu pitää vain osittain paikkansa EK:n elimiin nähden. Niille saattaa olla uskottuna sellaisia tehtäviä, joihin EK itse ei eduskuntana voisi ryhtyä tai niitten käytettävissä saattaa olla menettelyyn liittyviä valtuuksia, joita EK:lla ei ole. Mikäli EK:n (asettaman) elimen tehtävänä on tietyn hallintotehtävän hoitaminen (esim. VJ 89, TJ 7 §) tai tietyn valvonnan toteuttaminen (esim. HM 71 §), ne nähdäkseni voivat saattaa OA:n tietoon tähän tehtävään kuuluvia sellaisia seikkoja, jotka muuta kauttakin OA:n tietoon tulleina oletettavasti aiheuttaisivat hänen taholtaan toimenpiteitä.[193] Valiokuntien kohdalla tällainen ei juuri tulle kysymykseen, koska niitten tehtäviin ei kuulu hallinto- tai valvontatoimia ja koska niitten toimintatavat on VJ:ssä olennaisilta osil-

[193] Ks. esim. OAK 1952, 27—43, esitetty ns. Salaputkijuttu, jossa valtiontilintarkastajat kiinnittivät OA:n huomiota asiaan, sekä EK:n taloudenhoidossa sattuneita väärinkäytöksiä koskenut juttu, jossa Ktmk toimitti asian OK:n tutkittavaksi, OKK 1968, 34—40.

taan tyhjentävästi säännelty. Ministerivastuun toteuttamisessa ei valiokunnilla voine olla tiedottamisoikeutta OA:lle, koska MinVastL:n normit ovat tyhjentäviä kaikkien laissa mainittujen elinten osalta ja koska lain 2 §:n 2 momentin sanonta nähtävästi tarkoittaa kaikkea muussa valiokunnassa kuin prvk:ssa tapahtuvaa kannanottoa ministerivastuukysymyksen esiintymiseen.

MinVastL 2,2 §:ssä tosin käytetään sanontaa »jos muu valiokunta havaitsee olevan syytä muistutuksen tekemiseen ... lähettäköön asian perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi». Sananmukaisesti tulisi prvk:aan lähettäminen siten kyseeseen vain silloin, kun muu valiokunta on jo »havainnut» muistutuksen tekemisen aiheelliseksi, ts. on jo saanut tiettyä selvyyttä tai selvitystä. Tätä ei nähdäkseni kuitenkaan voida tulkita niin, että muun valiokunnan tulisi omalla selvittelyllään jo aloittaa se tutkimus, jonka laki edellyttää suoritettavaksi prvk:ssa. Valiokunnan ei nähdäkseni voida lain nojalla edellyttää muodostavan kantaa MinVastL:n vastaisuudesta, vaan pelkästään käsityksen, että MinVastL:n vastaisuus on tapauksessa riittävän todennäköistä. MinVastL ei edellytä, että muu valiokunta ryhtyisi omatoimisesti todella selvittämään jotakin asiaa juuri ministerivastuukysymystä silmällä pitäen ja käyttäisi tässä selvityksessä ehkä OA:n tutkimuksia avuksi. Myöskään ei laissa edellytetyn prvk:lle lähettämisen tai asian raukeamaan jättämisen välille voida sijoittaa kolmatta vaihtoehtoa niin, että valiokunta lähettäisi asian OA:lle sellaisia toimia varten kuin tämä katsoo aiheelliseksi.

Prvk:n kohdalla voisi kyseeseen tulla vain se, että valiokunta pyytäisi OA:tä tutkimaan asiaa valiokunnan omaa ratkaisua varten. OAJS 4 §:n säännös ei tällaista mahdollisuutta tunne. Sitä ei myöskään edellytetä MinVastL:ssa. Estettä OA:n kuulemiseen ei luonnollisesti ole. Sen sijaan asian tosiasiapuolen tutkimisen johto ja valvonta kuuluu yksinomaan prvk:lle ja se voi siinä antaa tehtäviä ulkopuolisille vain erikseen määrättyinä osatehtävinä, kuten esim. poliisikuulustelut. OA itse ei mm. tällaista osatehtävää voisi edes suorittaa, vaan joutuisi käyttämään virka-apua.[194]

---

194 Ministerivastuuta koskevissa esityksissä en ole havainnut edelläesitettyihin näkökohtiin puututun. Ks. *Hakkila*, 648—657, ja siinä mainitut lähteet. Ministerivastuukysymystä koskevista käytännön tapauksista EK:ssa ks. prvl —/26 vp A IV: prvm 8/OKK 1926/28 vp A IV; prvm 10/28 vp A IV; prvl —/47 vp A IV (liitteenä *Kairan* asiantuntijalausunto käsittelystä prvk:ssa); prvm 72/49 vp A IV; prvm 92/50 vp A IV; prvm 14/53 vp A IV—V, II (ns. Salaputkijuttu, liitteenä *Kairan, Puhakan, Salmialan* ja *Honkasalon* lausunnot, jotka koskevat materiaalikysymystä); prvm 11/60 vp A IV (ns. Kätilöopistojuttu); prvm 35/69 vp.

4. Viranomaisilta tuleva jatkuva informaatio

Viranomaisten OA:lle jatkuvasti toimittamasta informaatiosta muodostavat lukumääräisesti suurimman osan virkamieheen kohdistuvia rangaistus- ja kurinpitotoimenpiteitä koskevat ilmoitukset. Tietojen antamisesta viran tai toimen haltijan syyttämistä koskevista jutuista annetun asetuksen (272/22. 10. 1926) 3 §:n (221/15. 5. 1936) mukaan tulee kaikkien tuomioistuinten lähettää mm. OA:lle jäljennökset virkasyytejutuissa antamistaan päätöksistä, alioikeuden vain, jos päätös on saanut lainvoiman. VirkamA:n (203/29. 6. 1926) 10 §:n mukaan on virkaylioikeudesta kunakin vuonna tammi- ja heinäkuun kuluessa toimitettava mm. OA:lle summittaiset ilmoitukset edellisen vuosipuoliskon kuluessa ratkaistuista tai sen päättyessä ratkaisematta olleista asioista sekä viimeksi mainituista lisäksi luettelo, josta ilmenee, milloin asia on oikeuteen saapunut, mitä se koskee ja minkä toimenpiteen varassa se on. Näitten säännösten oikeudelliseen sisältöön ei ole aihetta enempää puuttua.[195]

Jos virkasyyteasioiden ilmoittamisvelvollisuuden merkitystä mitataan sillä, miten usein ilmoitukset johtavat OA:n toimenpiteisiin, on niitten merkitys käytännössä vähäinen. Tiedossani ei ole tapauksia, joissa OA olisi tällaisen ilmoituksen nojalla ryhtynyt toimenpiteeseen asiaratkaisun muuttamiseksi tai päätöksen antanutta viranomaista vastaan. Ilmoitusten käytännöllinen merkitys lieneekin pääasiassa siinä, että OA:lle näin tarjoutuu tilaisuus vaivattomasti pysyä tuomioistuinkäytännön tuntumassa. Päätöksentekijän kannalta voinee virkasyytepäätöksen lähettämisvelvollisuudella olla vaikutusta enintään siinä, että päätösten perustelut laaditaan huolellisemmin. — Virkasyytejuttujen ilmoittamisen merkityksestä sanottu pitää vielä suuremmalla syyllä paikkansa virkaylioikeuden puolivuosiraporteista. Tietääkseni ei niitten nojalla ole käytännössä suoritettu mitään toimenpiteitä.

Valtioneuvoston istunnoista toimitetaan etukäteen OA:n virastoon esittelylistat. Tämä menettely ei perustu kirjoitettuun säännökseen, vaan

---

195 Virkasyyteasioiden ilmoittamisvelvollisuuden ulottamisesta myös OA:een katso OA:n esitystä OAK 1935, 19, ja OK:n siitä antamaa lausuntoa OKK 1936, 44. Säännöksen soveltamisesta SRL:n alaisissa asioissa ks. OKK 1944, 23—25, oleva lausunto ja OAK 1967, 9, oleva OA:n kirje PE:lle siitä, että sotatuomioistuimetkin pitäisivät huolen tästä tietojen lähettämisestä.

omaksuttuun käytäntöön ja VN:n piirissä annettuihin virkaohjeisiin.[196] Listat tulevat päivää paria ennen istuntoa OA:n virastoon. Esiteltävien asioiden paljouden, niistä saadun informaation suppeuden ja »hälytysajan» lyhyyden vuoksi eivät listat käytännössä yleensä liene johtaneet enempiin toimenpiteisiin.[197] — Ilmoitusten vähäisestä konkreettisesta merkityksestä huolimatta ei liene aihetta noudatetun menettelytavan muuttamiseen. OA:n toiminta on yleensä preventiivistä vain siinä muodossa, mitä tiedossa olevan repressiivisen kontrollin mahdollisuus saattaa merkitä. Viranomaistoiminnan tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn ei sovellu, että ulkopuolinen valvontaviranomainen harjoittaa merkitsevää samanaikaiskontrollia. Tällaisen kontrollin saaminen käytännössä merkitseväksi edellyttäisi suurta työmäärän lisäystä. OK:n suorittaman samanaikaiskontrollin sekä jälkikontrollimahdollisuuksien moninkertaisuuden vuoksi ei tällaiseen ole syytä.

---

196 Viraston alkuvaiheessa oli suhtautuminen VN:n toiminnan preventiiviseen valvontaan nykyisestä poikkeava. Osaltaan tähän lienee vaikuttanut jo se, että OA:n virasto toimi VN:n linnassa vuoteen 1931 saakka, jolloin se siirtyi EK:n uuteen rakennukseen. Taltiossa 24/8. 4. 1920 OA pyysi VN:n kanslialta, että OA:lle toimitettaisiin tämän suorittaman valvontatoiminnan mahdollistamiseksi kappale VN:n istunnon esittelylistasta sekä »aikanaan valtioneuvoston istunnoista laaditut pöytäkirjat luettavaksi». Selvyyttä ei ole siitä, missä määrin pöytäkirjojen lähettämistä ja niitten läpikäymistä tapahtui. Ilmeisesti esittelylistojenkin lähettämisessä syntyi katko, koska taltion 152/12. 2. 1934 kirjeessä pääministerille OA ensin totesi, ettei hän ole viime aikoina saanut VN:n yleisen istunnon esittelylistoja ja pyysi sitten, että ne hänelle lähetettäisiin kuten aikaisemminkin.

Viimeisin ohje, johon sisältyy myös esittelylistojen toimittaminen OA:lle, on VN:n kanslian kirje 5. 6. 1964 (Ohjeita valtioneuvoston ja ministeriöiden esittelijöille).

197 Tunnettua on, että OA on ollut VN:n istunnossa tiettävästi vain 16. 2. 1923, ks. OAK 1923, 33—35, sekä myöh. alav. 201. Sen jälkeen kun VN oli 3. 5. 1950 päättänyt kutsua reserviin kuuluvat veturimiehet ylimääräiseen palvelukseen, lähetti OA *Laisaari* seuraavana päivänä, VN:n pöytäkirjanotteen oheen liittäen, asiasta VN:lle OAJS 4,1 §:n mukaisen huomautuksen (OAK 1950, 30—31). Kun VN:n päätöksen aiheena ilmeisesti ollut veturimiesten lakko oli alkanut 3. 5. 1950 kello 0.00, ei esityslistojen toimittamisella etukäteen OA:n virastoon tässä liene ollut merkitystä OA:n ryhtymiselle melko välittömiin toimenpiteisiin asiassa. Mainittujen tapausten valossa voidaan kuitenkin todeta, että esittelylistojen etukäteen saamisella saattaa olla merkitystä tilanteissa, joissa on odotettavissa päätös, jonka laillisuudesta on jo herännyt eri mieliä.

Oikeusasiamiehen kansliaan on yleensä toimitettu kaikki sama painettuihin valtiopäiväasiakirjoihin sisältyvä materiaali kuin kansanedustajillekin. Tähän on sisältynyt myös täysistuntojen päiväjärjestyslistojen etukäteen saaminen. Tämä käytäntö lienee muodostunut OAJS 3 §:n säännöksen nojalla, jonka mukaan EK:n sihteerin on toimitettava OA:lle tämän pyytämät eduskunnan toimintaa ja päätöksiä koskevat tiedot ja asiakirjat.

Kun OA:n tehtäviin ei kuulu valvoa EK:n toimintaa on OAJS 3 §:n säännöksen tarkoitus vaikeasti ymmärrettävissä. Säännöstä laadittaessa tuskin pidettiin silmällä sitä, että EK:n piirissä esiintyy myös virkavastuulla suoritettavaa ja siis OA:n valvontaan kuuluvaa toimintaa. Säännöksessähän viitataan vain »eduskunnan toimintaa ja päätöksiä» koskeviin tietoihin. Säännöksen taustana on ehkä ollut ajatus, että OA valvoo hallitusvallan toimia juuri EK:n lukuun ja että hänellä pitää tämän vuoksi olla käytettävissään kaikki informaatio, joka koskee EK:n tekemiä päätöksiä ja niitten toteutumista viranomaisten toiminnassa. Tämän kaltaiseen perusteeseen viittaisi se, että OAJS 8 §:ssä edellytetään OA:n raportoivan kertomuksessaan myös niistä EK:n päätöksistä, joita koskevat hallituksen toimenpiteet ovat vielä kesken.

Säännöksen nojalla on OA:llä epäilyksettä oikeus saada kaikki haluamansa painettuihin valtiopäiväasiakirjoihin otettavat asiakirjat. Mikäli jokin elin EK:n piirissä toimii virkavastuulla, on OA:llä jo HM 49 §:n ja OAJS 2 §:n nojalla oikeus saada tieto sen asiakirjoista. Tällaisen tiedon saamiseen OA voi OAJS 3 §:n nojalla käyttää eduskunnan pääsihteerin välitystä. Kyseenalaista sen sijaan on, ulottuuko OA:n oikeus saada tietoa EK:n toiminnoista tätä laajemmalle. Eduskunnan piirissä ulottuu OA:n valvontavalta vain virkavastuulla toimiviin elimiin ja OA:n läsnäolo-oikeus näihin elimiin ja VJ 59 §:n nojalla täysistuntoihin. OAJS 3 §:n säännöksestä ei voitane johtaa tiedonsaantioikeutta, joka ulottuisi esimerkiksi valiokuntien kokouksiin.[198]

198 Viranomaisten toimittamaa jatkuvaa tai samanmuotoisena toistuvaa informaatiota ovat myös OA:n kertomusta varten lähetetyt tiedot hallituksessa kesken käsittelyn olevista EK:n päätöksistä. Samanmuotoisina toistuvia ovat myös eri viranomaisilta, lähinnä ylimmiltä tuomioistuimilta hankitut työtilastot, joita on otettu kertomukseen.

B. TARKASTUKSET JA LÄSNÄOLO

1. Tarkastukset

Tarkastuksen yhteydessä OA:llä on HM 49,2 §:n mukaan esteetön pääsy kaikkiin valvontansa alaisiin viranomaisiin, laitoksiin ja elimiin. Kuten myöhemmin esitetään, hänellä on tällöin rajoittamaton oikeus tutustua näissä oleviin asiakirjoihin. Samoin hänellä on rajoittamaton läsnäolo-oikeus ja oikeus tavata laitoksiin sijoitettuina olevia henkilöitä. Edelleen hänellä on rajoittamaton oikeus pyytää tietoja virkamiehiltä, jotka ovat OAJS 6,2 §:n mukaan virka-apuvelvolliset. Muotovaatimuksia esim. ennaltailmoittamisen muodossa ei tarkastuksille ole asetettu.

HM 49,2 ja OAJS 2 ja 10 §:n mukaan kuuluvat sanotut oikeudet vain OA:lle. Voidaanko niiden katsoa ulottuvan myös hänen apulaisiinsa? Kysymykseen on ymmärtääkseni vastattava kieltävästi. Säännöksissä mainitaan yksiselitteisesti vain OA. OA on alussa ollut nykyistäkin korostuneemmin yksihenkilöinen viranomainen, jolla ei edes ollut aputyövoimaa käytettäväksi itsenäisesti suoritettaviin tarkastuksiin. Käytännössä on tarkastusmatkoja tehty yksinomaan OA:n tai OAV:n johdolla. Se seikka, että tarkastusoikeus on yksin OA:llä, ei toisaalta merkitse, että hänen olisi henkilökohtaisesti ja yksin tehtävä kaikki tarkastukseen kuuluvat toimet. Käytännössä on, epäilemättä oikein, katsottu, että OA:n mukana tarkastuksilla olevat sihteerit voivat itse suorittaa kaikkea sellaista tarkastusta, jonka voidaan katsoa tapahtuvan OA:n ohjauksen ja valvonnan alaisena.

Ainoa peruste, jolla itsenäisesti »tarkastuksella» olevalla sihteerillä voisi olla kansalaisaseman yli ulottuvia valtuuksia, voisi olla OA:n antama yksittäistapauksellinen valtuutus. Yleensä voitaneen lähteä siitä, että sihteerin suoritettavissa olevat toimet voidaan suorittaa myös virka-aputeitse, esim. poliisiviranomaisen välityksin. Toisaalta on OA:n tarkastustoiminnan tehokkaalle järjestelylle ja informaation hankkimiselle yleensä merkitystä sillä, missä laajuudessa OA voi valtuuttaa sihteerinsä suorittamaan tutkimuksia paikan päällä, mitä valtuuksia tällöin voidaan antaa ja minkälaisia velvollisuuksia tällainen tutkimus perustaa viranomaisille.

Tällaisen delegoinnin mahdollisuudesta ei ole säännöksiä eikä juuri käytännönkään kannanottoja. Delegointimahdollisuus jää sen vuoksi

riippumaan siitä, minkälaisia sääntöjä ehkä voidaan johtaa viranomaistoiminnan laadusta yleensä taikka OA:n toiminnasta ja tehtävistä erityisesti. Virkatoiminnassa ei useinkaan ole ratkaisevaa se, kuka tosiasiassa suorittaa tietyn konkreettisen toimen, vaan kenestä toimen sisältö riippuu. Jos toimen sisältö on OA:n määräämä ja rajaama juuri ko. tapausta silmälläpitäen, on se toimivaltuuden kannalta OA:n oma toimi, vaikka toimen konkreettinen suorittaja olisikin hänen sihteerinsä. Tämänkaltainen konstruktio on käytännössä hyväksytty jo esim. siinä, että OA:n sihteerit omissa nimissään tilaavat virastoon asiakirjoja, joihin heillä virka-asemansa puolesta tai kansalaisina ei olisi oikeutta (esim. rikosrekisteriotteet).

Se, että sihteerin valtuudet hänen toimiessaan määräyksen perusteella nojaavat vain konstruktioon OA:stä toimen päättäjänä, sulkee pois sellaiset toimenpiteet, joissa sihteerin pitäisi päättää suoritettavista toimista aina sen mukaan, kuin tilanne tietyn menettelyn yhteydessä kehittyy. Tämän nojalla olisi selitettävissä se näennäinen ristiriita, että OA:llä voisi olla valtuus toimituttaa joitakin tarkastustehtäviä sihteerin välityksellä, mutta OA:lle kuuluvaa läsnäolo-oikeutta ei voisi käyttää sihteerin välityksin. Läsnöolo-oikeuden voidaan katsoa merkitsevän juuri oikeutta seurata mitä tapahtuu ja tähän kuuluvaa oikeutta lausua tapahtuvasta mielensä. Tällainen tilanteen mukaan muotoutuva harkintavallan käyttö ei voi kuulua kenellekään muulle kuin sille, jolle ko. valtuus on annettu, siis tässä OA:lle.

Valtuutetun käyttäminen jonkin toimen suorittamiseen herättää tässä myös kysymyksen siitä, minkälainen on tarkastettavan viraston tai tutkimuksen kohteeksi joutuvan virkamiehen asema ja mitä sanktioita liittyy valtuutuksen perusteella suoritettuun tutkimukseen. Sihteerin toimittamaa tarkastusta tai tutkintaa ei esim. totuusvelvollisuuden puolesta voida pitää poliisitutkintana. Sitä ei myöskään voi pitää RL 17: 4 tarkoitettuna virallisen syyttäjän suorittamana esitutkintana. Kyseenalaista on, voisiko tutkimusta suorittavan sihteerin tiedonpyyntöjä pitää RL 17: 5 tarkoitettuna tilanteena, jossa jotakuta kuulustellaan »muun viranomaisen kuin tuomioistuimen tai esitutkintaa toimittavan edessä *todistajana* tai *asiantuntijana*». Jos rikoslain perätöntä lausumaa koskevia säännöksiä ei voida soveltaa tällaisiin tutkimuksiin, on viranomaisen totuusvelvollisuus tällaisissa kuulusteluissa vain yleisen virka-apuvelvollisuuden kattama. Virka-apuvelvollisuus ei voi sisältää tiedonantovelvollisuutta tapauksissa, joissa ko. virkamiehen omaa menettelyä tutkitaan mahdollisen virkavirheen selvittämiseksi.[199]

---

199 HM 49 §:n muuttamista koskeneen HE 13/57 vp perusteluissa viitattiin epäilyksiin, joita saattaisi liittyä OA:nä toimivan naisen mahdollisuuksiin suorittaa tarkastuksia esim. puolustuslaitoksessa ja jatkettiin: »Yksinomaan tästä syystä mainitunlaisen [= vain puolustuslaitosta tarkastavan] elimen perustamista kuitenkaan ei voida pitää tarpeellisena, varsinkin kun otetaan huomioon, että

Käytännössä on tarkastukset suoritettu OA:n — tai usein OAV:n — johdolla ja säännönmukaisesti ainakin yhden sihteerin seuratessa mukana. Kuten liitteissä olevasta taulukosta ilmenee, on tarkastukseen vuosittain käytettyjen päivien ja tarkastettujen kohteiden lukumäärien suhde sellainen, että tarkastuskohteet saavat keskimäärin osakseen vain vähän aikaa. On syytä olettaa, että keskimääräisen ajan vähäisyys merkitsee myös tarkastuskohteen saaman huomion ja tarkastuksen tarkkuuden keskimääräistä vähäisyyttä. Merkillepantavaa on, että määrätyntyyppiset kohteet vievät enemmän aikaa ja saavat myös osakseen enemmän huomiota. Näitä kohteita ovat OAJS 10 §:n säännöksen ja prvk:n esittämien toivomusten mukaisesti olleet erityisesti vankilat.

---

tarkastuksen saattaa erityisten syiden sitä ehkä vaatiessa suorittaa oikeusasiamiehen valvonnan alaisena joku muu siihen määrätty henkilö.» Lausuma on irrallinen ja täysin perustelematon eikä siihen esityksen käsittelyssä tai myöhemmin ole kajottu. Siihen ei sen vuoksi voida vedota tukena OA:n delegointivaltuuksille. — *Puhakka,* 109, lausuu perustelematta, että OA:llä »on katsottava olevan oikeus uskoa jonkin asian tutkiminen ja siihen verrattava tehtävä muillekin kuin asianomaisille viranomaisille.»

Viraston ensimmäisinä vuosina OA joitakin kertoja antoi ulkopuoliselle lakimiehelle tehtäväksi suorittaa tietty tutkimus. Kirjeessä 140/29. 12. 1921 VT *Arvi Jännekselle* OA lausui: »... Tämän johdosta annan Teille tehtäväksi laillisessa järjestyksessä toimittaa mainitussa asiassa huolellisen tutkimuksen; ja on Teillä valta sitä tarkoitusta varten käyttää asianomaisten virallisten syyttäjäin ja poliisiviranomaisten ehkä tarpeelliseksi havaitsemaanne apua sekä asianomaisista ministeriöistä ja muilta viranomaisilta saada asiakirjoja, jotka voivat selvittää asiaa...» Samankaltaisia olivat toinen toimeksianto *Jännekselle,* 11/25. 1. 1922, sekä toimeksiannot VT *Allan Virangolle,* 20/5. 2. 1925 ja 92/26. 5. 1926. *Virangon* vaikeuksista saada viimeksi mainitussa asiassa haluamiaan asiakirjoja ks. taltiot 191 ja 192/30. 11. 1926.

Ainoat mainittujen lisäksi tietämäni määräykset tai valtuutukset ovat OA *Kastarin* antamia. Taltiossa 680/21. 4. 1955 OA antoi seuraavan määräyksen: »Sen johdosta, ettei Tampereen raastuvanoikeus ole toimittanut siltä pyytämiäni lausuntoja ja asiakirjoja alempana lähemmin mainituissa asioissa siitä huolimatta, että olen näitä kirjelmilläni useaan kertaan kiirehtinyt, määrään sihteerini Lassi Kilven toimittamaan tutkimuksen siitä, keiden raastuvanoikeuden virkamiesten velvollisuuksiin kyseisten lausuntojen ja asiakirjojen lähettämisen on katsottava kuuluvan. Tutkimus koskee seuraavia asioita...» Samankaltainen oli taltio 681/29. 4. 1955, jossa Tampereen kaupunginviskaalin virastosta pyydettyjä ja kiirehdittyjä tietoja koskevassa asiassa annettiin sihteeri *Kilvelle* määräys suorittaa tutkimus siitä, »kenen kaupunginviskaalin virkatehtäviin kyseisen lausunnon antamisen on katsottava kuuluvan ja minkä vuoksi lausuntoa ei

Kohdetyypistä riippumatta joutuu tarkastaja erityisesti lyhytaikaisissa tarkastuksissa nojaamaan informaation saannissa henkilökunnan antamiin tietoihin ja selityksiin. Puolestani pitäisin tilastoista ja käytännöstä saamani kuvan perusteella oikeutettuna arviota, että tarkastusten keskimääräinen merkitys virheitä, epäkohtia, epäonnistuneita käytäntöjä jne. koskevan informaation hankkimisessa on vähäinen. Osa saadusta konkreettisesta tiedosta olisi epäilemättä saatavissa asiakirjoja tilaamalla, selvityksiä pyytämällä tai muulla viraston ja erityisesti OA:n itsensä aikaa vähemmän vaativalla keinolla. Sanottu ei koske sitä aivan viime vuosina noudatettua menettelyä, jossa tarkastustoiminta keskitetään tiettyyn kysymysryhmään. Se ei luonnollisesti myöskään koske niitä käytännössä harvinaisia tarkastuksia, jotka suoritetaan tietoon tulleen tapauksen johdosta.[200]

---

ole annettu.» Kirjeestä 1018/27. 5. 1955 päätellen tämä määräys kuitenkin johti käytännössä vain siihen, että »sihteerini on kuluvan toukokuun 2 päivänä henkilökohtaisesti käynyt asiaa kaupunginviskaalinvirastossa kiirehtimässä. . .» Taltiossa 796/ . 5. 1955 annettiin seuraava määräys: »Dosentti Paavo Lapin minulle osoittaman kantelun johdosta määrään sihteerini Jaakko Hakkilan suorittamaan Hämeenlinnassa erinäisiä kuulusteluja. Tämän johdosta tulee Hämeenlinnan poliisilaitoksen antaa hänelle hänen tarvitsemaansa virka-apua.» Tämä määräys antaa aihetta eräisiin huomioihin. Määräys ei perusta velvollisuuksia yksityiselle kansalaiselle. Virkarikoksesta epäilty on kuulusteluissa yksityisen kansalaisen asemassa. Tekstinsä mukaan luettuna määräys merkitsisi sitä, että virka-apuvelvoitteen laajuuden määrää sihteeri. Tämän määräämisvallan rajat on ilmaistu nimeämällä asia, josta on kysymys, ja paikka, jossa asiaa tullaan tutkimaan. Kun OA itse ei ole kompetentti suorittamaan sanktioituja kuulusteluja, on mielestäni kyseenalaista, onko määräyksen maininta virka-apuvelvollisuudesta onnistunut.

Vähemmän aktivistista mallia tutkimusten suorittamistavan järjestelyssä edustaa OA *Söderhjelmin* taltio 362/11. 10. 1929, jossa puolustusministeriötä kehotettiin määräämään sopiva henkilö kuulustelemaan nimettyjä reserviläisiä ja jatkettiin: »Koska itse haluan olla kuulusteluissa läsnä, on Ministeriön määräämän henkilön asettauduttava minun kanssani yhteyteen kuulustelupaikan ja -ajan sekä kuulusteltaville tehtävien kysymysten määräämiseksi.» Ks. myös tekstissä hieman myöhemmin kuulusteluista esitettyä. Ruotsin osalta ks. SOU 1965: 64, 197—199 ja JO:n ohjesäännön 20 § sekä *Rautajoki*, 7.

200 Tarkastuksiin EK:ssa kiinnitetystä huomiosta ks. edellä alav. 178. Tarkastusten merkitystä erityisesti säädöksissä olevien puutteiden tarkkailussa korostaa OA *Leskisen* kirje Ktmk:lle 1034/5. 5. 1966. — Tarkastustoiminnasta sisältyy OAK:een erillinen selostus. Selostuksen laatimisesta nykyisin entistä huolellisemmin ks. OAK 1962, 92—100. Määräteemaan keskittymisestä OA:n

Se, että tarkastuksilla ei ole suurtakaan merkitystä konkreettisia epäkohtia koskevan tiedon hankkimiskeinona, ei estä sitä, etteikö niillä olisi muita, arvokkaita funktioita. OA:lle itselleen käynnit viranomaisissa ja laitoksissa paikan päällä antavat tilaisuuden kuvan muodostamiseen oloista, joissa viranomainen tai laitos toimii, ja ne edistävät siten osuvan käsityksen muodostamista siitä, minkälaiset ovat ne tila-, väline-, ympäristö- yms. edellytykset, joissa valvonnanalaiset virkamiehet toimivat. Epäilemättä merkitsevä on myös tilaisuus tutustua ko. tehtäviä hoitaviin henkilöihin. Tarkastusten tässä muodossa antamaa hyötyä ei

---

tarkastusten yhteydessä ks. OAK 1966, 95—106, ja OAK 1967, 17—23. Ks. myös KOM 1946: 8, 92—93, ehdotettu uudistus, jonka mukaan jokaiseen vankilaan perustettaisiin sivutoiminen tarkastajan toimi, jonka haltija olisi suoraan OA:n alainen ja antaisi tälle vuosittain kertomuksen.

Tekstissä esitetty käsitys tarkastusten merkityksestä konkreettisen informaation antajana ei vastanne OA:n virastossa vallinneita tai vallitsevia käsityksiä. *Laisaari*, 87, toteaa tarkastusten käytännöllisen merkityksen olevan siinä, että OA »voi itse todeta mahdollisen virheen ja ryhtyä heti toimenpiteisiin asian oikaisemiseksi...» OAK 1963, 9—11, siteeratussa kirjeessä OA *Leskinen* totesi tarkastuksista, että jos niitä voitaisiin pitää paljon, »saattaisi se olla omiaan vähentämään kirjallisia kanteluita ja anomuksia. Tämä puolestaan vähentäisi kansliatehtäviä sekä oikeusasiamiehen kansliassa että asianomaisissa rangaistuslaitoksissa, jotka joutuvat vankien kanteluihin liittämään selvityksiä vangin kärsittävinä olevista rangaistuksista sekä antamaan lausuntoja niitten johdosta.»

Nähdäkseni informaation lähteenä kirjoitus on joka tapauksessa tehokkaampi ja aiheuttaa kaiken kaikkiaan asian aiheellisuuteen nähden vähemmän työtä kuin se, että OA sihteerinsä saattamana käyttää aikaa matkustamiseen, tilojen katselemiseen ja valmistelemattomiin keskusteluihin vankien kanssa ja samanaikaisesti vie myös vankilahenkilökunnan aikaa. Kantelujen aiheuttaman työmäärän vähentämiseksi vankiloissa ja OA:n virastossa olisi todennäköisesti osuvampaa lisätä yleistä tietämystä OA:n mahdollisuuksista ja yksinkertaistaa selvitysten antamismenettelyjä. *Gellhorn*, 79—80, toteaa, että OAJS 10 §:n kohdistama huomio (vankila)tarkastuksiin oli selitettävissä vuoden 1920 oloissa, jolloin maassa oli paljon poliittisia vankeja, ja jatkaa: »Saman korostuksen jatkaminen nytkin on vaikeammin selitettävissä. ... Oikeusasiamies näyttää nyt palvelevan pääasiassa psykologista tarkoitusta ... Kukaan oikeusasiamies ei ole pyytänyt ohjesäännön muutosta, vaikka joku ei-traditionalisti saattaa eräänä päivänä päätyä siihen, että vankilaväärinkäytökset ovat valvottavissa ilman että oikeusasiamies pakotetaan viettämään paljon ajastaan kaltereiden takana työpöytänsä sijasta.» Ks. myös *Gellhornin* mainintoja Ruotsin ja Tanskan oikeusasiamiesten erilaisista näkemyksistä tarkastusten tarkoituksenmukaisuudesta, 18—20 ja 218—227 sekä Norjan osalta 188—189. Ruotsin osalta ks. myös SOU 1965: 64, 149—153 ja 173—177. Prokuratuuran suorittamista tarkastuksista Neuvostoliitossa ja epäilyksistä, joita siellä on esitetty ennalta suunnittelemattomia, »yleisiä» tarkastuksia vastaan, ks. *Berezovskaja*, 94—102.

kuitenkaan ole syytä yliarvioida. Ollakseen jatkuvasti luotettava tulisi tarkastusten antaman tiedon olosuhteista ja henkilöistä olla riittävän perusteellista ja myös tuoretta. Muutoin on olemassa riski, että tarkastuksista jäävä tieto vain konservoi vähemmän tyypillisiä mielikuvia ja siten on jopa haitallista myöhempien asioitten käsittelylle. Tässä kohden lienee käytännössä positiivista merkitystä vain vankiloiden varsin usein suoritetuilla tarkastuksilla.

Toinen positiivinen puoli liittyy virkamiesten suhtautumisiin ja tietoon valvovasta viranomaisesta. Vain riittävän usein toistuvat tarkastukset antavat viranomaiselle tilaisuuden tutustua valvovaan viranomaiseen ja tilaisuuden esittää hänelle näkökohtiaan, käytännön havaintojaan jne. Harvoin kertautuvien tarkastusten puitteissa jäävät myös viranomaisten mahdollisuudet kannanottojen ja neuvojenkin saamiseen OA:ltä keskimäärin vähäisiksi. — Yllätystarkastusten mahdollisuuden toisinaan esitetään merkitsevän viranomaistoiminnassa lisätaetta sille, että virkavelvollisuudet tulevat kunnolla hoidetuiksi. Mahdollista on, että tieto tarkastuksen mahdollisuudesta ei vaikuta niinkään tehtäviin ratkaisuihin itseensä kuin siihen, miten viranomainen suhtautuu ratkaisuja koskevaan dokumentaatioon, esim tarkastuksilla esiin tuleviin luetteloihin. OA:n tarkastusten tällaista preventiivistä vaikutusta tuskin voidaan olettaa reaaliseksi muualla kuin vankiloissa.

Kolmas tarkastusten pelkän informaatiomerkityksen ulkopuolelle jäävä vaikutus liittyy laitoksissa olevien henkilöitten kuulemiseen. Kun kirjeet lainvalvojille säännönmukaisesti ovat suljettuja, ei nähdäkseni ole yleensä syytä olettaa, että keskusteluun tultaisiin sen vuoksi, että ei taideta tai rohjeta tehdä kirjallista kantelua. Keskusteluilla usein katsotaan olevan puheilletulijan kannalta jonkinlainen terapeuttinen vaikutus. Käytännössä ei ole outoa se, että OA:n puheilla kävijä itsekin myöntää halunneensa vain päästä asioistaan puhelemaan. Tällainen terapeuttinen vaikutus on ainakin lyhytaikaisten laitoslaisten osalta todennäköisesti varsin merkityksetön. Selvää lienee, että OA:n toiminen »terapeuttina» ei ole tarkoituksenmukainen tapa käyttää korkeasti kvalifioidun viranomaisen työpanosta.

2. Läsnäolo

HM 49,2 §:n mukaan on OA:llä oikeus »olla saapuvilla valtioneuvoston, tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa». Edellä olen jo esittänyt tämän oikeuden olevan vain henkilökohtaisen ilman delegointimahdollisuutta. Kun kyseessä on perustuslaissa oleva valtuutus perustuslaissa erikseen säännellyn tehtävän toteuttamiseksi, katson, että läsnäolo-oikeus on sillä tavoin poikkeukseton, kuin säännöksen sanamuoto

sallii. Kun OA:n oikeuden edellytetään olevan samanlainen kuin OK:nkin, on riidatonta, että oikeus olla läsnä »valtioneuvoston» istunnoissa kattaa myös TP:n johtamat hallituksen istunnot.[201] Läsnäolo-oikeuden poikkeuksettomuus merkitsee myös sitä, että laki oikeudenkäytön julkisuudesta (212/6. 5. 1955) ei vaikuta OA:n läsnäolo-oikeuteen tuomioistuimessa ja että hänen läsnäolo-oikeutensa käsittää myös ne neuvottelut, joita oikeus tuomarinvalan kaavan mukaan »suljettujen ovien takana pitää».[202]

Ongelmallinen vaikkakin käytännössä vähämerkityksinen on kysymys, mitä kaikkea käsittää sanonta »istunnoissa». HM 46,3 §:n ja sen mukaiseksi kirjoitetun 49,2 §:n säännöksillä on ymmärtääkseni pyritty luomaan eräs tae sille, että lainvalvojat kykenevät tehokkaasti valvomaan julkisen vallankäytön kannalta merkittävien viranomaisten toimintaa. Nämä viranomaiset toimivat usein kollegisesti ja vain kollegiseen käsittelyyn voidaankin sanoa lainvalvojien läsnäolo-oikeuden tarkoituksenmukaisesti soveltuvan. Vaikkakaan ei katsottaisi — kuten teen[203] — että lainvalvoja saa ilmaista kantansa tekeillä olevan rat-

---

[201] *Kastari*, LM 1962, 355, toteaa OA:llä olevan samalla tavoin kuin OK:lla oikeus olla läsnä VN:n istunnoissa ja mainitsee OA:n tiettävästi vain kerran saapuneen sinne. Tämä tapahtui 16. 2. 1923 (OAK 1923, 33—35; VN:n ptk 1923, II, 324—331), jolloin OA *Lilius* ja OK *Charpentier* jättivät erilliset kirjalliset vastalauseensa pöytäkirjaan siitä syystä, että VN oli päättänyt esittää, että TP vahvistaisi puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimia kiinteistöjä koskevan lain (ns. Lex Pulkkisen), jota lainvalvojat pitivät valtiosäännön vastaisena. TP päätti (ptk II, 445) pyytää asiasta KKO:n lausunnon ja, kun tuomioistuin yhtyi lainvalvojien käsitykseen, jätti lain vahvistamatta. Varmuutta ei ole siitä, olisiko tämä ainoa kerta, jolloin OA on ollut läsnä hallituksen istunnoissa. VN:n pöytäkirjoista olemassaolevien asiahakemistojen (1919—1952) hakusanojen perusteella ei muita tapauksia ole löydettävissä. Hakemistoon ei kuitenkaan voi edellyttää kirjatun mahdollisia läsnäoloja sellaisenaan. Huomattakoon, että OA:n virasto alkuvuosina toimi VN:n linnassa.

[202] OA:n läsnäolo tuomioistuimen istunnossa on käytännössä ollut hyvin harvinaista. OAK 1948, 56 ja 58, mukaan OA oli tarkastuksella ollut läsnä kahden tarkastusoikeuden ja yhden KO:n istunnoissa. OAK 1955, 70, mainitaan OAV:n tarkastuksella olleen VankO:n istunnossa. OA *Leskinen* on ollut läsnä VankO:n istunnossa (OAK 1966, 69) sekä Keuruun KO:n istunnossa 15. 4. 1969 (DN:o 407/69).

[203] Säännöksissä ei ole viittausta siihen, että OA läsnäollessaan voisi esittää myös käsityksensä noudatetun menettelyn tai tekeillä olevan ratkaisun laillisuudesta. Tämän johdosta on joskus esitetty, että OA voi vain »olla läsnä»

kaisun tai noudatetun menettelyn lainmukaisuuteen, on merkitystä sillä, että kollegisilla elimillä usein on käsiteltävinä tärkeimmät ja vaikeutensa vuoksi valvonnan kannalta myös kiintoisimmat tapaukset. Niillä sitäpaitsi yleensä lienee enemmän harkintavaltaa kuin virkamieskohtaisesti toimivilla päätöksentekijöillä. Sanottu puoltaisi käsitystä, että OA:n läsnäolo-oikeus koskee vain tilanteita, joista yleensä käytetään nimitystä istunto.

Läsnäolo-oikeus kollegisissa viranomaisissa merkitsee käytännössä läsnäolo-oikeutta useimpien ylempiasteisten viranomaisten päätöksenteossa. Kun OA:llä lisäksi on yleinen selvitysten saantioikeus, olisi johdonmukaista edellyttää, että hänen oikeutensa olla läsnä viranomaisen päätöksenteossa on riippumaton siitä, miten viranomainen tai ratkaisuntekomenettely on järjestetty. Tämän lisäksi puoltaa istunto-sanan väljää ymmärtämistä se, että OA:n läsnäolo-oikeutta kollegisten elinten kokoontumisissa tuskin asetettaneen kyseenalaiseksi silloinkaan kun ko. elimen yhteydessä ei yleensä käytetä sanaa istunto.

KunL 28 §:n mukaan ovat kunnallisvaltuuston kokoukset julkisia, mikäli valtuusto ei erityisen asian osalta toisin päätä, kun sen sijaan kunnallishallituksen, -lautakuntain ja -valiokuntien kokoukset säännönmukaisesti eivät ole julkisia. Näitä säännöksiä on KunL 149 §:n ja 165 §:n mukaan sovellettava myös kuntainliittojen elimiin samoin kuin kuntain edustajainkokoukseen. Kirkkolain 361 §:n mukaan kirkkoval-

---

ts. vaiti ollen seurata tapahtuvaa. Pidän tätä käsitystä virheellisenä. Säännösten sanamuoto ei tällaista pidättymistä vaadi. OAJS 4,1 §:n sanonta, joka koskee VN:ssa tehtävää huomautusta, on laadittu preesensiin ja ainakin täysin sallii seurattavan menettelyn aikana tapahtuvan huomauttamisen. Sitä, että OA laillisuuskysymykseen pitäytyen ilmoittaa kantansa tekeillä olevasta ratkaisusta, ei voida pitää OA:n yleisen valvontatehtävän vastaisena. Päinvastoin sen voidaan sanoa täysin vastaavan OK:lle jo HM:n säätämiseen mennessä muodostunutta tehtävää senaatin talousosaston ja VN:n toimintojen suhteen. Huom. myös OA:n menettely VN:ssa 16. 2. 1923, ks. OAK 1923, 33—35, ja edellä alav. 201.

Outoa olisi käytännössä se, että OA havaitessaan tekeillä olevan virheen joutuisi odottamaan, kunnes virhe lopullistuu, ja vasta tämän jälkeen voisi ryhtyä asiassa toimiin. Se, että kannanotto päätöstä tehtäessä esim. tuomioistuinkäsittelyn osalta saatetaan käsittää puuttumiseksi tuomiovallan käyttöön, ei nähdäkseni voi tässä vaikuttaa siihen, mikä oikeus OA:llä on. *Leskinen*, 6, toteaa lyhyesti, että OA:llä on oikeus olla läsnä minkä tahansa tuomioistuimen tai viranomaisen istunnoissa »having the right to speak but not of decision.»

tuuston kokoukset ovat julkisia, mutta valtuusto voi jonkin asian kohdalta päättää toisin. Vaikka näitä elimiä ei yleensä kutsuta viranomaisiksi ja vaikka niitten päätöksentekomenettelyä ei nimitetä istunnoksi, pidän epäilyksettömänä, että OA:n — jonka valvontaan nämäkin virkavastuulla toimivat elimet kuuluvat — läsnäolo-oikeus ulottuu myös tällaisiin kokouksiin. Niitten jonkin asian käsittelyn salaisuutta koskeva päätös ei siten vaikuta OA:n läsnäolo-oikeuteen.[204]

C. MUUT OMAT ALOITTEET

Käytännössä merkityksellisin OA:n oma-aloitteisen toiminnan muoto on tarkastukset. Niitten ohessa merkittävimpänä virikkeenä omille aloitteille ovat sanomalehdistä tehdyt havainnot. Sanomalehtitietoihin perustuvia omia aloitteita on OA:n toiminnassa esiintynyt alusta alkaen. Tämän lisäksi voivat luonnollisesti tulla kysymykseen muissa joukkotiedotusvälineissä esitetyt tiedot ja käytännössä on esiintynyt myös tapauksia, joissa OA on ryhtynyt toimenpiteisiin eduskuntakeskustelussa esitettyjen tietojen perusteella.[205]

---

[204] Valvontaviranomaisten läsnäolo-oikeuden kunnanvaltuustojen suljetuissakin kokouksissa toteaa nimenomaisesti *Kuuskoski—Hannus*, 138. Läsnäolon erikoistilanteena voidaan mainita, että VJ 59 §:n mukaan OA:llä on oikeus olla läsnä EK:n istunnoissa ja ottaa osaa keskusteluihin. Tämä säännös kuitenkin koskee vain EK:n täysistuntoa. Valiokuntien kokouksiin osallistumiseen OA:llä ei ole oikeutta, ellei häntä valiokunnan toimesta sinne kutsuta. Viime mainitusta ks. myös *Kastari*, LM 1968, 251—252.

[205] Kertomusten tilastoissa ei ole osoitettu, mistä eri lähteistä omat aloitteet ovat virinneet. Eräissä tapauksissa on kuitenkin erikseen viitattu siihen, että omat aloitteet ovat lähteneet sanomalehtitietojen pohjalta, ks. esim. OAK 1923, 26—32, ja OAK 1931, 32—36. OAK 1967 ja OAK 1968 tilastoissa on erikseen lausuttu, kuinka moni omista aloitteista pohjautui sanomalehtiuutiseen. Verrattaessa sanottua lukua omien aloitteiden kokonaismäärään on huomattava, että viimeksi mainittuun sisältyy myös tarkastusten määrä, joka on suuri. OA:n virastoon on tilattu suurimmat päivälehdet, jotka käydään lävitse siinä mielessä, että niistä mahdollisesti löytyy aiheita OA:n toimenpiteille.

OAK 1933, 69—71, tapauksessa OA lähti liikkeelle EK-keskustelun pohjalta. Tapaukseen liittyvässä kirjeessä 6/16. 1. 1933 pyydettiin PuolM:ä antamaan selityksensä sen vuoksi, että budjetin eduskuntakäsittelyn yhteydessä oli puolustusministerin lausumasta eräitten edustajien mielestä pääteltävissä ministeriön menetelleen virheellisesti ja eduskunnan budjettivaltaa loukkaavasti. Ko. kes-

D. LISÄINFORMAATION HANKKIMINEN

1. Tiedon hankkimisen vapaus

Asian vireilletulon aiheuttava informaatio ja käsittelyssä kertyvä lisäinformaatio ovat OA:n valtuuksien kannalta yhdenveroisia. Samat tietolähteet tulevat ymmärrettävästi kysymykseen molemmissa tapauksissa. Informaation hankkiminen on riippumaton tavasta, jolla asia on tullut vireille, taikka siitä, mitä informaatiota asiassa on jo saatu. Asiaan vaikuttamatonta on myös se, mitä tai ketä asia koskee tai onko ko. tiedon hankkimiseen käytettävissä muitakin keinoja. Ainoa tähän kuuluva velvollisuus on se, että ennen syytetoimenpiteitä tulee sen, jota vastaan syytettä tullaan ajamaan, OAJS 6 §:n mukaan saada tilaisuus määräajan kuluessa antaa asiassa selvitys. Kuten myöhemmin (217) esitetään katson, että samaa menettelyä on noudatettava myös ennen huomautuksen antamista tai kurinpitoesityksen tekemistä. Huomattakoon myös, että esim. purkuesityksen tekeminen edellyttää määrätyssä muodossa olevan tiedon mukaanliittämistä. Eräistä erityiskysymyksistä voidaan lisäksi esittää seuraavaa.

a. Asiakirjat ja pääsy asiakirjoihin

HM 49,2 §:n ja OAJS 2 §:n mukaan on OA:llä oikeus saada tieto viranomaisten »pöytäkirjoista». Tämän on katsottu merkitsevän OA:n rajoituksetonta oikeutta tiedonsaantiin viranomaisten asiakirjoista. AsiakJulkL ei tavallisena lakina ja yleissäädöksenä voi vaikuttaa HM:ssa olevan erityissäännöksen tulkintaan. HM:n sanonnan »pöytäkirjoista» on katsottava tarkoittavan ainakin kaikkia niitä asiakirjoja, joita oikeudellisessa kielenkäytössä voitaisiin kutsua pöytäkirjaksi, siitä riippumatta, miksi asiakirjaa jonkin yksittäistapauksen tai hallinnonhaaran puitteissa tosiasiallisesti kutsutaan. Säännöstä ei kuitenkaan voitane rajoittaa koskemaan vain tehdyn päätöksen tai päätöksentekomenettelyn kirjaamisen sisältäviä asiakirjoja. Mitään OA:n tiedonsaantivaltuuk-

---

kustelussa oli nimenomaisesti viitattu siihen, että myös OA:n tulisi kiinnittää asiaan huomiota (32 vp ptk II, 1758; ed. *Helo*). OA:n kertomuksessa on vasta vuodesta 1952 ilmoitettu, mihin toimenpiteisiin omat aloitteet ovat johtaneet.

sista ei voida tarkastella asetetuista tavoitteista riippumattomana, valtuutuksena valtuutuksen itsensä vuoksi. Pikemminkin on lähdettävä lainsäätäjän tarkoituksesta ja käsitettävä kaikki tiedonsaantivaltuudet yhtenä kokonaisuutena. Ymmärtääkseni OA:n tarkastus-, läsnäolo- ja »pöytäkirjojen» saantioikeus sekä virka-avun saantioikeus muodostavat kokonaisuuden, osoittavat lainsäätäjän pyrkimystä luoda takeet sille, että OA saa kaiken sen tiedon ja selvityksen, jota hänen tehtäviensä hoitaminen edellyttää. HM 49,2 §:n asiakirjoja koskeva säännös on osa tätä kokonaisuutta ja sen puitteissa ei voitane päätyä muuhun lopputulokseen kuin että säännös tarkoittaa kaikkia viranomaisen hallussa olevia, virkatoiminnan puitteissa laadittuja tai kertyneitä asiakirjoja.[206]

Käsittääkö OA:n oikeus asiakirjojen saamiseen viranomaisessa, lähinnä ylioikeuksissa, laaditut sisäiset muistiot? Jotta tällaisen muistion saaminen edellä esitetyn mukaan jäisi OA:n valtuuksien ulkopuolelle, pitäisi voida selvästi osoittaa, että se ei ole virkatoimintaan liittyvä ja tämän vuoksi virastossa oleva asiakirja. Muistio laaditaan virkatarkoituksiin ja sitä käytetään tilanteissa, joissa ko. henkilöt toimivat virassa ja virkavastuulla. OA:llä on oikeus olla tuomioistuimen istunnossa läsnä päätöstä tehtäessä ja mm. käsiteltäessä muistiossa esitettyjä asioita. OA:llä on oikeus tutkia esim. ylioikeuden jäsenten ja esittelijäin kaikkia virkatoimia. Edelleen on OA:llä oikeus tehdä tarkastuksia ylioikeuksissa ja

---

206 Tiedonsaantia koskevien valtuuksien käsittäminen toisistaan irrallisina ja niitten sellaisina tulkitseminen johtaisi ristiriitaisiin tuloksiin. OA:llä saattaisi silloin olla oikeus läsnäolemalla kuulla selvityksiä, joista on olemassa tai joista tehdään viranomaisessa asiakirja, jonka saamiseen hänellä ei kuitenkaan olisi parempaa oikeutta kuin viranomaisilla yleensä. Samoin voitaisiin tällöin väittää, että OA:n oikeus saada tieto ylioikeuksien päätöksistä riippuisi joko siitä, miten laajaksi tulkitaan sana pöytäkirja, taikka se olisi kokonaan muun sääntelyn kuin HM 49 §:n varassa. Sen sijaan OA:n oikeus saada tieto alioikeuden »pöytäkirjasta» nojaisi juuri HM 49 §:ään. Pöytäkirja-sanaan keskittyminen voisi johtaa siihen, että OA saa suoraan HM 49 §:n nojalla tiedon sosiaalilautakunnan pöytäkirjasta, kun sen sijaan jäljennöksen saaminen sosiaalijohtajan tai lääkärin ratkaisusta jäisi riippumaan muuntasoisista säännöksistä.

Käytännössä on miltei yksinomaisena menettelynä — tarkastuksia lukuunottamatta — hankittaessa asiakirjoista tietoa ollut se, että asiakirja tai jäljennös siitä tilataan virastoon. Tiedonsaantioikeus asiakirjoista ei yleensä ole käytännössä aiheuttanut ongelmia. Ks. kuitenkin OAK 1931 37—38, ja OAK 1934, 124—. Asiakirjojen julkisuusperiaatteen soveltamisesta pöytäkirjoihin ja viranomaisen sisäisiin muistioihin ks. myös *Andersson*, JFT 1964, s. 504 erit. alav. 81 ja 82.

tutustua niissä säilytettäviin asiakirjoihin sekä asiakirjain säilytykseen. Laissa ei ole edellytetty muistioiden säilyttämistä erikseen tai muista poikkeavalla tavalla.

OA:n oikeutta viranomaisessa olevien muistioiden saamiseen ei voida torjua sillä perusteella, että muistion laatiminen ei ehkä ole ollut pakollista tai että muistion liittäminen jutun muihin asiakirjoihin on ehkä riippunut sen laatijan harkinnasta. OA:n oikeus saada viranomaisessa oleva asiakirja on tässä kuten muittenkin asiakirjojen kohdalla riippumaton siitä, onko olemassa säännöksiä, jotka edellyttävät ko. asiakirjan esiintuloa jutun käsittelyssä tai sen säilyttämistä viranomaisessa.

Säännösten nojalla tuskin voidaan perustella muuta käsitystä kuin, että OA:llä on viranomaisen sisäisiin muistioihin samanlainen oikeus kuin muihinkin viranomaisessa oleviin asiakirjoihin. Tämän käsityksen vastaista käytäntöä ei ole tiedossani.

Ulkomailla, esim. Norjassa oikeusasiamies-instituuttia luotaessa, on esitetty epäilys, että valvojaviranomaisen oikeus saada nähdäkseen viranomaisen sisäisiä muistioita on omiaan jäykistämään viranomaisen päätöksentekomenettelyä ja tekemään muistioista neutraalin sisällyksettömiä. Se, että asiakirjojen julkisuus käsitetään Ruotsissa ja Suomessa muista maista poikkeavasti, tekee tämän argumentin oikeuspoliittisenkin merkitsevyyden Suomessa kyseenalaiseksi. Kysymys muistioiden luettavaksi saamisesta ei ole tietääkseni aktualisoitunut lainvalvojien käytännössä. Kun lainvalvojien käytännössä kaikkiaankin on hyvin vähän tapauksia, joissa on tutkittu ylioikeuden jäsenten toimia tuomarinvirassaan, ei täällä nähdäkseni ole tukea ajatukselle, että muistioiden julkitulemisen pelko voisi tosiasiallisesti vaikuttaa niitten laatimisessa.

b. Lausunnon tai selityksen pyytäminen viranomaiselta

OAJS 6,2 §:n mukaan ovat viranomaiset velvolliset antamaan OA:lle tämän kulloinkin tarvitsemaa virka-apua. OA voi kohdistaa tiedonsaantia tarkoittavan pyynnön paitsi siihen viranomaiseen, jota asia välittömästi koskee, tarpeen mukaan myös mihinkä tahansa muuhun viranomaiseen. Tiedonhankkimistapa on vapaasti valittavissa.[207] Viranomai-

[207] Käytännön terminologia on nykyisin se, että viranomaiselta, jota kantelu koskee tai jonka virkatointa muuten tutkitaan, pyydetään kirjallisena ns. selitys, mikäli katsotaan ilmeiseksi, että asiassa on virheellisesti menetelty. Mikäli virheellisyys kantelussa esitettyjen väitteiden nojalla on epäselvä tai asiassa vain muuten halutaan tietoa viranomaisen näkemyksestä, pyydetään viranomaiselta lausunto. Jos kantelussa on esitetty väitteitä, joiden arviointiin katsotaan tarvittavan lisäinformaatiota tilanteesta, saatetaan pyytää viranomaista selostamaan

sen virka-apuvelvollisuudesta sellaisenaan ei voida johtaa velvollisuutta perustelujen esittämiseen. Sen sijaan voidaan virka-apuvelvollisuuden katsoa sisältävän kaikkien niitten tietojen antamisen, joita OA ilmoittaa virkatehtävässään tarvitsevansa. Tämä nähdäkseni merkitsee sitä, että viranomainen on — ainakin tilanteissa, joissa laki säätää ratkaisussa huomioonotettavat tekijät — kysyttäessä velvollinen ilmoittamaan perusteet, joihin päätös nojaa. Käytännössä on OA hyvin harvoin katsonut aiheelliseksi turvautua uuden lausunnon pyytämistä tuntuvampiin toimenpiteisiin sen johdosta, että viranomainen on laiminlyönyt asianmukaisen tiedon antamisen.[208]

c. Muu tiedon hankkiminen

Henkilöllä, johon kohdistunutta virkatoimintaa OA tutkii, — oli hän sitten kantelija, tarkastuksen aikana OA:n puheilla käynyt tai asianosainen OA:n omasta aloitteestaan tutkimassa asiassa — ei ole velvollisuutta lisätietojen antamiseen OA:lle. Eri asia on, että virka-apuna suoritettu poliisikuulustelu voi kohdistua myös häneen. Säännönmukaisesti voidaan olettaa ko. henkilön katsovan, että pyydettyjen tietojen toimittaminen OA:lle on hänen intressissään. Käytännössä otetaan asianosaiseen hyvin harvoin yhteyttä lisätietojen saamiseksi.

---

ko. asiaa. Kaikki nämä pyynnöt lähetetään OA:n allekirjoituksin. Sama pitää paikkansa myös lausunnoista, joita pyydetään muulta kuin ao. viranomaiselta. Huomattakoon, että myös selitystä on voitu pyytää miltä viranomaistasolta tahansa, esim. taltiossa 20/31. 1. 1928 pyydettiin VN:lta selitystä eräästä lupapäätöksestä pakkolunastukseen.

208 Taltiossa 203/20. 12. 1926 ilmoitti OA asian Vaho:lle kurinpitotoimenpiteitä varten sen jälkeen, kun vankilanjohtaja oli samassa asiassa toistuvasti antanut OA:lle erheellisiä tietoja. OAK 1962, 69, on selostettu tapaus, jossa OA antoi VN:n esittelijälle huomautuksen OA:n kertomuksen liitettä varten tarvittavien tietojen puutteellisesta esittämisestä. OAK 1968, 59—62, tapauksessa OA kohdisti kritiikkiä viranomaisen esittämien perustelujen heikkouteen. Pakkokeinoista viranomaisen niskuroidessa ks. myös OKK 1923, 17—18, tapaus, jossa OK oli pyytänyt KO:n tuomarilta lyhennysotetta määräajassa. Kun tätä ei ollut saatu ja tapaus ei ollut ensimmäinen laatuaan, OK kääntyi HO:n puoleen pyytäen tätä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. HO velvoitti sitä varten pannun sakon uhalla tuomarin toimittamaan pyydetyn otteen OK:lle ja tuomitsi hänet lisäksi virkavirheen johdosta sakkoihin. Kuten edellä on viitattu, on OA:n virasto ollut melko kärsivällinen pyydettyjen tietojen viipymisen suhteen.

Siihen, ettei asianosaiselta pyydetä asiaa koskevaa lisätietoa, lienee erilaisia syitä. Asianosaisen antamia tietoja saatetaan epäillä sen vuoksi, että ne ovat hänen omassa asiassaan annettuja. Säännönmukainen asioiden vireilletulotapa OA:n virastossa on kantelu, ja voidaan olettaa, että asianosainen on esittänyt tiedossaan olevan relevantin informaation jo kantelussa. Vaikutusta voi olla myös käsityksellä, että asianosaisen antama tieto ei yksinään voi riittää toimenpiteitä koskevaan ratkaisuun ja että tarvittava tieto on helpommin saatavissa suoraan viranomaiselta. Osasyynä voi myös olla se, että valtaosa asioista koskee suljetuissa laitoksissa olevia ja että OA:n virastossa ei ilmeisesti olla kovin taipuvaisia olemaan laitoksen johdon ohi kosketuksissa suoraan kantelijaan.

Merkittävämpää kuin se, ettei kantelijalta pyydetä lisätietoja, on kuitenkin se, että kantelijalle hyvin harvoin varataan tilaisuus antaa vastineensa, ts. esittää oma käsityksensä niistä tiedoista, jotka OA kantelun perusteella on viranomaisilta saanut. Tästä kysymyksestä ks. myöhempää esitystä (220).

Säännönmukaisesti ei OA:llä ole aihetta kannanottojen hankkimiseen yksityisiltä, jotka eivät ole asiassa osallisina. Tällainen tarve saattaisi lähinnä ilmetä eräitten edustus- tai yhteistoimintajärjestöjen, esim. kunnallisjärjestöjen kohdalla. Kuten asianosaisella ei sivullisellakaan yksityisellä ole velvollisuutta tietojen antamiseen suoraan OA:lle.[209]

2. Virka-apu, kuulustelut ja kysymys pakkokeinoista

OA:lle OAJS 6,2 §:n mukaan kuuluva oikeus saada virka-apua ei ole rajoitettu mihinkään viranomaistyyppiin. Se ulottuu siten kaikkiin julkista valtaa käyttäviin elimiin, joita voidaan pitää viranomaisina. Virallisten syyttäjien osalta on säännöksessä määräys, että OA voi määrätä virallisen syyttäjän ajamaan syytettä. OAJS 3 §:ssä on erityissäännös eduskunnan sihteerin tiedonantovelvollisuudesta EK:aa koskevissa

209 Käytännössä sivullisten kuulemista tapahtuu hyvin harvoin. Eräänä esimerkkinä on taltio 1144/8. 8. 1953, jossa OA *Kastari* pyysi Asianajajaliiton lausuntoa erään asianajajan velkoman palkkion johdosta. *Leskinen*, 7, mainitsee esimerkkinä mahdollisuudesta pyytää lausuntoja muilta kuin viranomaisilta lausunnon pyytämisen Kaupunkiliitolta kunnallisvirkamiestä koskevassa asiassa. — RL 17:8 §:n soveltamisesta lainvalvojalle annettavan informaation paikkansapitävyyden sanktiona ks. OKK 1962, 42—43, sekä myös *Kekomäki*, LM 1954, 125—126.

asioissa. OA:llä voi olla tarve saada viranomaisen toiminnasta virka-apuna tietoja joko ao. viranomaiselta itseltään taikka tätä ylemmältä viranomaiselta. Virka-avun pyytämiseen muilta kuin ko. hallinnonhaaran viranomaisilta ei säännönmukaisesti liene aihetta muulloin kuin pyydettäessä poliisilta tutkimusapua. Poikkeuksellisesti saatetaan virka-apua pyytää pakkokeinojen kohdistamiseksi ko. virkamiestä vastaan.[210] Kuten virka-avussa yleensäkään, ei virka-apupyyntö tässä laajenna sen viranomaisen kompetenssia, jolta virka-apua pyydetään. Vastaavasti eivät OA:n kompetenssia koskevat rajoitukset vaikuta hänelle virka-apua antavan viranomaisen kompetenssiin. Virka-apuna suorittamissaan tutkimuksissa poliisi on siten esteetön kuulustelemaan myös yksityisiä kansalaisia taikka hankkimaan yksityisen kansalaisen omaa toimintaa koskevaa lisäselvitystä.

On toisinaan lausuttu, että OA voi suorittaa kuulusteluja. Kuulusteluna pidän tässä vain sellaista tiedonhankkimistilannetta, jossa tiedon hankkijalla on tietyt oikeudelliset valtuudet ja johon tiedon antaja tulee ja jossa hän toimii tietyn sanktion alaisena. Kun valtuus saada virka-apua ei laajenna OA:n omia valtuuksia, määräytyvät OA:n valtuudet yksinomaan häntä koskevien normien mukaan. OA ei ole poliisi siinä mielessä kuin poliisilainsäädäntö edellyttää. Mitään OA:tä koskevaa erityisvaltuutusta kuulustelujen suorittamiseen ei ole. Säännöksiä ei ole myöskään siitä, että kansalaisen olisi OA:n määräyksestä tultava kuulusteltavaksi, taikka siitä, että hänen olisi OA:n toimittamassa kuulustelussa sanktion uhalla kerrottava totuus. Riittävänä perusteluna kuulusteluvaltuuksille, jotka ovat eräs kansalaisen oikeuksiin kajoava virkavaltuus, ei myöskään voida pitää toteamusta, että kyseessä on korkea viranomainen, jonka toimintojen laatu vaatii tällaista valtuutta. Ainoa perustelu, jolla voitaisiin tukea ajatusta OA:n valtuuksista kuulustella, olisi se, että OA katsotaan syyttäjäksi siinä mielessä kuin rikosprosessuaalinen lainsäädäntö edellyttää ja että tähän syyttäjän ominaisuuteen katsotaan sisältyvän myös kuulusteluvaltuus. Pidän tämänkaltaista OA:n lukemista syyttäjiin ja johtopäätösten tekoa sen pohjalta virheellisenä. Tällaisia päätelmiä on kuitenkin tehty, nähtävästi myös myöhemmin esitettävän vangitsemisoikeus-kysymyksen kohdalla. Asiaa on sen vuoksi syytä käsitellä tarkemmin.

---

[210] Esimerkkinä pakkokeinoista ks. edellä alav. 208 esitetty OKK 1923, 17—18.

HM 49 §:n mukaan OA:llä on sama oikeus kuin OK:lla ajaa tai ajattaa syytettä virkatoimesta ja hän toimii tällöin virallisista syyttäjistä säädetyllä vastuulla. OAJS 5 §:n mukaan OA:llä on sama oikeus kuin OK:lla ajaa syytettä virkavirheestä KKO:n tai KHO:n jäseniä vastaan. Muissa kuin tässä ja ministerisyytetapauksessa hän on OAJS 6 §:n mukaan oikeutettu määräämään syyttäjäksi virallisen syyttäjän tai valtuuttamansa toisen henkilön. Säännöksissä ei lausuta muusta kuin OA:n oikeudesta ajaa tai ajattaa syytettä. Säännösten nojalla voidaan ajatella seuraavat kolme vaihtoehtoa: 1) OA on käytetyistä sanonnoista huolimatta tarkoitettu rinnastettavaksi virallisiin syyttäjiin muutenkin kuin itse syyttämisen osalta, 2) kysymys tällaisesta rinnastuksesta on jäänyt laissa sääntelemättä, laissa on aukko ja 3) säännöksillä on tarkoitettu vain sitä, mitä niissä lausutaan, eikä OA siten ole rinnastettu syyttäjiin muulla tavoin kuin mitä säännökset expressis verbis edellyttävät.

Vaihtoehdosta 1) voidaan lausua seuraavaa. OA:n rinnastaminen syyttäjiin ei ole mikään OA-instituutin essentiale. Kuten eri OA-järjestelmiä vertailevasta taulukosta ilmenee, on syyttämisvaltuus vain Ruotsiin ja Suomeen rajoittuva poikkeus. — Jos OA olisi tarkoitettu rinnastettavaksi syyttäjiin laajemmalti kuin HM 49 §:n sanamuoto vaatii, on syytä edellyttää, että rinnastus on tietynsisältöinen. Tämän sisällön rajaamiselle ei kuitenkaan ole ohjetta. HM 49 §:ssä lausutaan OA:n oikeuksien olevan samankaltaiset kuin OK:lla. OA:llä ei kuitenkaan ole syyttäjien nimitysoikeutta, oikeutta näihin kohdistuviin kurinpitotoimiin, devoluutio- ja substituutio-oikeutta muissa kuin itse vireille panemissaan virkasyytejutuissa eikä myöskään legaliteetti-periaatteen mukaista syyttämispakkoa. OA:llä ei myöskään ole RVA 22 §:n säännöksessä OK:lle säädettyä valtuutta antaa vangitsemisvaltuus. Mikään sanotuista valtuuksista ei soveltuisikaan yhteen sen ajatuksen kanssa, että OA on — myös syyttäjiin nähden — viranomaiskoneiston ulkopuolinen orgaani. Kun säännöksistä ei ole johtoa, jäisi OA:n rinnasteisuus OK:iin »syyttäjänä» — ja siis ohi OA:tä koskevien säännösten — laajuudeltaan riippumaan täysin määrittelemättömistä tekijöistä. Jos taas OA ajatellaan rinnastettavaksi syyttäjiin yleensä, siis tiettyyn viranomaiskoneistoon sellaisenaan eikä erityisesti OK:iin, jäävät hänen valtuutensa vieläkin epämääräisemmiksi. Selvyyttä ei ole siitä, määräytyisivätkö OA:n valtuudet, menettelymuodot ja vastuu esim. nimismiehen, kaupunginviskaalin vai kanneviskaalin toimintaa koskevien säännösten mukaan. Jos HM 49 §:n säännöksen katsottaisiin sisältävän väljän viittauksen syyttäjiin yleensä, merkitsisikö tämä esim. sitä, että OA:n valtuudet ja hänen toimintaansa koskevat muotomääräykset muuttuisivat kaupunginviskaalien ohjesäännön sisältävän asetuksen muutosten myötä?[211] — Vaihtoehto 1) ei nähdäkseni ole perusteltavissa.

---

211 Huomattakoon, ettei ole olemassa esim. yleistä »syyttäjän» valtuutta kuulustelujen suorittamiseen. Se, että joillekin syyttäjille on annettu nimenomaisissa

Vaihtoehto 2) merkitsisi sitä, että säännöksen sanamuodon ulkopuolelle lankeavat kysymykset OA:n syyttämistoiminnasta ja siihen liittyvistä tekijöistä ovat jääneet sääntelemättä. Tahallista sääntelemättä jättämistä ei voida päätellä HM 49 §:n tai OAJS:n säännösten syntyvaiheitten nojalla eikä sellaista nähdäkseni voida myöskään yleensä olettaa EK:aan liitetyn korkean viranomaisen kohdalla. Toinen mahdollisuus olisi se, että lainsäätäjä ei ole lainkaan mieltänyt tällaisia ongelmia. Siihen nähden, että kyseessä oli uudessa perustuslaissa muitten ongelmien sivussa suhteellisen vähälle huomiolle jäänyt instituutti, tällainen mahdollisuus on olemassa. Sen olettamisella ja sillä operoimisella tulkinnoissa ei kuitenkaan ole vahvaa perustetta, koska kyseessä on perustuslaissa järjestetty viranomainen, jonka valtuuksista myös ko. alalla on perustuslaissa verrattain selväsanainen lausuma. Vaihtoehdon hyväksyminen merkitsisi kysymyksen jäämistä muodostuvan käytännön [212] ratkaistavaksi.

---

säännöksissä tällainen valtuus ja että toisaalta maaseudun syyttäjät — nimismies ja poliisitarkastajat — ovat samalla myös poliisiviranomaisia ja siten kuulustelemaan oikeutettuja, ei tätä muuta. Jos sivuutetaan eräät erityisalat, kuten tulli- ja sotilasrikokset, ja ne tapaukset, joissa syyttäjäviranomainen samalla on poliisiviranomainen, jäänevät tosiasiassa kuulustelua sisältävät syyttäjäntoiminnat hyvin vähiin. Ks. esim. *Tirkkonen,* I, 305, alav. 31 sekä *Tirkkonen,* II, 421.

[212] *Tirkkonen* (I, 296—) ja *Granfelt* (96—) jakavat syyttäjät yleis- ja erikoissyyttäjiin ja lukevat viimeksi mainittuihin OA:n. Juuri kuulustelutilannetta ja perättömän lausuman sanktiota silmälläpitäen katsoo OA:n syyttäjäksi *Kekomäki,* LM 1954, 106—107, alav. 45. Mainittakoon myös, että OA *Lilius* vastatessaan HeSa:ssa esitettyyn kritiikkiin OA:n passiivisuudesta kirjoitti (HeSa 19. 11. 1932, s. 8) mm.: »Viralliset syyttäjät ja poliisiviranomaiset eivät myöskään ole oikeusasiamiehen käskynalaisia, koska hän itse ei ole yleinen syyttäjä, eikä hän voi niille antaa lähempiä määräyksiä tai yleisiä toimintaohjeita. Sitä vastoin oikeusasiamies on velvollinen valvomaan että, jos rikos on tapahtunut, yleinen syyttäjä täyttää lain mukaisen velvollisuutensa ryhtyä asiaa tutkimaan ja, jos aihetta on, syytteeseen panemaan. Ainoastaan jos tämä laiminlyödään, on oikeusasiamiehellä aihetta puuttua siihen.»

Mielenkiintoinen on tässä kohden *Honkasalon* ja *Salmialan* yhteisesti antama lausunto ns. Korsimon jutussa. OA:n katsottua päätöksessään 181/5. 2. 1958, ettei asiassa tehty kantelu mm. kuluneen pitkän ajan huomioon ottaen antanut aihetta toimenpiteisiin, antoivat *Honkasalo* ja *Salmiala* Uuteen Suomeen (12. 2. 1958) lausunnon, jossa he nähtävästi varauksitta lukivat OA:n syyttäjiin. Lausunnossa sanottiin mm.: ». ... Voimassaoleva oikeutemme on syyttäjän syytevallan käyttämiseen nähden ... ns. legaliteetti- eli lakimääräisyysperiaatteen kannalla... Sanotun mukaisesti on siis eduskunnan oikeusasiamieskin, paitsi kysymyksen ollessa vähäpätöisistä virkarikoksista, velvollinen kompetenssinsa puitteissa nostamaan syytteen viranomaista vastaan niin pian kuin syytteen tueksi on olemassa niin paljon todistusaineistoa, että se tekee rikoksen todennäköi-

Vaihtoehto 3) merkitsisi sitä, että OA:llä ei ole syyttämistoiminnan ja syyttäjien kanssa muuta yhteistä kuin se, että hänellä on valta säännöksissä lausutuin tavoin ajaa tai ajattaa syytettä. Ymmärtääkseni säännösten sanamuoto, muitten tulkintamahdollisuuksien kyseenalaisuudenkin huomioon ottaen, on riittävä peruste omaksua tämä käsitys tilanteesta, joka vallitsi HM:n ja OAJS:n säätämisen jälkeen.

Käytännössä on aivan säännönmukaisesti turvauduttu virka-apuun tutkimusten suorittamisessa. OA:n virastossa on suoritettu vain joitakin vapaamuotoisiksi ymmärrettyjä kuulusteluja. OA on antanut vain harvoja, menestykseltäänkin nähtävästi kyseenalaisiksi jääneitä tutkimismääräyksiä. Vaihtoehdon 3) mukainen käsitys OA:n toimivaltuuksista on siten nähdäkseni edelleenkin oikea.[212]

Kirjallisuudessa on arvovaltaiselta taholta lausuttu, että OA:llä on oikeus vangitsemiseen. Edellä esitetystä jo ilmenee käsitykseni OA:n sellaisista sanktioiduista valtuuksista, joita ei voida johtaa suoraan lain säännöksistä. Koska esittämääni saatetaan pitää riidanalaisena, on aiheellista puuttua vielä erikseen vangitsemisoikeuteen.

Tirkkonen (II, 39) lausuu vangitsemisoikeudesta enempiä perustelematta: »Lisäksi on eräillä muillakin viranomaisilla vangitsemisvalta. Tähän seikkaan viitataan RVA 22,4 §:ssä lausumalla, että laissa on erikseen säädetty, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä muukin viranomainen voi antaa vangitsemismääräyksen. Tyydyn mainitsemaan, että

---

seksi... Selvää on, että rikoslain säätämät syytteen vanhentumisajat sitovat ehdottomasti oikeusasiamiestäkin eikä hänellä niin ollen ole valtaa olla nostamatta syytettä lain mukaan vanhentumattomasta rikoksesta...» Kun kannanoton esittäjinä on kaksi rikosoikeuden professoria, joista toinen oli aikaisemmin toiminut OAV:nä, on lausunnolla luonnollisesti arvovaltaa. On kuitenkin syytä huomata, että lausunto on annettu poliittisen päivälehden pyynnöstä erään julkista huomiota herättäneen asian johdosta välittömästi sen jälkeen kun OA oli antanut päätöksen asiassa.

Tapauksista, joissa OA on osallistunut tutkimusten toimituttamiseen muulla tavoin kuin virka-aputeitse, ks. edellä alav. 199. Ns. Salaputkijutussa (OAK 1952, 27—43; DN 150/52) suoritti OA:n sihteeri OA:n määräyksestä »kuulusteluja» ja OA *Kastari* »kuulusteli» puhemies *Fagerholmia* (esim. EK:n arkistossa olevien asiakirjojen vihko N:o 18, lisäkuulustelupöytäkirja N:o 3). Ns. Kätilöopiston jutun (OAK 1961, 44—67) yhteydessä esitettyjen tietojen johdosta suoritettiin OA:n virastossa sihteerin toimesta pankinjohtaja *Simosen* ja kansanedustaja *Leskisen* »kuulustelu» (ks. taltio 970/28. 5. 1962 sekä DN 451/62 oleva kuulustelupöytäkirja 13. 4. 1962). OA *Leskinen* on 24. 9. 1969 suullisesti esittänyt käsityksenään, että tällainen kuulustelu tapahtuu täysin vailla sanktioita sekä kuulusteluun tulovelvollisuuden että totuusvelvollisuuden kannalta. Ks. myös *Wennergren*, 21.

vangitsemisoikeus on myös oikeuskanslerilla, apulaisoikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä.» Lausuma on kirjoitettu 1953 ja siis ennen RVA 22 §:n muutoksia 353/15. 6. 1956 ja 554/22. 10. 1965. Nämä muutokset eivät kuitenkaan ole olleet tässä kohden merkitseviä. *Tirkkosen* Suomen Prosessioikeus pääpiirteittäin -teoksen kaikkiin kolmeen painokseen sisältyy perusteluitta esitetty lausuma »erikoismääräysten mukaan on vangitsemisoikeus myös oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä» (1 p. 209, 2 p. 203, 3 p. 208.). RVA 23 §:n edeltävät versiot, jotka on voitu *Tirkkosen* teoksissa ottaa huomioon, ovat 515/1. 7. 1948, 1002/17. 12. 1943, 76/2. 3. 1940, 222/3. 6. 1938, 26/27. 1. 1933, 13/23. 1. 1931 sekä itse RVA 39/19. 12. 1889. Mikään näistä laeista ei sisällä viittausta OA:een.

Viittaus siihen, että muissa laeissa saattaa olla erityismääräyksiä vangitsemisoikeudesta, tuli RVA 22 §:ään laissa 26/27. 1. 1933. Siinä myös oli ensimmäistä kertaa edellytetty SisM:lle ja OK:lle valtuus antaa vangitsemisoikeus. Tämän sanamuodon nojalla toteaa *Granfelt* (Straffrättslig häktning, 40—41): »Av slutmom. i SP § 22 uti dess genom L 27. 1. 1933 givna lydelse framgår, att ovan stående uppräkning icke är uttömmande. Utom tvivel torde nämligen stå, att häktningsrätt tillkommer åtminstone justitiekanslern och dennes adjoint samt riksdagens justitieombudsman ävensom hovrätternas advokatviskaler och vederbörande åklagare i tullmål, envar inom området för sin åtalsrätt.»

Vuoden 1933 lakiin johtaneen HE:n perusteluissa todettiin lain tarkoitukseksi RVA 22 ja 23 §:ien saattaminen sopusointuisiksi ja vangitsemisoikeuden järjestäminen käytännölliseksi. Muita säädöksiä koskevan viittauksen perusteluiksi HE:ssa lausuttiin: »Kun erikoislaeissa saattaa käydä tarpeelliseksi myöntää vangitsemisoikeus muillekin viranomaisille kuin kysymyksessä olevassa 22 §:ssä edellytetyille, kuten jo on tapahtunut esimerkiksi 16 päivänä huhtikuuta 1920 sotatuomioistuimista ja oikeudenkäynnistä niissä annetussa laissa, niin olisi, jottei tällaisissa tapauksissa joka kerta kävisi välttämättömäksi muuttaa mainittua lainpaikkaa, sen viimeiseksi momentiksi sisällytettävä sellainen viittaus, että laissa on erikseen säädetty, missä tapauksissa ja millä edellytyksillä muukin viranomainen voi vangitsemisen toimittaa.» Säännöksen ko. kohta on siten vähemmän viittaus jo olemassa olleisiin vangitsemisvaltuuksiin kuin varaus niitten säätämiseen myös muissa lainpaikoissa. Lvk ei mietinnössään lainkaan puuttunut kysymykseen, mitkä kaikki viranomaiset voisivat olla vangitsemaan oikeutettuja, eikä siihen täysistunnossakaan kajottu (lvk 21/HE 15/32 vp ja ptk 1393, 1424, 1505).

Kun kyseessä on jyrkästi kansalaisen perusoikeuteen puuttuva toimenpide, jonka suorittamiskompetenssista lainsäätäjä on useaan otteeseen ja suhteellisen vastikäänkin antanut tarkkoja säännöksiä, on lähdettävä siitä, että OA:llä voi olla vangitsemisoikeus vain, mikäli se perus-

tuu selvään laintasoiseen säännökseen. Siinäkin tapauksessa, että OA vastoin edellä esittämääni katsottaisiin »syyttäjäksi», ei nähdäkseni voitaisi katsoa, että hänellä on vangitsemisoikeus. RVA 22 § on tyhjentävä säännös, eikä sitä ole kirjoitettu sille pohjalle, että syyttäjillä virkakuntana olisi vangitsemisoikeus. Säännöksen sanamuodon mukaan riippuu muitten kuin lueteltujen syyttäjien pidätysoikeus muusta lainsäädännöstä. OA:tä koskevaa tällaista säännöstä ei ole. Nähdäkseni väistämätön johtopäätös on, että OA:llä ei ole vangitsemisoikeutta eikä sen mukaan myöskään oikeutta pidättämiseen. — Tietämäni mukaan OA:n käytännössä ei ole koskaan pidätetty eikä yritetty pidättää ketään.

De lege ferenda -näkökohdat antavat aihetta vielä eräisiin huomioihin. Se, ettei kuulustelu- ja vangitsemisvaltuutta ole yritetty omaksua eikä ole vaadittu säännösten muutosta, viittaa siihen, että tällaiseen valtuuteen ei ole tarvetta. Tieto, joka olisi saatavissa OA:n toimesta suoritettujen kuulustelujen kautta, on säännönmukaisesti saatavissa myös virka-aputeitse poliisin kautta. Viimeksi mainittu keino tulee oletettavasti olemaan yhtä lailla riittävä kuin se on ollut tähän saakka. Vangitseminen ei yleensä tule kysymykseen virkarikosten kohdalla. Poliisi- ja syyttäjätoiminnan kuten muittenkin viranomaistoimintojen hoitamista varten on omat koneistonsa. Koneiston ulkopuolisena valvontaorgaanina ei OA:n asiana ole hoitaa mitään viranomaisille kuuluvaa tehtävää, vaan ainoastaan valvoa, että kunkin hallinnonosan varsinaiset viranomaiset hoitavat nämä tehtävät. Tässä valvonnassa käytettävät keinot määräytyvät erillisinä eivätkä seuraa kulloinkin valvottavaa hallinnonhaaraa ja siinä sovellettavia keinoja. Se, että OA ei voi toimittaa kuulusteluja taikka määrätä vangittavaksi, voidaan siten nähdä yhtä lailla normaalina valvontajärjestelynä kuin esim. se seikka, että OA ei voi määrätä tilintarkastusta tai läpivalaisua toimitettavaksi.

E. INFORMAATION KÄSITTELY

1. Asioiden vireilletulo

OA:n viraston ulkopuolelta tulevista aloitteista valtaosan muodostavat kirjalliset kantelut. Kantelut toimitetaan, sen jälkeen kun ne on diarioitu ja niihin on merkitty saman kantelijan mahdollisesti vireillä

olevat tai aikaisemmin ratkaistut kantelut, suoraan OA:lle. OA tutustuu kanteluihin ja jakaa ne esittelijöille. Jako ei seuraa tiukkaa erikoistumista. Tässä vaiheessa ei yleensä anneta asian myöhempää käsittelyä koskevia ohjeita, vaan OA:n tutustuminen asiaan tähtää lähinnä asioiden jakamiseen eikä käsittelytavan alustavaan ratkaisemiseen. Sanottu pitää paikkansa myös kanteluista, jotka on OK:n virastosta siirretty OA:lle. Viranomaisten kirjoitukset, joita hyvin harvoin esiintyy, käsitellään periaatteessa samalla, asian laadun mukaan vapaasti muotoutuvalla tavalla. — Asian vireilletuloon ei liity muita velvollisuuksia kuin OAJS 7 §:ssä säädetty velvollisuus antaa kanteliijalle pyynnöstä todistus kantelukirjan vastaanottamisesta.[213]

Mikäli tarkastuksilla ilmenee seikkoja, jotka vaativat tarkastuksen ulkopuolella suoritettavia lisätutkimuksia, asia kirjataan tarkastuksen jälkeen erillisenä asiana ja sen valmistelu tapahtuu normaaliin tapaan. Muut omasta aloitteesta tutkittavaksi otetut asiat kirjataan erillisinä asioina OA:n ohjeen mukaan. Tällaisten asioiden alkukäsittely on samanlaista kuin kanteluasioiden käsittely.

2. Muu käsittely

Asian käsittelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat vähäiset, ja niihin tullaan OA:n velvollisuuksien osalta puuttumaan seuraavassa kappaleessa. Vaikka menettely voidaan katsoa oikeudellisesti ongelmattomaksi, pidän aiheellisena lyhyesti kuvata nykyistä käytäntöä.

Yksinkertaisissa asioissa riittää usein se, että esittelijä tutustuttuaan asiaan ja hankittuaan asiakirjatietoa esittelee luonnoksen asiassa annettavaksi päätökseksi. Näissä tapauksissa — esim. silloin kun kyseessä on yksityishenkilön menettelyä koskeva kantelu taikka purkuun tähtäävä kirje, jolla ei ole läpimenomahdollisuuksia — voi esiteltävänä lopputoimenpiteenä olla myös sihteerin kirje kantelijalle. Mikään asia ei tule lopullisesti päätetyksi yksinomaan sihteerin ratkaisulla. Mikäli lisäselvityksen hankkiminen edellyttää selityksen, lausunnon tai selostuksen pyytämistä, tämä aina tapahtuu OA:n allekirjoittamalla kirjeellä ja edel-

213 Esitetty asioiden jakaminen sihteerien valmisteltaviksi poikkeaa Tanskassa noudatetusta tavasta jakaa kantelut esittelijöille viikottaisen kierron puitteissa, ks. *Gellhorn*, 30. Diaritodistuksista ks. myöh. alav. 219.

lyttää siis esittelyä OA:lle.[214] Näytön harkinnassa on OA täysin vapaa. Edellä alaviitan 62 kohdalla esitetyin varauksin on lopullinen päätös aina ollut OA:n hyväksymä ja allekirjoittama ja esittelijän varmentama. Tämä pitää paikkansa sekä yksittäistapauksia koskevien päätösten että myöskin viranomaisille tehtävien esitysten taikka lainsäädännössä havaittujen puutteiden johdosta tehtävien huomautusten osalta.

Toteamus, että tietyt toimet suorittaa OA, kertoo vasta asian ulkonaisen, muodollisen puolen. Mahdollista olisi, että OA:n allekirjoitus jonkin päätöksen alla osoittaisi yhtä vähän hänen tosiasiallista osallistumistaan päätöksen muodostumiseen-taikka kontrolliaan päätöksen sisällöstä kuin esim. maaherran allekirjoitus LH:n päätöksen alla. Missä määrin näin on tai ei ole asianlaita, on vaikeasti osoitettavissa. Selvittelykeinona voitaisiin ajatella eri oikeusasiamiesten käytäntöjen ja niissä havaittavien erojen tutkimista taikka OA:n sihteerien haastattelemista taikka sen tutkimista, missä määrin taltioissa on OA:n tekemiä korjauksia sihteerin valmistamiin päätösluonnoksiin. Mikään näistä keinoista ei antaisi selvää tietoa, enkä pidä niihin ryhtymistä tässä tarpeellisena.

Tehtävien ratkaisujen luku OA:n virastossa on moniin muihin virastoihin verrattuna suhteellisen vähäinen ja OA:n laajalle ulottuva ratkaisujen tosiasiallinenkin kontrolli on siten mahdollista. Esittelijänä toimiessani ja instituuttia tutkiessani muodostunut käsitykseni on, että kyseessä ovat suuressa määrin OA:n henkilökohtaiset ratkaisut ja että instituutin kuvaaminen yhden valvovan henkilön persoonallista ratkaisua korostavaksi on siten tosiasiapuoleltakin täysin perusteltua. Useissa tapauksissa tämä henkilökohtainen kontrolli tosin saattaa rajoittua ratkaisun itsensä tarkistamiseen, ulottumatta ratkaisun tosiasiapohjan kontrol-

---

[214] Noudatettu menettely poikkeaa Ruotsin käytännöstä siinä, että siellä jo alkuvaiheessa tapahtuu asioiden jättäminen lehdistön saataville ja niiden kanteluiden karsiminen, joiden ei katsota antavan aihetta toimenpiteisiin. Ks. esim. *Wennergren*, 28—. — Vireilletuloon ei liity velvoitetta tai edes tapaa ilmoittaa ko. viranomaiselle asian esilläolosta. Huomaa tässä yhteydessä OKK 1928, 109—110, sekä OKK 1937, 52, esitetyt tapaukset, joissa OK nimenomaan katsoi, että asian tultua kantelun kautta hänen tutkittavakseen ko. virkamiehen esimies tai ylempi viranomainen ei saa sinä aikana ryhtyä asiassa toimenpiteisiin, vaan joutuu odottamaan OK:n ratkaisua. Vastaavanlaista menettelyä ei ole tiedossani OA:n käytännöstä. Siitä, että lausunnon pyytää aina OA itse, on poikettu taltiossa 172/24. 9. 1925, jossa OA:n sihteeri osoitti lääkintöhallitukselle pyynnön, että »oheellisten silakoitten kelpaavuudesta ihmisravinnoksi siellä toimitettaisiin asianmukainen tutkimus sekä että lausunto tuon tutkimuksen tuloksista tänne aikanaan lähetettäisiin.» Taltiossa 923/13. 4. 1954 pyysi sihteeri saamansa määräyksen mukaisesti Tampereen kaupunginviskaalilta OA:lle osoitettua lausuntoa. Kirjeen 1018/27. 5. 1955 mukaan lausunnonpyyntö oli sihteerin OA:n määräyksestä toimittama, koska OA oli tällöin virkamatkalla.

lointiin. Selvää ja myös tarkoituksenmukaista on, että mitä vähäisempi ja ennalta selvempi asia on ja mitä enemmän se kuuluu esittelijän sellaiseen kokemuspiiriin, johon OA voi luottaa, sitä ylimalkaisemmaksi ratkaisuehdotuksen kontrolli muodostuu. Vastaavasti korostuu OA:n henkilökohtainen osuus vaikeaselkoisissa tai ongelmalaadultaan uusissa asioissa, joissa toisaalta saatetaan päätyä myös useamman esittelijän kanssa tapahtuvaan, yhteistyömuotoiseen selvittelyyn.[215]

3. Velvollisuudet käsittelyssä

a. Velvollisuudet ao. viranomaista tai virkamiestä kohtaan

OAJS 6,1 §:n mukaan ei virkamiestä saa asettaa syytteeseen ilman, että hänelle on annettu tilaisuus antaa asiassa selvitys. Kuulemisvelvollisuudesta muissa tapauksissa ei ole säännöstä. Voidaan kysyä, liittyykö tällaista kuulemisvelvollisuutta OA:n muihin, selvää henkilöön kohdistuvaa moitetta sisältäviin reaktioihin, nimittäin kurinpitoesityksen tekemiseen ja huomautukseen. Asian tarkastelussa on syytä panna merkille, että OA:llä ei ole velvollisuutta raportoida kertomuksissaan tapauksia sillä perusteella, mihin toimenpiteisiin hän on niissä ryhtynyt. Huomautuksen tai kurinpitoesityksen esittäminen kertomuksessa on siten OA:n harkinnassa. Kertomuksessa julkistaminen sellaisenaan ei muutenkaan voisi riittää perusteeksi oikeudellisesti sitovan kuulemisvelvollisuuden olemassaololle. Tällainen velvollisuus voi siten perustua vain tavanomaiseen oikeuteen.

Tarkasteltaessa kysymystä tavanomaisoikeudellisen normin olemassaolosta on syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraavaan kolmeen kriteeriin: 1) Missä määrin käytännössä on menetelty yhdenmukaisesti niin, että voidaan puhua tavasta tosiasiallisena ilmiönä, 2) missä määrin ko. yhdenmukaista menettelyä noudattaneet ovat katsoneet olevansa tavan

---

[215] Kirjeessä 1098/17. 5. 1954 KtmK:lle OA *Kastari* mainitsi mm.: »Oikeusasiamies tekee näet ratkaisunsa esittelyjen nojalla, jossa sihteerien suullisella selostuksella on tärkeä merkitys. Lisäksi tulee tuon tuostakin esille vaikeita kysymyksiä, joissa on pidettävä neuvotteluja yhtaikaa molempien sihteerien kanssa. Ratkaisujen kaikinpuolisen harkinnan varmistamiseksi olen määrätietoisesti pyrkinyt mutkallisemmissa asioissa käyttämään tällaista kolleegista käsittelyä muistuttavaa menettelyä.» — Käsittelytavasta Ruotsin JO:n virastossa ks. *Wennergren*, 28—30.

siihen sitomia ja 3) miten ko. tavan sisältö suhtautuu osoitettavissa oleviin oikeudellisiin normeihin ja niistä ilmeneviin arvostuksiin. Mikäli voidaan osoittaa tosiasiallinen tapa, jota sen noudattajat ovat pitäneet oikeudellisesti sitovana ja joka on oikeudellisten normien kanssa sopusoinnussa, voidaan perustellusti katsoa, että kysymyksessä on tavanomaisoikeudellinen normi.[216]

OA:n viraston käytännössä on virkamiehen kuuleminen ennen huomautuksen antamista tai kurinpitoesityksen tekemistä nähtävästi ollut miltei poikkeukseton sääntö. Tiedossani on vain kaksi OAV:n antamaa huomautusta, joissa ei asiakirja-aineistosta päätellen ollut pyydetty huomautuksen saaneen henkilön selvitystä asiasta.[217] Viraston nykyisen henkilökunnan tiedossa ei suullisten ilmoitusten mukaan ole tapausta, jossa asianosaista kuulematta olisi annettu huomautus tai tehty kurinpitoesitys.

Kysymykseen, ovatko tavan noudattajat pitäneet itseään tapaan sidottuina, on vaikeampi vastata. Virastossa nyt toimivien käsitys kuulemisvelvollisuudesta ko. tilanteissa voidaan kuvata näin: kyseessä ei ole kirjoitettu oikeudellinen normi, mutta muunlaista menettelyä ei olisi pidettävä asianmukaisena. Lakimiehet lienevät meillä yleensä tottuneet pitämään oikeudellisesti sitovina normeina vain kirjoitettuja säännöksiä ja tuomioistuinkäytäntöä. Siihen, että jokin menettely lainvalvojan toiminnassa leimattaisiin epäasianmukaiseksi, saattaa siten tosiasiassa sisältyä voimakaskin, oikeudelliseen ajatteluun liittyvä negatiivinen arvostus.

---

216 Esitetyt kriteerit eivät luonnollisesti ole »oikeita» kriteerejä, vaan vain yritys hahmottaa kysymys tavalla, joka tekee argumentaation mahdolliseksi. Näitä kriteerejä ei voida edes väittää tyhjentäviksi. Tavan kiinteyden ohessa on merkitsevää, onko tavan rikkomisesta käytännössä aiheutunut oikeudellisesti relevantteja seuraamuksia. Sellaisen tavan kohdalla, josta voitaisiin poikkeamisia osoittaa, tämä kriteeri epäilemättä olisi olennaisen tärkeä. Nyt kysymyksessä olevan tavan kohdalla ei poikkeamisia ole osoitettavissa ja kun OA:n toiminta muodostaa »oikeudenalan», jossa oikeudellisia seuraamuksia normista poikkeamisesta ei juuri voida olettaa, on ko. kriteeri tässä sivuutettu. Merkitystä voisi olla myös sillä, ovatko ko. menettelyn ulkopuoliset pitäneet ko. tapaa tavanomais-oikeudellisen normin luovana. Nyt käsillä olevassa kysymyksessä ei yleisön, oikeustieteen tai muun viranomaiskoneiston kannanotoista nähdäkseni olisi tehtävissä mitään riittävän konkreettista johtopäätöstä.

217 Ks. taltiot 242 ja 243/19. 8. 1929. Kysymyksessä ovat OAV *Erichin* huomautus Tornion kaupungin »kanne»viskaalille siitä, että poliisikuulustelussa ei kantelijan pyynnöstä huolimatta ollut kuultu eräitä todistajia ja huomautus Tornion RO:lle siitä, että kantelijalle ei rikosjutussa ollut myönnetty hänen pyytämäänsä lykkäystä.

Asianosaisen kuuleminen tapauksissa, joissa tullaan ryhtymään kurinpitotoimenpiteisiin taikka antamaan huomautus, on epäilyksittä sopusoinnussa voimassaolevien oikeusnormien kanssa. Virkamiehelle annettu huomautus ei tosiasialliselta moitesisällöltään merkitsevästi poikkea lievimmästä RL 40: 21 mukaisesta virkarikosrangaistuksesta. Moitteen tosiasiallinen merkitys jopa saattaa muodostua virkamiehelle epämieluisammaksi OA:n antamassa, mahdollisesti julkisuuteen leviävässä huomautuksessa, kuin virkasyytteeseen annetussa, säännönmukaisesti julkisuudelta syrjään jäävässä RL 40: 21 mukaisessa varoituksessa. Asianosaisen kuuleminen, erityisesti milloin ratkaisu voi olla hänelle epäedullinen, on periaatteena hallinnossa yleisesti hyväksytty ja sen katsotaan muodostavan erään oikeusturvatekijän.[218]

Sanotun nojalla katson, että OA on tavanomaisoikeudellisen normin mukaan velvollinen kuulemaan virkamiestä ennen kuin antaa tälle huomautuksen tai tekee esityksen kurinpitotoimeen ryhtymisestä tätä vastaan. Kuulemista ei kuitenkaan voitane pitää oikeudellisena edellytyksenä huomautukselle silloin, kun huomautus annetaan virastolle kokonaisuutena. Yksilön oikeusturva, joka on kuulemissäännöstöjen päärationa, ei tällöin yleensä kuulemista vaadi. Eri asia on, että kuuleminen on tällöinkin yleensä tarpeen asian selvittämiseksi.

b. *Velvollisuudet kantelijaa tai muuta asianosaista kohtaan*

OAJS 7 §:n säännöksen mukaan OA:n tulee pyydettäessä antaa todistus kantelukirjeen vastaanottamisesta. Tämä säännös ei anna aihetta enempään tarkasteluun.[219] Muita asianosaiseen kohdistuvia oikeudellisia velvollisuuksia ei voida osoittaa.

OA:llä on oikeus pyytää kantelijalta tai muulta asiaosaiselta lisäselvityksiä. Mielisairaaloissa olevia lukuunottamatta hänellä on tähän oikeus ilman, että mikään muu viranomainen saa kirjeenvaihdon sisällöstä tie-

[218] Asianosaisen kuulemisesta hallinnossa ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä (1968), 110—148.

[219] Säännöksen ainoat tietämäni sovellutukset ovat taltio 364/30. 3. 1963 sekä DN 965/69 asiassa 21. 10. 1969 ja DN 1170/69 asiassa 20. 11. 1969 annetut diaritodistukset.

don. Tällaista mahdollisuutta käytetään hyvin harvoin.[220] Useissa tapauksissa ei vastaselitysoikeuden varaamiseen nähtävästi ole aihetta. Epäilyksettä on kuitenkin tapauksia, joissa näin on laita. Näissäkin saatetaan käytännössä lähteä siitä, että kantelija voi, jos katsoo viranomaisen asiassa OA:lle esittämän lausuman virheelliseksi, tehdä uuden kantelun. Tämäkin mahdollisuus edellyttää, että kantelija saa OA:n päätöksestä riittävän tiedon siitä, mitä viranomainen on lausunut. Ajatus, että kantelija voi halutessaan palata asiaan uudella kantelulla, ei ole yksilön oikeuksille kovinkaan paljoa suopeampi kuin ajatus, että asianosaisen ei alioikeudessa tarvitse saada tilaisuutta vastata vastapuolen lausumaan, kunhan hän saa tilaisuuden hakea annettavaan päätökseen muutosta.

Säännönmukainen menettely vankikanteluissa on se, että päätös ja — mikäli päätöstä ei ole annettu »pitkänä» — kantelukirje palautetaan kantelijalle laitoksen johdon kautta. Tämä merkitsee sitä, että laitoksen johdolla on tilaisuus tutustua kanteluun myös niissä tapauksissa, joissa se on osoittautunut perusteettomaksi. Suuressa osassa tapauksia tästä ei kantelijalle aiheudu mitään haittaa. Toisaalta voi olla vaikea osoittaa syitä, miksi vangin kantelun, joka on saattanut perustua väärinkäsityksiin, hetken mielialaan jne., pitää tulla vankilaviranomaisten tietoon, ehkä vielä vaiheessa, jossa vanki olisi halukas unohtamaan asian. Vangin kantelu saattaa myös koskea muuta kuin vankilaoloja ja vanki voi tästäkin syystä toivoa kantelun jäävän omaksi asiakseen. Oikeudel-

---

220 Viraston alkuaikoina suhtautuminen asioiden käsittelytapaan oli muodollisempi ja menettely enemmän hallintoviranomaista muistuttava. Tällöin myös selitysten pyytäminen tai välipäätöksen muodossa tapahtuva tilaisuuden antaminen vastaselitykseen oli tavanomaisempaa. Ks. esim. taltiot 28/16. 4. 1920, 101/20. 10. 1920, 36/24. 5. 1921, 50 ja 51/13. 6. 1921, 68/9. 9. 1921, 27/25. 2. 1922, 61/27. 6. 1924 ja 22/10. 2. 1925. Taltio 306/30. 10. 1931 on siitä mielenkiintoinen, että sen mukaan oli *tapana*, että vastaselitys tuli jättää itse tai valtuutetun kautta. Taltio on OA *Liliuksen*, jolla muutoinkin tuntuu olleen jyrkän tuomioistuinmallinen menettelytapa. Myöhemmät tietämäni tapaukset ovat taltiot 1255/14. 5. 1947, 1310/27. 5. 1947, 520/17. 3. 1955 sekä OAK 1958, 43—45, ja ainoana tuoreena tapauksena taltio 1836/29. 10. 1969 (DN 842/69), jossa vangille, joka oli kannellut eri kahvilaatujen tilaamisesta vankilan kanttiiniin, varattiin tilaisuus antaa vastine vankilanjohtajan lausuntoon. *Wennergrenin*, 29, esityksestä päätellen on vastineen antamismahdollisuuden varaaminen kantelijalle tavanomaista Ruotsin JO:n käytännössä. Samoin esittää Tanskan osalta *Gellhorn*, 31.

OA:n viraston ja kantelijan välisen yhteydenpidon kankeudesta mainittakoon, että varsin pitkään toimitettiin päätöksiä muuallakin kuin laitoksessa oleville kantelijoille tiedoksi paikallisviranomaisten kautta, nähtävästi myös tapauksissa, joissa kantelijan osoite oli tiedossa. Ks. esim. taltiot 142—145/3. 2. 1934 ja 1536—1539/19. 12. 1934 ja 459—464/17. 5. 1935, 1753—1757/31. 12. 1935 sekä nähtävästi viimeisinä tällaisina tapauksina 1613—1620/31. 12. 1936.

lista tai teknistä estettä ei ole sille, että OA:n kirjeet toimitetaan suoraan vangille. Käytännössä tällaista ei ole »miesmuistiin» tapahtunut.

Silloinkin kun kansalainen asioi viranomaisessa, hänelle kuuluu kirjesalaisuuden ja intimiteetin suoja. Sen rajoitukset ovat vain ne, jotka viranomaiskäsittelystä välttämättömyydellä seuraavat tai joita laki muutoin, esim. AsiakJulkL, edellyttää. Tämä koskee kaikkia kansalaisia. Kun kirjeen toimittamisen suoraan vangille ei nähdäkseni tarvitse merkitä kustannusten lisää, olisin valmis lähtemään siitä, että näin tulisi menetellä aina silloin, kun vankeinhoidolliset tai muutoin perustellut intressit eivät muuta vaadi ja vangin kirjeestä voidaan päätellä vangin tällaista toivovan. Estettä ei myöskään ole sellaiselle menettelylle, että samasta ratkaisusta toimitetaan eri kirjeet vankilan johdolle ja vangille. En katso tällaiseen menettelyyn liittyvän epäluottamuksen osoitusta vankilan johdolle. Nähdäkseni vankilassa on yhtä mahdollista kuin esim. puolustuslaitoksessa pitää luonnollisena sitä, että laitoksessa olevilla on omia asioita, joiden kanssa laitoksen johdolla ei ole tekemistä.

c. Salassapitovelvollisuus

Kysymykseen asiakirjojen julkisuudesta ja niitä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta puututaan myöhemmin. OAJS 16 §:n mukaan eivät OA ja hänen kansliansa virkailijat saa saattaa ilmi sellaista toimessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, mikä asian laadun mukaan on salassa pidettävä. Tällaisia salassa pidettäviä seikkoja ovat nähdäkseni ne ja vain ne asiat, jotka on laillisesti salassa pidettäväksi säädetty taikka tällaisten säädösten nojalla salassa pidettäväksi määrätty.[221] Tämä salassapitovelvollisuus on tarvittaessa otettava huomioon myös päätöksiä annettaessa. Mikäli päätös tulee tai julkisuussäännösten puitteissa saattaa tulla sellaisten henkilöitten tietoon, joilla ei ole oikeutta salattavan tiedon saamiseen, on päätös laadittava niin, ettei salattava tieto siitä ilmene. OA:n tekemä ratkaisu voi jäädä kokonaisuudessaan salattavaksi, mikäli siinä käsitelty asia tätä edellyttää. Tällaista päätöstä koskisivat AsiakJulkL 15 ja 16 §:n säännökset asiakirjojen merkitsemisestä ja salattavaan asiaan liittyvien asiakirjojen salaisuudesta sekä 24 §:n määräys salaisten asiakirjojen erikseen säilyttämisestä ja diarioimisesta. Salattavia päätöksiä ja salaisten

[221] Kysymykseen tulevat AsiakJulkL:n mukaan vain määräykset, jotka on lain tarkoittamissa rajoissa annettu asetuksilla taikka jotka nojaavat suoraan sanottuun lakiin. Ks. *Andersson*, JFT 1964, 476.

asiakirjojen erikseen säilyttämistä ja diarioimista ei OA:n virastossa tietääkseni ole esiintynyt.[222] OA:tä ja hänen virastonsa henkilökuntaa luonnollisesti koskevat myös todistamista koskevat rajoitukset OK 17: 23 säännöksessä.

[222] Vrt. Ruotsin JO:n viraston osalta esim. SOU 1965: 64, 200.

VI REAKTIOT

A. YLEISTÄ

Vireille tulleessa asiassa saattaa OA päätyä monenlaisiin toimenpiteisiin. Toiset jäävät välivaiheeksi asian käsittelyssä, toiset merkitsevät asian käsittelyn päättymistä. Tällainen päättävä, viimeinen toimenpide saattaa olla sellaiseksi aiottu — esim. »päätös» — taikka tosiasiassa muodostua sellaiseksi — esim. asiakirjojen tilaaminen lehtikirjoituksen perusteella. Asian päättävän ratkaisun sisältö saattaa olla moninainen, pääryhminä 1) asiakysymystä ei tutkita, 2) asia tutkitaan, mutta se ei anna aihetta toimenpiteisiin ja 3) asiassa ryhdytään konkreettiseen toimenpiteeseen. Käytän seuraavassa sanaa reaktio kuvaamaan yleisnimityksenä asian käsittelyn päättävää kannanottoa.[223]

1. Oikeudellisia näkökohtia

Sillä seikalla, että OA on tietyssä asiassa jo reagoinut, ei ole oikeudellista merkitystä, jos asia tulee uudelleen hänen virastossaan esille. OA:n päätöksellä ei siten ole res judicata vaikutusta. Tämä on OA:n valvontatehtävän laadun ja käytännön vakiintuneiden käsitysten valossa niin selvää, että se ei vaadi perusteluita. Ainoastaan joitakin tarkentavia huomautuksia on aihetta esittää.

---

223 Sana toimenpide ei onnistuneesti kuvaisi niitä OA:n ratkaisuja, joissa päätetään olla ryhtymättä toimenpiteisiin. Sana ratkaisu on voimakkaasti yleiskielen sana ja kuvaa lähinnä vain hetkellisiä kannanottoja. Sana reaktio on nähdäkseni osuvampi kuvaamaan jonkin ärsykkeen — informaation — vaikutuksesta tapahtuvaa toimintaa. Lisäksi se on sujuvasti käytettävissä verbimuotoisena. Reaktio-sanan käyttöyhteydet yleiskielessä eivät nähdäkseni aiheuta tässä haittaa.

Siinä määrin kuin OA:n reaktiot liittyvät yleisin normein säänneltyihin sanktioihin, hän on myös niitä koskevien normien sitoma. OA on siten mm. velvollinen noudattamaan ne bis in idem -periaatetta sellaisena kuin sitä sovelletaan syyte- ja kurinpitoasioissa.[224] Toisaalta voi OA näissäkin tapauksissa ryhtyä samassa asiassa muihin toimenpiteisiin, esim. tehdä purkua koskevan esityksen. Ainoa tällainen muu toimenpide, johon tässä kohden voi liittyä ongelmia, on huomautus. Kysymyksellä huomautuksen mahdollisuudesta virkasyyte- tai kurinpitomenettelyn aikana tai jälkeen ei ymmärrettävästi ole ollut merkitystä käytännössä. Mitään järkevää perustetta valtuudelle antaa huomautus teosta, josta jo on rangaistus tuomittu, ei voitane esittää. Myöskään ei voitane esittää perustetta huomauttamisvaltuudelle asiassa, jossa henkilö on tuomioistuimen päätöksellä vapautettu syytteestä, mikäli huomautus ei VirkamL 14 §:ssä edellytetyn kaltaisella tavalla liittyisi seikkaan, jota ei ole katsottava rikokseksi. Samoja periaatteita on syytä soveltaa myös huomautuksen antamisoikeuteen kurinpitomenettelyn jälkeen.

Selvää on, ettei täysin normeeraamaton huomautus sellaisenaan estä muita viranomaisia ryhtymästä kurinpitoa tai syytettä tarkoittaviin toimenpiteisiin samassa asiassa. Käytännössä ei OA:llä ole aihetta ryhtyä syyte- tai kurinpitotoimenpiteisiin tapauksissa, joissa hän on saman näytön perusteella antanut huomautuksen. Kyseessä ei silti ole oikeudellinen este. Tapauksissa, joissa OA saisi uutta, raskauttavampaa näyttöä virkamiestä vastaan, jolle jo on annettu huomautus, ei siten ole tarpeen pohtia kysymystä, olisiko syytteen aiheuttava seikka »sama» kuin jo annetun huomautuksen aihe.[225]

---

224 Ko. rajoituksesta rikosprosessissa ks. esim. *Tirkkonen*, I, 467—469. Rikosprosessin ja kurinpitomenettelyn peräkkäisyys- ja samanaikaisuusmahdollisuudesta ks. *Palme*, 188—214, ja *Tarjanne*, 125, ja niissä mainitut lähteet. — Huomattakoon toisaalta, ettei jonkin reaktion muotosidonnaisuus sellaisenaan merkitse estettä sen uudelleen käyttämiseen. Niinpä OA voi tehdä toistamiseen purkuesityksen samassa asiassa, ks. kirje 555/4. 5. 1957 KKO:lle.

225 Esitetyn suhteen mielenkiintoinen on OAK 1932, 29—32, tapaus. Siinä posti- ja lennätinhallitus oli antanut postitoimiston hoitajalle tämän menettelyn johdosta vakavan muistutuksen. OA asian tutkittuaan ja mm. koska postitoimiston hoitaja oli jo sanotun muistutuksen saanut, ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä muuhun toimenpiteeseen kuin saattaa postitoimiston hoitajan tietoon vastaisen varalle, minkä OA katsoi mm. hänen virheekseen asiassa jäävän. Kyseessä ts. on huomautus, joka on annettu muun viranomaisen antaman muistutuksen jälkeen.

Kysymyksellä, voiko OA antaa huomautuksen samasta syystä, josta jo on huomautus annettu, on mieltä vain tilanteissa, joissa OA tutkii OK:n jo käsittelemää asiaa. Huomautus ei ole selvärajainen, muodollisin perustein varmuudella tunnistettavissa oleva reaktio, kuten ovat syyte ja kurinpitotoimi. Se vaihtelee muotoilunsa ja siihen sisältyvän moitteen voimakkuuden kannalta. Sen raja tapauksiin, joissa ei ryhdytä mihinkään toimenpiteisiin, on liukuva. Tästä huolimatta ja vaikka oikeudellista estettä ei voidakaan esittää, lienee säännönmukaisesti asiallista, että uutta huomautusta ei anneta silloinkaan, kun esitetty uusi näyttö antaa aihetta virkamiehen menettelyn jyrkempään arvosteluun. Tapauksia, joissa lainvalvojat olisivat perättäin huomauttaneet samasta asiasta, ei ole tiedossani.

Turvautuessaan normeerattuihin reaktioihin OA luonnollisesti on sidottu ko. tointa koskeviin määräyksiin, mm. määräaikoihin. Selvimmin tämä näkyy syyttämisessä ja menetetyn määräajan palauttamista koskevissa asioissa. Nähdäkseni ainoa määräaikoihin tässä liittyvä ongelma on, voiko OA antaa virkamiehelle huomautuksen tapauksissa, joissa virkasyyte jo olisi asian vanhentumisen vuoksi mahdoton. Syyteoikeuden vanhentumissäännösten voidaan katsoa perustuvan ajatukseen, että tietyn ajan kuluttua on asian esilleottamisesta aiheutuva haitta suurempi kuin teon sanktiotta jäämisestä aiheutuva haitta. Onko tämä laissa edellytetty »unohdus» niin ehdoton, ettei sitä voi OA:n huomautuksella särkeä? Ymmärtääkseni ei näin ole laita. Syyteoikeuden ajallista rajoitusta ei ilman eri osoitusta voida soveltaa muuhun kuin syyttämistoimintaan. Moitittavaan menettelyyn syyllistyneellä ei toisin sanoen ole syyteoikeuden vanhennuttua »saavutettua oikeutta» tekoaan koskevaan hiljaisuuteen. Merkitsevää myös on, että huomautus ei ole muodollissävyinen, tiettyihin säännöksiin nojautuva menettely, vaan pelkästään OA:n valvontatoiminnassaan esittämä kritiikki, joka muotoilultaan ja tiedoksitulotavaltaan on OA:n vapaassa harkinnassa. Tällaisen kritiikin rajoittamista aivan muuta asiaa varten säädettyjen määräaikojen puitteisiin ei voida pitää perusteltuna.[226]

[226] OAK 1925, 21—22, tapauksessa OA lausui: »... mutta koska ei ollut käynyt todennäköiseksi, että asianomainen tuomari olisi tahallansa tehnyt kantelijalle vääryyttä, ja oikeus panna tapahtunut virkarikos syytteeseen sekä vaatia sen johdosta vahingonkorvausta niin ollen jo oli rauennut, ei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin minun puoleltani.» Toimenpiteistä pidättäytymisen

2. Eräs periaatteellinen näkökohta

On nähdäkseni lähdettävä olettamuksesta, että kukin hallintokoneiston osa on järjestetty niin, että sen alaan kuuluvat toiminnat tulevat suoritetuiksi sillä tavalla ja sillä teholla, jota lainsäätäjä on edellyttänyt. Lainsäätäjän hyväksymää ei tämän mukaan ole ainoastaan se, että on olemassa esim. sosiaalihuoltoon liittyvää vallankäyttöä taikka poliisi- ja syyttäjälaitoksen harjoittamaa valvontaa, vaan myöskin se, millä teholla ja jyrkkyydellä tällainen toiminta kulloinkin esiintyy. Jos uudenlaatuisia taikka uudentehoisia toimintoja tarvitaan, on kirjoitettujen normien säätämistoiminta se menettely, jossa muutokset toteutetaan. Mikäli lainsäätäjä ei tee esim. jonkin normin toteuttamistehoon kohdistuvaa muutosta, on — sitä enemmän mitä suuremmasta muutoksesta on kysymys — syytä lähteä siitä, että lainsäätäjä ja sen edustama yhteisö ei ole muutokseen valmis.

Tavanomainen on lausuma, että OA on ekstraordinaari viranomainen, joka varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuulumatta valvoo, että koneisto toimii edellytetyllä tavalla. Asian kuvaamiseen on käytetty muunkinlaisia lausumia, jotka ymmärrettävästi ovat epätarkkoja ja etäällä juridisesta määritelmästä.[227] Kaikki ne kuitenkin kuvaavat erästä merkittävää piirrettä OA:n toiminnassa. OA:lle ei kuulu normien luomis- tai konkretisoimistehtäviä, vaan ainoastaan näitten tehtävien hoitamiseen liittyvä valvonta-, selonotto- ja virheilmiöihin puuttumistehtävä.

Käytännössä on ollut selvää, että OA:n omaksumat ratkaisut ovat vaikuttaneet ohjaavasti ja siten luoneet tai ainakin vahvistaneet ja kiteyttäneet tiettyjä normeja. Näin on erityisesti ollut vankilahallinnon alalla.

---

perusteleminen syyteoikeuden vanhentumisella ei ole sopusoinnussa tekstissä esitetyn kanssa. Päätös on tietääkseni ainoa laatuaan.

227 Ruotsin oikeusasiamies-instituutista väitellyt sveitsiläinen *Walter Haller* vertasi OA:tä vahtikoiraan, joka ketjuun sidottuna ei pääse puremaan, mutta haukkumisellaan herättää muut toimimaan (Neue Zürcher Zeitung 15. 12. 1968, 21). On myös lausuttu, että OA:n toimena ei ole tehdä, vaan valvoa, että muut tekevät. Hänet saatetaan esittää »asiamieheksi», joka toimii päämiehensä — eduskunnan ja tämän edustaman kansan — lukuun ja jättää päätösvallan päämiehen asettamille muille viranomaisille. Hänen tehtäväkseen voidaan myös kuvata sen valvominen, että viranomaiskoneisto toimii tavalla X, kun sen sijaan X:n kulloisenkin sisällön määrääminen jää muitten — ensisijassa lainsäätäjän — asiaksi.

Tätä tosiseikkaa vastaan olisi merkityksetöntä lausua, että OA ei saa puuttua harkintakysymyksiin taikka että OA:n tosiasiallinen vaikutus norminmuodostukseen on valtuuksien ylittämistä. Mihinkään johtamaton olisi myös käsitys, että viranomaistoiminnassa on kysymys vain normin löytämisestä ja että OA:n tehtävänä siten olisi vain valvoa, että normia noudatetaan tai että ko. normi »oikein» löydetään. Kysymys ei reaalisesti voi olla siitä, osallistuuko OA tosiasiassa normien muodostumiseen, vaan siitä, missä määrin ja minkälaatuisten normien muodostumiseen hän osallistuu. Edellisessä kappaleessa esitetyt näkökohdat puoltaisivat sitä, että OA:n reaktiot eivät saisi — paitsi virikkeinä asianomaisen julkisen elimen toimenpiteille — vaikuttaa tuntuvaa normin muutosta tai tehostumista. Niitten vaikutuksen tulisi sen mukaan jäädä selvien säännösten noudattamisen kontrolliin sekä — yksilön oikeusturvan intressissä — väljien normien tarkentumiseen ja tulkintojen yhdenmukaistumiseen.[228]

Kuinka tuntuvaa OA:n osallisuutta normien muotoutumiseen pidetään suotavana, riippuu viime kädessä tarkastelijan henkilökohtaisista näkemyksistä. Omat lähtökohtani ilmenevät edellä. Niitten kehittelyssä juuri OA:tä silmällä pitäen voi huomata seuraavaa. Säännöksissä edellytetään expressis verbis OA:n tekevän säätämiseen kompetenteille elimille esityksiä tarvittavista säädösten muutoksista. Tilanteiden, joissa säännökset edellyttävät erillisen muutosesityksen tekemistä, voitaisiin katsoa merkitsevän rajaa OA:n valtuudelle pyrkiä muilla keinoin muovaamaan käytännössä kehittyvää normia. Jos on olemassa periaatteellisesti merkittävä epäselvyys taikka aukoksi katsottu puutteellisuus laissa, ei säännönmukaisesti ole siten paikallaan, että OA vain antamalla ja julkistamalla ratkaisuja yksittäistapauksissa pyrkisi vakiinnuttamaan oman kantansa viranomaisia sitovaksi käytännöksi.[229]

---

[228] Tekstissä esitettyyn liittyy se, että OA:n ei sovi toimimalla muodollisesti valtuuksiensa puitteissa tosiasiassa laajentaa toimivaltaansa esim. sillä tavoin, että hän kiristää käsitystä virkamiehen velvollisuuksista yksityishenkilöiden toimien valvonnassa äärimmilleen ja saa siten puututuksi yksityisten henkilöiden toimia koskevien normien muotoutumiseen. Tyypillisin tällainen mahdollisuus olisi syyttäjien tiukka valvonta ja sitä tietä tapahtuva vaikutus yksityishenkilön syytteeseen saamiseen. Tämän suuntaisia ratkaisuja ovat olleet OAK 1930, 13—14, OAK 1933, 67—60, joka oli oma aloite, sekä OAK 1950, 29. Ks. tästä myös alav. 270 edellä esitettyä.

[229] OAK 1968, 62—66, tapauksissa oli kysymys siitä, onko tuomioistuin velvollinen tilaamaan oikeudenkäyntiin vangin, joka on pannut vireille siviiliperus-

Edellä sanottuun on kuitenkin syytä tehdä eräitä varauksia. Lainsäätäjän väljäsanaisuudesta johtuen on laitoksia koskeville, asetusta alemmanasteisille säädöksille jäänyt laitoksiin sijoitettujen kannalta huomattavan paljon liikkumavaraa. Olisi usein epärealistista olettaa tai odottaa, että lain tai asetuksen antaja ottaisi kantaa alemmanasteisissa säädöksissä olevien normien muuttamiseen. Laitosten hallinnossa saattaa myös olla riskinä se, että hallinto eristyy muussa yhteisössä tapahtuvasta ja mm. lainsäädännössä ilmenevästä kehityksestä. Laitosviranomaiset eivät ehkä aina kykene tarkastelemaan laitoksessa muodostuneita pitämyksiä ja käytäntöjä kuten ulkopuolinen tarkkailija, joka suhteuttaisi näkemänsä muualla tekemiinsä havaintoihin, vaan arvioivat laitosta koskevia havaintojaan erillisillä, vain laitosmaailmaa koskevilla mitoilla. Lain mukaan on OA:n erityisesti huolehdittava tietyissä laitoksissa olevien oikeussuojasta. Tämän vuoksi on nähdäkseni paikallaan, että OA ottaa myöskin yksittäistapauksia koskevissa reaktioissa torjuakseen laitosten jäämistä erilleen hallinnossa yleensä tapahtuvasta kehityksestä, vaikka tämä tietäisikin tosiasiallista vaikuttamista alaa koskevien normien muotoutumiseen.[230]

Toinen varaus liittyy perusoikeuksiin. Perusoikeuksien näkyvä vaikutus viranomaiskäytännössä on jäänyt miltei olemattomaksi. HM 92 §:n mukaan ei lakia alemmanasteista HM:n vastaista säännöstä saa soveltaa. Säännöksen sisältö on ensisijassa siinä, että alemmanasteisten säännösten mikään *sovellutus* ei saa olla HM:n vastainen.[231] Periaatteellisesta kantavuudestaan ja sanontansa näyttävyydestä huolimatta on HM 92 §:n merkitys kansalaisen suojanormina konkreettisia yksittäistapauksia ajatellen heikko. Sen varmistamiseksi, että viranomaisille kuuluvan harkintavallan käytössä valitaan pikemminkin perusoikeuksia suosivat kuin niitä

---

teisen asian tai vähäpätöisen rikosjutun ja joka ei halua käyttää asiamiestä. Tapauksissa oli oletettavissa, että oikeudenkäynti oli pantu vireille vain tarkoituksessa päästä käymään vankilan ulkopuolella käräjämatkalla. Mikäli OA olisi omaksunut sen kannan, että vanki on ko. tilanteessa tilattava, olisi tämä saatettu leimata aukkopaikan täyttämiseksi omalla tulkinnalla. Sama pitää ehkä jossain määrin paikkansa OA:n omaksumista ratkaisuista, joissa katsottiin, ettei ko. tapauksissa ollut virheellisesti menetelty ja saatettiin esilletulleet näkökohdat mm. OikM:n tietoon.

230 Laitoksissa olevien oikeuksiin ja erityisesti heidän perusoikeuksiinsa liittyvistä näkökohdista ks. *Hidén*, JFT 1969, 245—.

231 Käsityksestäni HM 92 §:n tulkinnasta ks. JFT 1968, 464—465 ja 479.

syrjivät ratkaisut, on jonkin viranomaisen osallistuminen kansalaisen rinnalla hallintoratkaisujen kriitilliseen arviointiin suotavaa. Tämän mukaisesti olisi OA:n pyrkimys vaikuttaa siihen, että viranomaiskäytännöt ovat perusoikeuksia korostavia tai ainakin niille myönteisiä, täysin paikallaan.

Olen tietoinen siitä, että edellinen virke on vain henkilökohtainen mielipide. Käytäntöä tarkastellessa kuitenkin huomaa, että valtaosa OA:lle tulevista kanteluista koskee tavalla tai toisella perusoikeuksia, että kanteluissa usein — tosin monenlaisin motiivein ja toiveajatuksin — viitataan perustuslakeihin ja että yksilön mahdollisuudet vedota viranomaisessa HM:oon ovat olemattomat. Kantelijoiden heikostikin perusteltu käsitys, jonka mukaan HM:n säännökset ovat tai ovat olleet heidän kohdallaan merkityksettömiä, on epäkohta, johon OA:n sopii ratkaisuissaan kiinnittää huomiota.

B. VIRKASYYTE

1. Oikeusasiamies ja legaliteettiperiaate

Kirjallisuudessa on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, koskeeko syyttäjien kohdalla yleensä noudatettu legaliteettiperiaate myös OA:tä. Käytännössä on jo pitkään ollut selvää, että OA voi tyytyä muuhunkin toimenpiteeseen kuin syyttämiseen, ja tällaisena toimenpiteena on täysin vakiintunut ns. huomautus. En tämän vuoksi pidä aiheellisena paneutua esitettyihin mielipiteisiin.[232] Eräisiin niistä ilmeneviin periaatteellisiin kannanottoihin on kuitenkin syytä lyhyesti kajota.

Tavallisesti esitetään legaliteettiperiaatteen sitovan kaikkia syyttäjiä. Ylimmistä syyttäjäviranomaisista, OK:sta ja OA:stä, kuitenkin yleensä todetaan, että käytännössä vakiintuneen käsityksen mukaan he voivat poiketa legaliteettiperiaatteesta. Nähdäkseni kysymyksessä ei ole poikkeus siitä, minkä oikeastaan pitäisi olla voimassa OA:nkin kohdalla, vaan OA:n riippumattomuus legaliteettiperiaatteesta johtuu muista syistä. Legaliteettiperiaatteen voitaisiin katsoa koskevan OA:tä sillä edellytyksellä, että OA tässä suhteessa olisi rinnastettava syyttäjiin yleensä. Näin

---

232 Ks. *Puhakka*, 112; *Söderhjelm*, 81; *Ahla*, LM 1931, 194—195, ja uudempana lähteenä *Tirkkonen*, I, 352, 354 ja myös 308 alav. 42 sekä edellä alav. 212 esitetty *Honkasalon* ja *Salmialan* lausunto.

ei kuitenkaan ole asian laita. Edellä (209) olen esittänyt, että OA:een on sovellettava syyttäjiä yleensä koskevia säännöksiä ainoastaan siinä laajuudessa kuin OA:tä koskevat säännökset tätä erityismääräyksen muodossa edellyttävät. HM:sta ja OAJS:stä on löydettävissä erityismääräys vain siitä, että OA syytettä ajaessaan toimii syyttäjän vastuulla. Muista säännöksistä, joissa OA:lle on varattu erilaisia reaktiokeinoja ja säännelty hänen toimintaansa syyttäjistöstä selvästi poikkeavalla tavalla, ei voida päätellä, että OA olisi tässä kohden tahdottu rinnastaa syyttäjistöön. Tällaista rinnastusta ei liioin voida tukea säännösten valmisteluaineistoon. Sitä ei voida perustella myöskään käytännöllä, jossa syytteet ovat harvinaisia.

Sanotun mukaan eivät legaliteettiperiaatteen tiukkuuteen syyttäjien kohdalla tehdyt muutokset vaikuta OA:n toimintavelvollisuuteen. Eri asia on, että esim. uusilla syyttämisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä on merkitystä harkittaessa, onko aihetta syytteen nostamiseen.[233]

2. Käskyvalta virallisiin syyttäjiin nähden

HM 49,2 §:ssä edellytetään OA:n voivan ajattaa syytettä. OAJS 6 §:n mukaan henkilönä, jonka kautta syytettä ajetaan, voi olla tähän määrätty virallinen syyttäjä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan OA on oikeutettu saamaan viranomaisilta kulloinkin tarvitsemaansa virka-apua. Säännösten perusteella ei ole selvää, miten laaja on OA:n valtuus antaa virallisille syyttäjille näitä sitovia määräyksiä. Tätä kysymystä voidaan parhaiten tarkastella käsittelemällä käytäntöä ajatellen merkitseviä kysymyksiä erikseen.

a. Syytteen nostamisen tai muutoksen hakemisen määrääminen

Säännösten nojalla on epäilyksetöntä, että OA voi määrätä syytettä ajamaan syyttäjän, jonka asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen kompetenssiin ko. virkasyyte yleisten määräysten mukaan kuuluu. Syyttäjä

---

233 Syyttämisvelvollisuutta ja siitä olevia poikkeuksia koskevista säännöksistä ks. *Tirkkonen*, I, 352—354, sekä erityisesti vuoden 1966 lainmuutosten suhteen *Lindholm*, JFT 1968.

on tällöin velvollinen ajamaan syytettä siitä riippumatta, katsooko hän itse olevan todennäköisiä syitä ko. syytteen nostamiseen.[234] Voiko sen sijaan OA määrätä virkasyytettä ajamaan muun virallisen syyttäjän kuin sen, jonka kompetenssiin asia muutenkin kuuluisi? OAJS 6 §:ssä säädetään vain, että OA voi määrätä syytettä ajamaan »virallisen syyttäjän». HM 49,2 §:n mukaan on OA:llä sama oikeus kuin OK:lla syytteen ajattamiseen. Säännösten perusteella voitaisiin siten katsoa, että OA:llä on tällainen, muunkin kuin jo virkansa puolesta asiassa kompetentin syyttäjän määräämisvaltuus. Tätä voisi tukea myös se, että OAJS 6 §:n säännöksen nojalla OA voi joka tapauksessa antaa syytteen ajamisen muun henkilön kuin virallisen syyttäjän tehtäväksi.

OAJS 6 §:ssä edellytetty muun kuin virallisen syyttäjän toimiminen syyttäjänä perustuu kuitenkin valtuuttamiseen ja edellyttää siten valtuutetun suostumusta. Siitä ei tämän vuoksi voida tehdä päätelmiä OA:n *määräys*vallasta syyttäjäviranomaisiin. Siitä, että virkamiehet ovat virka-apuvelvollisia, ei sellaisenaan voi johtua syyttäjälle velvollisuutta toimia tilanteessa, jossa hänellä muuten virkansa puolesta ei olisi kompetenssia. OA:n valtuus määrätä muukin kuin ao. syyttäjä syytettä ajamaan toisi syyttäjäkoneiston virkasyyteasioissa paitsi OK:n, osittain myös OA:n

---

234 Alemman syyttäjän tottelemisvelvollisuudesta syytteennostamismääräyksen saatuaan silloinkin, kun hän itse ei pidä näyttöä riittävänä, ks. esim. OKK 1966, 27—28, esitetty tapaus, joka koski poliisitarkastajan määräämää syytettä. OA:n syytteenmääräämiskompetenssi ei tältä osin yleensä ole herättänyt ongelmia. Ks. kuitenkin taltio 1686/18. 8. 1948, jossa OA kirjoitti Turun HO:n kanneviskaalin palautettua OA:n määräyksen nostaa syyte valtiollisen poliisin päällikköä ja apulaispäällikköä vastaan mm: »Kirjeenne No 464 johdosta, jossa olette ... ilmoittanut käsityksenne mukaan voivanne olla noudattamatta eduskunnan oikeusasiamiehen edellä mainitussa kirjeessä annettua kehoitusta ... syytteeseen panemisesta, kehoitan Teitä, kanneviskaali, viitaten ... johtosäännön 6 §:ään viivyttelemättä noudattamaan eduskunnan oikeusasiamiehen puheena olevaan kirjeeseen sisältyvää syytteeseenpanomääräystä.» Tapauksen poliittisuudesta ja OA:n menettelyyn kohdistetusta kritiikistä ks. OAK 1947 käsittelyssä EK:ssa 10. 1. 1950 esitettyjä puheenvuoroja (ptk IV, 3324—3329). Taltioista 39/25. 2. 1930, 81/24. 3. 1930 ja 107/31. 3. 1930 ilmenevässä tapauksessa OA oli määrännyt kaupunginviskaalin ajamaan RO:ssa syytettä poliisimestarin sijaisena toiminutta poliisilaitoksen sihteeriä vastaan, mutta kaupunginviskaali palautti asiakirjat vedoten siihen, että poliisimestarin sijaisena toiminutta oli syytettävä HO:ssa. Tämän jälkeen OA lähetti asiakirjat HO:n kanneviskaalille syytteen nostamista varten. Ko. tapauksesta ks. myös US 25. 3. 1930 ja Hbl 25. 3. 1930 (Dagens diskussion).

määräämisvaltaan, joka olisi täysin riippumaton syyttäjien normaalista kompetenssijaosta.

Vaikkakin OAJS 6 §:n sanamuoto sallii toisen tulkinnan, katsoisin esitettyjen näkökohtien nojalla, että valtuus *määrätä* syytettä ajamaan »virallinen syyttäjä» koskee vain syyttäjää, joka olisi asiassa kompetentti jo virkansa puolesta.[235] — Säännösten nojalla on ilmeistä, että OA voi myös määrätä syyttäjän hakemaan muutosta jutussa, jossa syytettä on ajettu OA:n määräyksestä.[236]

b. *Syytteen siirtäminen*

Säännöksistä ei voida suoraan päätellä, että OA:llä olisi oikeus siirtää virallisen syyttäjän ajama virkasyyte toisen henkilön ajettavaksi. Tällaisen oikeuden katsovat *Tirkkonen* ja *Granfelt* edellä (alav. 235) viitatuissa esityksissään OA:llä olevan sellaisiin syytejuttuihin nähden, jotka on pantu vireille hänen määräyksestään. Tämän laajuisen siirto-oikeuden tueksi tuskin voidaan — ja tuskin tarvitseekaan — esittää sen painavampia perusteita, kuin että se hyvin soveltuu OK:iin rinnastettavan OA:n määräysvaltaan nostamissaan syyteasioissa ja että siirto-oikeuden evääminen olisi ristiriidassa sen, jäljempänä esitettävän käsityksen kanssa, jonka mukaan OA:llä on oikeus ottaa aikaisemmin määräämänsä syytteen ajaminen itselleen.

c. *Syytteen ajamisen kieltäminen ja syytteen ottaminen itse ajettavaksi*

OA ei yleensä voi estää virkamiestä suorittamasta aikomaansa virkatointa tai määrätä häntä sitä muuttamaan. Kun tällaiseen oikeuttavaa erityisvaltuutusta ei ole myöskään syyttämistoiminnasta säädettynä, ei

---

235. *Granfelt*, Lärobok, 97, ja *Tirkkonen*, I, 308—309, ovat ilmaisuissaan hieman epäselvät. Mainituissa kohdissa tosin todetaan, että OA:llä on valta uskoa syytteen ajaminen muullekin kuin sille, joka säännönmukaisesti ajaisi virkasyytettä. Niissä ei kuitenkaan ole selvästi osoitettu, perustuisiko tällainen toisen henkilön syyttämään saaminen vain valtuutukseen, ts. riippuisiko se syyttämään tulevan henkilön suostumuksesta.

236 Ks. myös *Tirkkonen*, I, 309, alav. 44. Käytännön tapauksista ja noudatetuista menettelyistä ks. esim. taltioita 62/23. 3. 1927, 172 ja 173/25. 11. 1927, 29 ja 30/9. 2. 1929 ja OAK 1931, 37, sekä alav. 243 kohdalla mainittuja tapauksia.

OA:llä voi olla tätä oikeutta virkasyytetapauksissa yleensä. Minkälainen on sitten OA:n puuttumisvalta syytteisiin, joita ajetaan hänen määräyksestään? *Tirkkonen* (I, 298) lausuu yleisesti, ettei OK:lla ole valtaa kieltää syyttäjää nostamasta syytettä tai määrätä häntä jättämään ajamansa syyte sikseen.[237] Lausumassa ei ole tehty eroa sen suhteen, että syyte mahdollisesti olisi OK:n itsensä määräämä. Viimeksimainitun kaltaisissa tilanteissa riippuu kysymys kieltämisvaltuuden olemassaolosta nähdäkseni siitä, miten käsitetään ylemmän viranomaisen, tässä tapauksessa OA:n, antama syyttämismääräys.

Voitaisiin ajatella, että syyttämismääräys sisältää sen antaneen viranomaisen tahdonilmaisun, jonka muuttuminen vastaavasti vaikuttaa määräyksen saaneen syyttäjän toimimismahdollisuuksiin. Syyttäjän siis katsottaisiin toimivan vain toisen sijasta ja hänen ohjeittensa mukaan. Myös voidaan katsoa, että syyttämisestä annettu määräys on vain virka-apumääräys ja sisältää pelkästään sen, että asianomainen virkamies velvoitetaan ryhtymään tiettyyn, toimivaltaansa kuuluvaan toimeen. Jos ko. syytteen nostaminen normaalistikin kuuluisi syyttäjän kompetenssiin, on vaikea perustella käsitystä, että hänen toimimiskompetenssinsa asiassa vähenisi pelkästään sen seikan perusteella, että hänelle on asiassa tullut syytemääräys. Tapauksissa, joissa syyttäjän kompetenssi asiassa perustuu annettuun määräykseen, voisi sen sijaan olla ajateltavissa, että tämä kompetenssiperuste olisi määräyksen peruuttamisella poistettavissa.

Miten edellä esitettyihin ajatuskulkuihin suhtaudutaankin, on kieltämisvaltuuden puuttumisen merkitys käytännössä vähäinen, jos OA:lle

---

[237] Esitetyn kannalta ongelmallinen on OKK 1966, 27—28, mainittu tapaus, jossa todettiin, että kaupunginviskaalin oli nostettava poliisitarkastajan laillisesti määräämä syyte, vaikka viskaali piti näyttöä riittämättömänä. Ko. yksittäistapauksessa OK kuitenkin määräsi, ettei epäiltyä ollut ko. syytteeseen pantava. Jos tällaista OK:n menettelyä pidetään oikeana, ts. pidetään mahdollisena, että hän saa kieltää alaisensa poliisitarkastajan kompetenssinsa puitteissa määräämän syytteen ajamisen, olisi epäjohdonmukaista, ellei hän myös voisi kieltää kaupunginviskaalia ajamasta kompetenssiinsa kuuluvaa syytettä. Jos näin olisi, niin tekstissä esitetyn *Tirkkosen* kannan nähtävästi ilmentämä doktriini ei pidäkään varauksetta paikkaansa. Se seikka, että kyseessä on juuri toisen ylisyyttäjän määräyksestä ajettu syyte, ei tässä voi olla ratkaiseva, koska epäjohdonmukaista olisi myös se, että OK voisi kieltää ajamasta syytettä, joka perustuu poliisitarkastajan syytemääräykseen, mutta ei voisi kieltää poliisitarkastajaa itseään ajamasta samaa syytettä.

kuitenkin katsotaan kuuluvan oikeus ottaa ajettavaksi määräämänsä syyte itse ajaakseen. *Tirkkonen* ja *Granfelt* ovat em. esityksissään katsoneet OA:llä olevan tällaisen oikeuden syytteissä, jotka hän on itse määrännyt ajettaviksi. Tätä oikeutta ei voida perustaa säännöksiin.' Nähtävästi ainoa sen tueksi esitettävissä oleva syy on »asian laatu» ja se seikka, että OA:n valtuudet on ylimalkaisesti tarkoitettu muistuttamaan OK:n valtuuksia, joihin tällaisen itselleenottamisoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan.

d. Valta antaa syytettä koskevia määräyksiä

HM 49,2 §:ssä käytetty ilmaus »ajattaa» sisältää ainakin kielellisesti mahdollisuuden, että kyseessä on toiminta, jolla on kestoa. Kysymykseen ei siten tulisi pelkästään hetkellinen akti, syytteen määrääminen, vaikka tällaiseen viittaavaa sanontaa onkin käytetty OAJS 6 §:ssä. Käytetyille ilmauksille tuskin voidaan antaa näin tarkkaa merkitystä säännösten tulkinnassa. Ne kuitenkin merkitsevät sitä, että syytteen sisällöstä määrääminen tai lisämääräysten antaminen syyttämismääräyksen jälkeen ei ole ainakaan ristiriidassa HM 49 §:n säännöksen kanssa. Tällainen määräämisvalta on ymmärtääkseni myöskin sopusoinnussa OK:n valtuuksia koskevien käsitysten kanssa. OA:n valtuudet taas on — tosin ylimalkaisesti — käsitetty OK:n valtuuksien kaltaisiksi.

Käytännössä lienee OA:n valtuutta antaa syytettä koskevia myöhempiä määräyksiä pidetty selvänä.[238]

3. Syyttämään valtuuttaminen

OAJS 6 §:n mukaan OA:llä on oikeus valtuuttaa sijaansa toinen henkilö syytettä ajamaan. Säännöstä siitä, kenet voidaan näin valtuuttaa, ei ole. Selvää on, että säännöksessä ei ole pidetty silmällä vain syyttäjän virassa toimivia taikka virkamiehiä yleensä. Kun OA:n oikeus syytteen

---

[238] Esimerkkinä mainittakoon taltiosta 996/8. 5. 1959 ilmenevä tapaus (DN 565/58 ja 326/59), jossa OA antoi syyttäjänä toimivalle nimismiehelle myöhemmin lisäohjeita syytteen laajentamisesta, sekä tekstissä alav. 243 kohdalla esitetyt taltiot 513/13. 3. 1961 ja 883/28. 4. 1961.

ajattamiseen on rinnastettu OK:n vastaavaan oikeuteen, saattaisi valtuuttamisoikeuden tarkastelussa olla merkitystä sillä, miten kysymys oli HM:n säätämisen aikoihin järjestetty OK:n virastossa.

Senaatin ohjesäännössä (30/13. 9. 1892) ei ollut tästä määräystä. Asetuksella 32/3. 9. 1912 lisättiin ohjesäännön 50 §:ään seuraava 2 momentti: »Raastuvanoikeuksissa käsiteltävissä asioissa on Prokuraattorilla, milloin hän erikoistapauksissa havaitsee sen välttämättömäksi, oikeus asianomaisen kaupunginviskaalin sijaan määrätä yleisen syyttäjän tehtäviä suorittamaan jonkun toisen välittömästi käskynalaisensa virkamiehen tahi muun tarpeellista lainopillista sivistystä omaavan ja sellaiseen tehtävään pätevän henkilön, joka suostuu ottamaan tehtävän vastaan.» Honka (133) mainitsee ko. lisäyksen olleen »ilmauksena pyrkimyksestä pakottaa syyttäjät uuden sortokauden aikana alistumaan vallanpitäjien tahtoon». Vuoden 1922 OKOS:ssä oli asiasta säännös 8 §:n 1 momentissa: »Jos oikeuskansleri on päättänyt syytteen nostettavaksi, muttei tahdo itse ajaa syytettä, jättäköön sen ajamisen asianomaiselle syyttäjälle taikka määrätköön sellaista tehtävää toimittamaan muun sopivan henkilön.» Nykyisessä OKOS:ssä on vastaavaa säännöstä 8 §:ssä lyhennetty niin, että OK:n edellytetään voivan antaa syyttämisen »muun määräämänsä henkilön tehtäväksi».

Muuta konkreettista oikeudellista rajoitusta tuskin voidaan asettaa kuin että valtuutettavan tulee olla oikeudenkäyntikelpoinen. Käytännössä ei kysymyksellä ole ollut merkitystä. Todennäköisimmin kysymykseen tuleva henkilö on OA:n sihteeri.

Kun kyseessä on valtuutus, vaatii se valtuutettavan suostumusta, ellei toimeksiottovelvollisuutta voida nojata johonkin muuhun perusteeseen. Virka-avun antamisvelvoitus sellaisenaan ei luo kellekään virkamiehelle velvollisuutta jonkin virkaansa kuulumattoman tehtävän vastaanottamiseen. Lukuunottamatta edellä syyttäjistä esitettyä ei virkamiehillä siten ole velvollisuutta ryhtyä valtuutettuina syytettä ajamaan. Poikkeuksen tekevät vain OA:n sihteerit, joiden osalta täytynee lähteä siitä, että syytteen ajaminen OA:n sitä edellyttäessä kuuluu heidän virkavelvollisuuksiinsa. Syyttämään valtuutettu, jonka kompetenssi asiassa perustuu yksinomaan OA:n valtuutukseen, on syytteen ajamisessa, sen keskenjättämisessä ja muutoksen hakemisessa varauksetta sidottu OA:n määräyksiin.

4. Velvollisuus itse ajaa syytettä

HM 59,2 §:n, VOL 2,1 §:n sekä OAJS 4,2 ja 6,1 §:n mukaan on OA velvollinen itse ajamaan VN:n jäsentä tai OK:a vastaan ajettavaa syytettä. OAJS 5 ja 6 §:n säännösten mukaan on OA samoin velvollinen itse ajamaan Korkeimman oikeuden tai Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan ajettavaa syytettä. Nämä säännökset eivät vaadi enempää huomiota.[239] Ongelmallinen sen sijaan on OAJS 6 §:n säännös, jonka mukaan OA »ajakoon kuitenkin aina itse syytettä korkeimmassa oikeudessa». Selvää on, että säännös velvoittaa OA:n itse esiintymään syyttäjänä tapauksissa, joissa syyte on pantu vireille KKO:ssa.[240] Epäselvä sen sijaan on säännöksen merkitys haettaessa KKO:ssa muutosta OA:n määräyksestä ajetuissa virkasyytejutuissa.

Kysymyksen tarkastelussa on merkitystä sillä, mikä on OK:n asema haettaessa syyteasioissa muutosta KKO:ssa. HM 46,2 §:n mukaan OK:n asiana on KKO:ssa edustaa syyttäjistöä. Yhdenmukaisesti tämän kanssa on KKOL 9 §:ssä säädetty, että prokuraattorin tulee KKO:ssa käyttää sitä toimivaltaa ja täyttää ne tehtävät, mitkä hänellä lain säätämiseen mennessä oli ollut senaatin oikeusosastossa. Vuoden 1922 OKOS 9 §:n samoin kuin siihen 1943 tehdyn muutoksen (174/19. 2. 1943) sekä nyt voimassa olevan OKOS 9 §:n mukaan on syyttäjien toimitettava muutoksenhakua tarkoittavat asiakirjansa KKO:een OK:n kautta. OK on vapaa toimittamaan muutoksenhakukirjelmät KKO:een joko itse tai määräämänsä viran tai toimen haltijan välityksellä. OKOS 8 §:n 2 momentin mukaan on OK:lla nimenomainen valta ottaa ajaakseen syyte, jonka syyttäjä on nostanut, niin myös jättää raukeamaan ajaakseen ottamansa syyte, jos aihetta sen jatkamiseen ei ole. Tämä merkitsee sitä, että OK:lla on valta harkita, missä virkasyyteasioissa haetaan muutosta vielä KKO:ssa.[241]

---

239 Ainoista käytännön tapauksista ks. OA *Kastarin* syytekirjelmä VO:lle ns. Salaputkijutussa, taltio 947/1. 7. 1953 ja OAK 1952, 27—43, sekä OA *Rapolan* syytekirjelmä ns. Kätilöopiston jutussa 18. 1. 1961 ja OAK 1960, 47—49, ja OAK 1961, 44—67.

240 Tapauksista, joissa on asetettu syytteeseen HO:n jäseniä ks. OAK 1934, 35—37; OAK 1936, 33—34; OAK 1943, 14—15, ja OAK 1949, 35.

241 Ko. säännöksestä ks. myös *Hakkila,* 895, sekä *Charpentier,* NAT 1929, 233—. Ainakin *Ignatiuksen* vuodelta 1900 olevan esityksen mukaan (182, 185) olivat paikalliset syyttäjät vielä tuolloin oikeutettuja jättämään muutoksenhakukirjelmänsä suoraan senaattiin. Tähän liittyvästä kehityksestä ks. myös *Honka,* 49, 105.

Syyttäjien velvollisuus toimittaa muutoksenhakuasiakirjansa KKO:een OK:n välityksellä ei koske OA:tä. HM 49,2 §:n mukaan hänellä on samanlainen oikeus kuin OK:lla ajaa tai ajattaa syytettä virkarikoksesta ja tämä oikeus koskee kaikkia oikeusasteita. OA:n ja OK:n muutoksenhakuoikeuden samanveroisuudesta ja rinnakkaisuudesta on lähdetty myös säädettäessä OK 30: 3 muutosta 268/14. 6. 1958, jolla OK:lle ja OA:lle annettiin mahdollisuus muissakin kuin lain yleensä edellyttämissä tapauksissa hakea muutoksenhakulupaa KKO:lta.[242]

Merkitseekö nyt OAJS 6 §:n säännös, jonka mukaan OA on velvoitettu itse ajamaan syytettä KKO:ssa, myös sitä, että hän on velvoitettu itse hoitamaan muutoksenhaun syyteasiassa KKO:een? Nähdäkseni kysymykseen on vastattava myöntävästi. Muutoksen hakeminen syyteasioissa on syytevallan käyttämistä. Normaalin oikeudellisen kielenkäytön mukaan on rangaistusvaatimuksen esittäminen muutoksenhakuinstanssissa myös »syytteen ajamista». Toisensuuntainen käsitys — syytteen ajamisvelvollisuus KKO:ssa koskee vain tapauksia, joissa asia on ensi asteessa pantu vireille KKO:ssa — johtaisi epäjohdonmukaisuuksiin ja tuloksiin, joita ei voida olettaa edellytetyn.

Voitaisiin tosin katsoa, että OAJS 6 §:n säännöksen tarkoituksena on velvoittaa OA henkilökohtaiseen esiintymiseen vain niissä merkityksellään kauaskantoisissa tai yleisesti huomatuissa asioissa, joita ensi asteessa ajetaan KKO:ssa. Sen sijaan tavallisemmat asiat, jotka alioikeuskäsittelyssä tai HO:ssa ovat olleet muun syyttäjän hoidettavina, eivät vaatisi OA:n henkilökohtaista osallistumista. Viimeksi mainittua näkökohtaa painavampana pidän kuitenkin seikkaa, joka liittyy syyttäjien valtuuteen yleensä esiintyä KKO:ssa. Kun syyttäjät voimassa olevien säännösten mukaan ovat velvolliset toimittamaan muutoksenhakuasiakirjansa KKO:een OK:n välityksellä, jää avoimeksi kysymys, mikä merkitys muutoksenhaussa on sillä, että muutoksenhakumääräys on tullut OA:ltä. Syyttäjien muutoksenhakuoikeutta ja OK:n osuutta koskevat säännökset eivät tällaista tilannetta tai siitä aiheutuvia poikkeuksellisia piirteitä edellytä. Tämän mukaan olisi sellaisetkin muutoksenhakuasiakirjat,

---

242 Ko. laista ks. lvm 21/HE 194/57 vp ja erit. HE:n perustelut. Ks. myös OA *Rapolan* lain valmistelutyön yhteydessä OikM:lle antama lausunto, taltio 641/7. 5. 1958. Lainvalvojien riippumattomuudesta toisistaan ks. myös *Tirkkonen*, I, 297.

joissa muutoksenhaku suoritetaan OA:n määräyksestä, toimitettava KKO:een OK:n viraston kautta. Myöskin niissä olisi OK:lla nähtävästi oikeus käyttää hänelle kuuluvaa harkintavaltaa ottaa muutoksenhakukirjelmässä esitetty syyte itse ajaakseen ja tarvittaessa jättää se raukeamaan. Tällaista tilannetta ja siihen tosiasiallisesti sisältyvää OK:n mahdollisuutta puuttua OA:n määräämiin syytteisiin ei voida katsoa tarkoitetun OAJS 6 §:ssä. Katson, että säännös velvoittaa siihen, mitä sen teksti edellyttää: OA:n on »aina» itse ajettava syytettä KKO:ssa.

Taltiot 196 ja 197/16. 11. 1928 sisältävät OA:n laatiman muutoksenhakukirjelmän KKO:lle sekä sihteerille valtuutuksen sen KKO:een jättämistä varten. Taltioista 2077/21. 9. 1960 ja 2326/19. 10. 1960 ilmenevässä tapauksessa otti OA *Rapola* HO:n annettua päätöksensä asian itse edelleen ajettavakseen, kirjoitti tyytymättömyyden ilmoituksen HO:lle, pyysi kanneviskaalin toimittamaan sen HO:een ja toimitti itse — OA:n viraston postikirjan mukaan henkilökohtaisesti — muutoksenhakuasiakirjat KKO:een. Menettelyt ovat epäilyksittä OAJS 6 §:n mukaisia.

OA:n virastossa on kuitenkin usein noudatettu menettelyä, joka edellä esittämäni käsityksen mukaan on OAJS 6 §:n vastainen. Tällaisia tapauksia, joissa kanneviskaalia tai kaupunginviskaalia on »kehotettu» hakemaan muutosta KKO:ssa, ovat olleet taltiot 83/28. 1. 1935, 336/9. 4. 1936, 343/7. 3. 1949, 458/15. 2. 1954, 435/22. 3. 1958, 876/26. 4. 1961. Mielenkiintoinen oli taltioista 513/13. 3. 1961 ja 883/28. 4. 1961 ilmenevä tapaus, jossa kanneviskaalia ensin kehotettiin ilmoittamaan tyytymättömyyttä ja hakemaan muutosta KKO:ssa ja myöhemmin ilmoitettiin hänelle asiaa koskevista lisätiedoista ja kehotettiin toimittamaan oheen liitettyjä asiakirjoja samoin kuin täydentävä muutoksenhakukirjelmä laillisessa järjestyksessä KKO:een. Kirjelmän tekstistä päätellen OA ts. säilytti selvän puuttumisvallan muutoksenhakumenettelyyn.[243]

---

[243] OA:n virastossa 5. 5. 1969 käydyssä keskustelussa esitti sihteeri *Tolvanen* menettelynä käytännössä olleen, että syyttäjälle annetaan kehotus hakea KKO:ssa muutosta. Sihteeri *Okko* totesi, että kyseessä ei ole ollut määräys vaan vain kehotus ja että muutoksenhaut ovat menneet KKO:een normaalina syyttäjän muutoksenhakuna, siis OK:n viraston välityksin. *Okko* myös totesi, ettei OAJS 6 §:n säännökseen ole muutoksenhakuasioissa muistettu kiinnittää huomiota.

Mikäli nojataan konstruktioon, jonka mukaan OA:n kirjelmä alisyyttäjälle muutoksenhakemisesta olisi vain kehotus eikä määräys, voitaisiin ajatella, että kyseessä ei ole OAJS 6 §:n säännöksen tarkoittama tilanne. Nähdäkseni tällainen konstruointi vie muodottomuuksiin. Kyseenalaista on, onko OA:n, jonka määräyksestä syytettä tällaisessa tilanteessa on ajettu, asiallista tai edes mahdollista esittää täysin sitomattomia suosituksia siitä, miten asiassa menetellään.

5. Asema syyttäjänä ja muutoksenhakijana

Syytettä ajaessaan OA toimii syyttäjistä säädetyllä virkavastuulla. Hänen asemansa syytteen ajajana on sama kuin virallista syytettä ajavan henkilön yleensä. Häntä koskevat siten mm. yleiset normit syyttäjän jäävillisyydestä, syyttäjän todistajaksi kutsumisesta ja virallisen syyttäjän tehtävää hoitavan vaihtumisesta. Merkittävä poikkeus on se, että vakiintuneen käsityksen mukaan, jota nähdäkseni voidaan pitää myös prvk:n ja EK:n hyväksymänä, ei OK:lla ole määräämisvaltaa OA:n ajamiin syytteisiin nähden.[244] Tämä OK:n puuttumattomuus on sekä johdonmukaista että tarkoituksenmukaista käsittää ulottuvaksi myös syytteisiin, joita ajetaan OA:n määräyksestä. — OA:n asema on muitten virallista syytettä ajavien kaltainen myös muutoksenhaun suhteen. Poikkeuksena on edellä jo mainittu OK 30: 3 2) kohdan nimenomainen säännös, jonka mukaan OK:n ja OA:n mahdollisuudet muutoksenhakuluvan saamiseen poikkeavat muista virallista syytettä ajavista.

6. Syytteen vireillepano ministeriä tai oikeuskansleria vastaan

HM 59 §:n, MinVastL:n, OAJS 4,2 §:n sekä VOL 2 §:n säännösten nojalla ja edellä esitetyn huomioon ottaen voidaan VO:ssa ajettavaa syytettä sinänsä pitää ongelmattomana. Ainoa tässä huomiota vaativa kysymys on se, missä määrin tai millä tavoin OA voi ryhtyä toimenpiteisiin MinVastL:n mukaisen menettelyn vireillesaamiseksi EK:ssa. MinVastL:ssa ei vireilletulomuotona ole edellytetty OA:n aloitetta.

Björksten tuntuu lähtevän käsityksestä, että OA:llä ei säännöksien puuttumisen vuoksi ole oikeutta ministerisyytteen vireillesaamiseen. *Erich*

---

244 *Tirkkonen*, I, 297, toteaa OK:n laajat valtuudet ja esimiehen aseman kaikkiin muihin syyttäjiin nähden ja tästä poikkeuksena sen, että OA ja OK ovat toisiinsa nähden »täysin riippumattomia». EK:ssa en ole havainnut puututun tai viitatun OK:n valtuuteen kajota OA:n ajamiin syytteisiin. Olettaisin, että ajatusta, jonka mukaan OK voisi puuttua OA:n ajamiin syytteisiin, pidettäisiin EK:ssa yllättävänä ja jopa perustuslaista ilmenevän hallitusvallan ja eduskunnan välisen kompetenssijaon vastaisena. Valtiosääntöjuristien kannan olettaisin olevan samansuuntaisen. OA:n syytekäytännöstä ks. tekstissä edellä esitettyä.

luetellessaan ministerisyytteen vireilletulotapoja ei mainitse niitten joukossa OA:n toimenpidettä.

Hermanson tuntuu rinnastavan OAJS 4 §:n mukaisen kertomuksen täysin MinVastL:ssa edellytettyihin vireilletulotapoihin. *Ahla* katsoo ministerisyytettä koskevassa tutkimuksessaan, että OA:tä koskevien viittausten poisjääminen MinVastL:sta perustui vain OAJS 4 §:n huomaamatta jäämiseen ja lausuu tämän jälkeen: »Kun kuitenkin oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n syntyhistoria osoittaa, että oikeusasiamies on tahdottu rinnastaa oikeuskanslerin kanssa tässä kohdin, on täysin perusteltua katsoa, että oikeusasiamiehen tässä tarkoitettu kertomus on samalla tavoin itsenäinen vireillepanomuoto kuin oikeuskanslerin ilmoituskin. Näin ollen on tarjolla se analoginen tulkinta, että oikeusasiamiehen kertomukseenkin sovelletaan VAL 2 §:n 4 momentin säännöstä.» *Hakkila* toteaa *Ahlaan* viitaten, »ettei ole epäilystäkään» siitä, että OA:n kertomus on katsottava itsenäiseksi ministerisyytteen vireilletulotavaksi. Eräät erityisesti OA:tä koskevat tutkimukset sivuuttavat tämän kysymyksen taikka sisältävät lausumia, joista lukija ei voi tarkoitettua kannanottoa varmuudella päätellä.[245]

Kirjallisuudessa on vain *Ahla* perustellut käsitystään. Hänen em. perusteluistaan on syytä todeta, että niissä on arveluttavasti sivuutettu perustuslain tulkinnassa merkitseviä näkökohtia, jotta päästäisiin yhteen, suotavaksi katsottuun lopputulokseen. MinVastL on seikkaperäinen, sisällöltään rikosprosessuaalinen perustuslaki, joka on säädetty vain kolmisen vuotta HM:n säätämisen jälkeen ja johon nimenomaisesti sisältyy maininta OA:n kanssa rinnakkaisesta viranomaisesta, oikeuskanslerista, mutta vain hänestä. Analogia, jonka mukaan OAJS 4 §:ssä edellytetty kertomus olisi rinnastettavissa MinVastL:ssa edellytettyihin vireilletulotapoihin, ei tämän vuoksi juuri ole perusteltavissa. Kun kyseessä on perustuslakien tulkinta, on näin ymmärtääkseni asianlaita siitä riippumatta, mitä voitaisiin osoittaa tarkoitetun OAJS 4 §:ää säädettäessä.

OAJS:n säätämisvaiheissa ei mikään edes viittaa siihen, että tuolloin tosiasiassa pidettiin silmällä myös itsenäistä ministerisyytteen vireilletulotapaa. OAJS 4 § ei jää merkityksettömäksi siinäkään tapauksessa, että sitä ei pidetä ministerivastuumenettelyn vireilletulotapana. Se sääntelee erään kertomustilanteen, ts. informaatiokeinon, joka esim. voi johtaa

---

245 Ks. *Björksten*, 230, alav. 5; *Erich*, I, 366 ja JFT 1924, 154—155; *Hermanson*, Suomen valtiosääntö, 2 p., 214; *Ahla*, LM 1931, 195; *Hakkila*, 654. OA:tä koskevista esityksistä ks. *Puhakka*, 105—106, *Söderhjelm*, 82; *Laisaari*, 81; *Kastari*, Voidaanko ..., 186; *Leskinen*, 8.

MinVastL:ssa edellytettyjen vireillepanotapojen käyttämiseen. Mitään osoitusta ei ole siitä, että MinVastL:a säädettäessä vuonna 1922 olisi tosiasiassa unohdettu vuonna 1919 perustettu OA:n tehtävä ja OAJS 4 §. Huomaamattomuuteen vetoaminen merkitsee siten erään tosiasiallisen tapahtuman, »unohtamisen», olettamista sekä lisäksi sen olettamista, että jollei tätä tapahtumaa olisi ollut, säädös olisi annettu toisensisältöisenä.

Nähdäkseni pelkästään säädösten ja niitten syntyvaiheitten perusteella ei voitaisi päätyä muuhun kuin siihen, että OA:llä ei ole kompetenssia tehdä MinVastL:ssa tarkoitettua aloitetta ja että OAJS 4 §:ssä edellytetyn kertomuksen merkitys mm. ministerivastuukysymyksen yhteydessä on ratkaistava erikseen.[246] Vastakkainen näkemys on nähdäkseni perusteltavissa vain nojaamalla käytännössä tapahtuneeseen norminmuodostukseen.

Ongelma aktualisoitui ensimmäisen ja merkittävimmän kerran vuonna 1927. Maaliskuun 1 päivälle 1927 päivätyssä kirjoituksessaan EK:lle OA *Puhakka* esitti sisäasiainministeri *Itkosen* menetelleen lainvastaisesti vapauttaessaan Helsingin kaupungin poliisimestarin virastaan. Kirjoituksessaan OA lausui mm.: »Koska ... on virkatoimessa selvästi lainvastaisesti menetellyt, on minulla kunnia, viitaten marraskuun 25

---

246 Tätä käsitystä ei mielestäni horjuta se, että OAJS 4 §:n mukaisen kertomuksen käsittely nähtävästi joka tapauksessa tulisi tapahtumaan prvk:n valmistelusta, että valmistelu prvk:ssa tulisi, mikäli nousisi kysymys ministerivastuusta, noudattamaan MinVastL:ssa säädettyä menettelyä ja että siten voitaisiin tulla tosiasiallisesti MinVastL:n mukaiseen tulokseen. Jos näin voitaisiin ajatella aina olevan asian laita, saatettaisiin ehkä sanoa, että OA:n mainitsematta jääminen MinVastL:ssa on vain tyylivirhe.

Ei ole kuitenkaan selvää, että OA:n kertomus *aina* soveltuisi MinVastL:n mukaiseen käsittelyyn. Kun OAJS 4 §:ssä ei ole rajoituksia sille, minkälaisesta lainvastaisuudesta ministerin menettelyssä on kysymys, voisi se tulla sovellettavaksi sellaiseenkin lainvastaisuuteen, josta ministerisyyte ei MinVastL:n mukaan ole mahdollinen. Syyteoikeuden vanhentuminen ei nähtävästi vaikuta OA:n oikeuteen antaa asiasta kertomus EK:lle. Raportointi tilanteissa, joissa ministerisyyte ei olisi edes mahdollinen, ei ole mikään sisäisesti ristiriitainen ajatus, jos OAJS 4,1 § käsitetään vain erääksi OA:lle varatuksi mahdollisuudeksi saattaa ministerin menettely EK:n arvosteltavaksi. OAJS 4,1 §:n mukaisen kertomuksen käsittäminen tällä tavoin enemmänkin informaatioksi kuin syytteeseenpanomenettelyn osaksi vastaisi ulkomaisissa oikeusjärjestyksissä tavattavaa OA:n mahdollisuutta antaa mistä tahansa yksittäisestä tapauksesta raportti parlamentille.

päivänä 1922 annetun lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta 7 §:ään sekä tammikuun 10 päivänä 1920 annetun eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:ään, asiasta eduskunnalle ilmoittaa». Lisäksi OA totesi, ettei hänellä, sen jälkeen kun VN oli vapauttanut poliisimestarin toimestaan, enää ollut ollut mahdollisuutta tehdä OAJS 4 §:ssä tarkoitettua huomautusta ennen kuin sen tekeminen olisi ollut liian myöhäistä. Puhemies istunnossa 22. 3. 1927 viittasi enemmin perustelematta OAJS 4 §:ään ja OK:n tekemää ilmoitusta koskevaan MinVastL 2 §:n 4 momenttiin ja katsoi kirjelmän olevan niiden nojalla lähetettävä keskustelematta prvk:aan. *Ahla,* joka tuolloin oli EK:n sihteeri, on myöhemmin lausunut (LM 1931, 196, alav. 50): »Kirjoittajalle on tunnettua, että ennen asian esittelyä kysymys menettelytavasta oli puhemiehen toimesta perusteellisen harkinnan ja valmistelun alaisena». Antamassaan lausunnossa prvk sivuutti kysymyksen asian vireilletulotavan mahdollisesta ongelmallisuudesta samoinkuin kysymyksen siitä, miten on suhtauduttava OAJS 4 §:ssä mainittuun kertomusta edeltävän huomautuksen antamiseen. Lausunnon täysistuntokäsittelyssä ei kysymyksen tähän puoleen lainkaan kajottu.[247]

Marraskuun 27 päivänä 1952 osoitti OA *Kastari* sittemmin salaputkijutuksi kutsutussa asiassa EK:lle kirjelmän, jossa hän katsoi eräitten ministerien menetelleen MinVastL 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti. Kirjelmässä, joka perustui valtiontilintarkastajain pyynnöstä suoritettuihin tutkimuksiin, OA viittasi OAJS 4 §:ään. MinVastL 2 §:n 3 momentin säännökseen viitaten asia lähetettiin prvk:aan. Mietinnössään 24. 4. 1953 prvk ei kajonnut asian vireilletulotapaan. Täysistuntokäsittelyssä 5. 5. 1953 käyttämässään puheenvuorossa ei OA *Kastari* kosketellut asian vireilletulotapaa, johon ei muutenkaan käsittelyssä puututtu.[248]

Käytännössä on siis OA:n toimesta kahdesti jätetty EK:lle kirjelmä ministerin lainvastaiseksi katsotun menettelyn johdosta ja molemmilla kerroilla on asia ilman virallisissa asiakirjoissa näkyviä epäilyksiä käsitelty MinVastL:ssa edellytetyn aloitteen tavoin. Vastakkaiseen suun-

---

247 Ks. taltio 58/21. 3. 1927, 26 vp ptk III, 2775—2776, ja numeroimaton prvl 5. 4. 1927, A IV sekä ptk III, 3226—3262 ja taltio 89/28. 4. 1927. Ko. tapauksen selostaa *Ahlan* lisäksi myös *Hakkila,* 654.

248 OAK 1952, 27—; 52 vp ptk II, 2077—; prvm 14/53 vp A IV—V, II; 53 vp ptk I, 699—707, 948—972. — Tässä yhteydessä mainittakoon OAK 1930, 21, esitetty tapaus, jossa OA tosin katsoi SisM:n erään kiertokirjeen olleen vastoin HM:a ja painovapauslakia, mutta tyytyi silti OAJS 4 §:n säännökseen vedoten esittämään asiasta VN:lle huomautuksen, vaikkakin kirjoituksessa nimenomaisesti todettiin, että virheellinen menettely oli jo tapahtunut.

taan viittaavaa käytännön kannanottoa ei tiettävästi ole. On perusteltua olettaa, että noudatettua menettelyä ei ole pidetty pelkästään lain puitteissa mahdollisena, vaan nimenomaan lain vaatimana menettelynä. Vaikka menettely mielestäni ei olekaan MinVastL:n säännösten mukainen, on se epäilemättä sopusoinnussa lainvalvojien tehtäväpiirien toisiinsa rinnastettavuuden kanssa. Näillä perusteilla on mahdollista katsoa, että kyseessä on tavanomais-oikeudellisesti muodostunut täydennys ministerivastuusäännöksiin. Paikallaan olisi saattaa ko. täydennys muodollisestikin korrektille pohjalle MinVastL:a asianmukaisesti muuttamalla.

OAJS 4,1 §:n viimeisen virkkeen mukaan OA:llä on valta antaa EK:lle kertomus, jos hänen VN:lle tekemänsä huomautus on jätetty varteenottamatta. Sananmukaisesti tämä merkitsisi OA:n kertomusvaltuutta vain tilanteissa, joissa hän on ensiksi antanut huomautuksen. Järkeviin lopputuloksiin pääseminen kuitenkin edellyttää säännöksen tulkitsemista — kuten käytännössäkin on tehty — niin, että huomautus ei ole kertomukselle conditio sine qua non, vaan säännös ainoastaan velvoittaa pyrkimään lainmukaiseen lopputulokseen ensin VN:n puoleen kääntymällä ja vain, mikäli tämä ei johda tai ei voi johtaa haluttuihin tuloksiin, voi OA antaa EK:lle kertomuksen. Selvää on, että OAJS 4 §:ssä mainittu »kertomus» ei ole sama kuin OAJS 8 §:ssä säädetty toimintakertomus, vaan todellakin erillinen kertomus »asiasta».[249]

Söderhjelm (83) esittää kysymyksen, voiko ministerin menettelyä koskevan asian tuoda EK:aan tapauksissa, joissa ko. ratkaisua on jo OA:n huomautuksen johdosta oikaistu. Hän katsoo, että OA:llä tulisi olla oikeus saattaa karkeat virheet EK:n harkittavaksi myös tällaisissa tilan-

[249] Em. kirjelmässä EK:lle (taltio 58/21. 3. 1927) OA totesi lopuksi: »Sen ohella saan lisätä, että koska valtioneuvosto, kuten olen saanut tietää ja ministeri Itkosen minulle antama selvityskin osoittaa, kuluvan maaliskuun 5 päivänä pidetyssä istunnossa, josta istunnosta ei ole minulle ilmoitettu, on vapauttanut majuri Honkasen Helsingin kaupungin poliisimestarin toimesta, ei minulle ole ollut mahdollista tehdä valtioneuvostolle oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n edellyttämää huomautusta ennen kuin sen tekeminen olisi ollut liian myöhäinen eikä huomautuksella olisi ollut enää mitään oikeudellista eikä tosiasiallista merkitystä.» Ks. myös *Puhakka,* 106; *Söderhjelm,* 82; *Ahla,* 194; *Hakkila,* 653.

teissa. *Ahla* (195, alav. 45) toteaa tähän, että lainsäätäjä ilmeisesti on pitänyt tarpeettomana saattaa asiaa EK:n käsiteltäväksi, jos kyseessä oleva lainvastaisuus on jo korjattu. Sekä *Söderhjelmin* että *Ahlan* esityksestä ilmenevää käsitystä, jonka mukaan kertomuksen jättäminen EK:lle tällaisessa tapauksessa ei ole de lege lata mahdollinen, voidaan perustella OAJS 4 §:n sanamuodolla: »Jos huomautus jätetään varteen ottamatta, on oikeusasiamiehellä valta...» On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tällaista tulkintaa pitää oikeana tai ainakaan välttämättömänä.

On vaikea ajatella, että OA ei voisi karkeissakaan väärinkäytöstapauksissa pyrkiä syytteen vireillesaamiseen vain siitä syystä, että tehty virhe on OA:n huomautuksen johdosta oikaistu. Nähdäkseni tällaisen rajoituksen tarkoittaminen on niin epätodennäköistä, että sitä ei pidä olettaa pelkästään OAJS 4 §:n suppean virkkeen nojalla. Säännöksen syntyvaiheista ei tällaiselle ahtaalle tulkinnalle löydy lisätukea. Rajoitus olisi nähtävästi usein myös kierrettävissä, koska ajan kulumisen vuoksi voi huomauttaminen tulla hyödyttömäksi ja sitä tietä käydä mahdolliseksi antaa EK:lle kertomus huomautusta tekemättä. Nähdäkseni on OAJS 4,1 §:ssä vain pyritty kuvaamaan eräs ministerien toimien valvontamekanismi ja säännöksen viimeinen virke on siten pikemminkin ilmoitus huomautuksen lisäksi käytettävissä olevista valvontakeinoista kuin säännös ainoasta tilanteesta, jossa EK:lle kertominen on sallittu.

Säännöksen lausuma, jonka mukaan OA:llä »on... valta» tehdä kertomus, on nähdäkseni käsitettävä sananmukaisesti ja siis katsottava kertomuksen antamisen olevan OA:n harkinnassa.[250]

---

250 Näin myös *Ahla*, 195. Vrt. tässä suhteessa *Puhakka*, 112, ja *Söderhjelm*, 81. Käytännön tapauksista ks. em. OAK 1930, 21, sekä OAK 1926, 6—7, selostettu tapaus, joka koski Lumivaaran seurakunnan omaisuuden jakoa. Siinä oli OK ensin katsonut VN:n menetelleen virheellisesti harkintavaltansa ylittämällä, mutta KHO oli OK:n purkuesityksen yhteydessä katsonut, ettei harkintavaltaa ollut ylitetty. Tämän jälkeen oli OA kirjelmällä 92/29. 4. 925 OAJS 4 §:n säännökseen viitaten huomauttanut VN:lle menettelyn lainvastaisuudesta ja esittänyt kantelun alaisen määräyksen peruuttamista sekä sitä, että VN ryhtyisi muihin lainmukaisiin toimenpiteisiin, joihin asia antaa aihetta. Tämän jälkeen ilmoitti OpM, ettei VN katsonut kirjelmän antavan aihetta toimenpiteisiin. OA tyytyi tämän jälkeen toteamaan, että hänellä ei ollut enää muita mahdollisuuksia käytettävissään. Ko. toimintakertomuksen eduskuntakäsittelyssä ei tähän kysymykseen kajottu, ks. prvm 6/OAK 1926/28 vp ja ptk I, 741—749.

C. KURINPITOTOIMET

1. Oikeusasiamiehen valtuudesta

HM 49 §:ssä tai OAJS:ssä ei ole erikseen lausuttu kurinpitomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä. VirkamL 23 §:ssä säädetään, että OK:n ja OA:n »tulee valvoa, että, milloin syytä siihen on, tässä laissa mainittuihin kurinpitotoimiin ryhdytään».[251] Edellä (140) on jo käsitelty OA:n mahdollisuutta puuttua virkamiehen viran ulkopuoliseen käyttäytymiseen. Tässä yhteydessä tarkastelen vain OA:n valtuuksia kurinpitomenettelyn vireillesaamisessa.

Perusteellisimmin lienee asiaa tarkastellut *Tarjanne* (146—147). Hän katsoo, että prvk lisätessään lakiin em. 23 §:n ei tahtonut säätää mitään uutta, vaan vain selvästi todeta ko. velvollisuuden olemassaolon. Säännös ei siten muuta sitä yleistä lähtökohtaa, että kurinpitomenettely ja viraltapano on hallinnollinen tarkoituksenmukaisuustoimenpide, johon ryhtymisen lainsäätäjä on jättänyt asianomaisen hallinnonhaaran hoitajan harkittavaksi. *Tarjanne* jatkaa: »Lain 23 § säätää siis OK:lle ja EO:lle vain heidän tehtäviinsä muutenkin kuuluvan velvollisuuden valvoa, että virkamiehet käyttäytyvät moitteettomasti. Se ehkä laajentaa HM:ssa oikeastaan vain rikosoikeudelliseen toiminta-alaan rajoittuvaa valvontavelvollisuutta sikäli, että 23 §:n mukaan heidän on otettava huomioon myöskin se hallinnon yleinen etu, että arvottomat virkamiehet on poistettava. Tätä valvontatehtävää suorittaessaan he eivät kuitenkaan voi ryhtyä muuhun, kuin tekemään esityksen asianomaiselle viranomaiselle, mutta jos siihen tulee kieltävä vastaus, heidän toimivaltaansa ei asian sillä asteella jää muu, kuin mahdollisesti virkasyytteen nostaminen sellaisessa tapauksessa, että voidaan katsoa viranomaisen kieltäytyessään nostamasta kurinpitomenettelyä tehneen itsensä syypääksi virkavirheeseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta kurinpitoasioissa rajoittuukin siis ainoastaan tähän yleiseen valvontatehtävään. Varsinaisessa kurinpitomenettelyssä hänellä ei sitä vastoin voine olla toimivaltaa... Kun muiden säännösten puutteessa on sovellettava näitä yleisiä rikosprosessuaalisia säännöksiä tähän tapaukseen, on siis todettava, että EO ei asiallisesti voi olla syyttäjänä eikä määrätä syytteestä kurinpidollista viraltapanoa tarkoittavassa menettelyssä.»

---

251 Säännöksen lisäsi lakiin prvk, joka perusteluksi esitti vain tahtoneensa saada »nimenomaan lausutuksi», että OK:n ja OA:n on valvottava, että viranomaiset todella ryhtyvät laissa edellytettyihin kurinpitotoimiin, ks. prvm 4/HE 79 (25 vp)/26 vp A 3. EK-keskusteluissa ei säännökseen kajottu. Laki tuli voimaan 1. 7. 1926 ja ensimmäinen OA:n tilastoihinkin otettu kurinpitotoimeen tähtäävä ilmoitus tehtiin pian tämän jälkeen, ks. taltio 203/20. 12. 1926.

Sen tueksi, että OA:llä on valta ainoastaan esittää kurinpitotoimenpiteeseen ryhtymistä, voidaan *Tarjanteen* lausuman lisäksi mainita seuraavaa. Kurinpito on lain sääntelemä osa ko. hallinnonhaaran omaa toimintaa. OA:llä ei ole yleistä valtuutta määrätä, että viranomainen ryhtyy sen toimivaltaan kuuluvaan toimenpiteeseen. Toisin kuin syyttämisessä on laita, ei tällaista valtuutta ole kurinpitotointen osalta erikseen edellytetty HM 49 §:ssä tai OAJS:ssä. VirkamL 23 §:n säännöstä, joka sanamuodoltaankin edellyttää vain sitä, mikä muutenkin kuuluu OA:n velvollisuuksiin — lain noudattamisen valvontaa —, ei voida katsoa toimenpidevaltuutukseksi. — Käytäntö ei ole ristiriidassa tässä esitettyjen näkökohtien kanssa.[252]

Esitetyistä syistä ei OA:llä nähdäkseni ole valtuutta määrätä kurinpitotoimenpiteeseen ryhtymisestä eikä liioin valtuutta itse esiintyä kurinpitomenettelyssä »syyttäjänä». Estettä ei sen sijaan ole sille, että OA tekee esityksen kurinpitotoimenpiteeseen ryhtymisestä. VirkamL 23 §:ssä nimenomaisesti korostetaan hänen velvollisuuttaan valvoa myös tämän lain toteuttamista. OA:llä on valtuus kurinpitomenettelyä ankarampaan toimenpiteeseen, syyttämiseen. Hänellä on katsottava olevan yleinen oikeus kiinnittää viranomaisten huomiota seikkoihin, jotka koskevat virkamiesten toimien laillisuutta. Tämän vuoksi on perusteltua sisällyttää OA:n valvontavaltuuksiin myös oikeus ilmoittaa viranomaisille tapaukset, joissa hän pitää kurinpitomenettelyyn ryhtymistä aiheellisena. Käytännössä tällainen oikeus on ainakin VirkamL:n säätämisen jälkeen katsottu riidattomaksi.[253]

---

252 Vrt. tosin *Leskinen,* 9, olevaa lausumaa: »... he [= OA] may *order* disciplinary action against the offender» (kurs. tässä). Käytännössä kurinpitoon tähtäävät kirjelmät yleensä lienee muotoiltu tavalla, joka ainakin sanallisesti merkitsee kurinpitotoimen jäämistä ko. viranomaisen harkintaan, ks. esim. OAK 1921, 25, taltio 203/20. 12. 1926 sekä tuoreena tapauksena kirje 1249/18. 6. 1968 (OAK 1968, 52—53), joka tosin oli osoitettu VN:lle. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei viranomainen ryhtynyt kurinpitotoimeen, mutta ko. virkamiehelle annettiin vakava huomautus.

253 Vastaavanlaiseen menettelyyn on tosin ryhdytty jo ennen VirkamL:n voimaantuloa. Ks. OAK 1921, 25, jossa OA totesi vankilanjohtajan menetelleen virheellisesti niin, että häntä olisi siitä kurinpitoteitse rangaistava ja lähetti senvuoksi asiakirjat vankeinhoitohallitukselle »niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin oli aihetta».

2. Menettely

Yhdenmukaisesti sen kanssa, että OA:llä ei ole asiassa määräysvaltaa, OA käytännössä yleensä vain ilmoittaa tutkimuksensa tuloksen ao. viranomaiselle ja antaa samalla nimenomaisesti lausumalla tai muuten ymmärtää, että ilmoitus tehdään kurinpitotoimenpiteitä silmällä pitäen. Kirjelmissä ei tietääkseni ole puututtu siihen, minkälaista kurinpitorangaistusta OA pitää asiassa aiheellisena. Edellä (217) on jo esitetty, että OA:n on ennen ilmoituksen tekemistä annettava ko. virkamiehelle tilaisuus selityksen antamiseen. Kun asia on saatettu viranomaisen tietoon, päättyy OA:n osuus. OA ei voi puuttua kurinpitomenettelystä annetusta päätöksestä valittamiseen. OAn valvonta- ja tiedonsaantioikeus koskee luonnollisesti myös kurinpitomenettelyä hoitavien viranomaisten toimintaa.

D. HUOMAUTUS

1. Yleisiä näkökohtia

Valvontaviranomainen, joka virheen havaittuaan voisi vain joko syyttää tai jättää asian silleen, olisi ilmeisesti taipuvainen epäselvissä tai vain lievää virheellisyyttä sisältävissä tilanteissa jättämään asian vaille toimenpiteitä. On epäilemättä tarkoituksenmukaista, että OA:n samoin kuin OK:n käytössä on muitakin kritikointi- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuin säännönmukaisesti kankeasävyinen ja kärjistävä syytteen nostaminen. Kummankin lainvalvojan virastossa on vakiintuneesti käytetty nimitystä huomautus kuvaamaan eräitä syytteistä erillisiä toimenpiteitä. Kyseessä ei ole yksimuotoinen, selvärajainen toimenpidetyyppi, vaan ratkaisut, joissa on vaihtelevalla jyrkkyydellä tuotu julki lainvalvojan käsitys asiassa noudatetun menettelyn virheellisyydestä. Tähän kannanottoon on lisäksi saattanut liittyä varoitus, ettei menettely saa uusiintua.[254]

---

254 »Huomautus»-reaktion lievistäkin muotoilumahdollisuuksista sekä sen ja »ei toimenpiteitä»-reaktion välisen rajan liukuvuudesta mainittakoon eräitä esimerkkejä. OAK 1930, 10—11, todettiin, että menettely ei tosin ollut »täysin asianmukainen, mutta siihen nähden ...» ei asian katsottu antavan aihetta toimenpiteisiin. OAK 1956, 67—68, OA totesi, ettei vankilan johtajan menette-

On ilmeistä, että monet OA:n toiminnan tavoitteet — viranomaistoiminnan tason nostaminen, laittomuuksien ennaltaehkäisy, kansalaisen palauttaminen oikeuksiinsa, viranomaiskoneiston luotettavuuden lisääminen jne. — ovat usein yhtä hyvin saavutettavissa huomautuksella ja siihen liittyvillä lisätoimenpiteillä, esim. julkistamisella, kuin syyttämisellä, johon mahdollisesti on kytketty samat lisätoimenpiteet. Huomautuksen etuna on, että se säästää OA:n viraston, ao. virkamiehen sekä tuomioistuimen työtä. Lisäksi sen käyttäminen vähentää virkasyytesanktioon vähäisten asioiden muodossa kohdistuvaa inflatorista painetta. Huomautuksen käyttäminen ilmeisesti useissa tapauksissa kärjistää virkamiehen suhtautumista vähemmän kuin syytteen nostaminen ja siihen liittyvä muodollisen korostunut vastapuolen asema. — Huomautusta vastaan esitettävissä olevista näkökohdista tulee puhe hieman myöhemmin.

Eräs huomautusreaktion käyttökelpoisuuteen vaikuttava tekijä liittyy viranomaistoimintaa koskevien vastuusäännösten adekvaattisuuteen. Päätöksen tosiasiallinen muodostuminen viranomaisissa ei useinkaan täysin vastaa päätöksentekoa koskevien vastuunormien antamaa kuvaa. On usein niin, että tehdystä päätöksestä ovat oikeudellisesti vastuussa ensisijassa tai ainakin osaltaan henkilöt, joiden osuus päätöksen tosiasialliseen muotoutumiseen tai sen lopulliseen antamiseen on vähäinen ellei olematon. Vastuusäännösten soveltaminen saattaa tällöin johtaa siihen, että päätöksestä muodollisesti vastaa henkilö, jonka saattaminen — ehkä jopa yksin — vastuuseen olisi kohtuutonta. Tällaisissa tilanteissa on kahdeltakin kannalta suotavaa, että voidaan välttää yhden syntipukin erilleen ottaminen. Toisaalta sikäli, että yhteen ei kohdisteta kokonaisuutta ajatellen kohtuuttoman ankaraa seuraamusta. Toisaalta sikäli, että kritiikki voidaan kohdistaa yhtä henkilöä laajemmalle osumaan kaikkiin niihin, joiden toiminnasta tosiasiassa on kysymys. Molemmissa suhteissa

---

lyä hänen käsityksensä mukaan voitu pitää »asianmukaisena», ja saattoi tämän käsityksensä vankilanjohtajan tietoon. OAK 1957, 37, OA totesi, ettei nimismiehen menettelyä voitu pitää »hyväksyttävänä», ja saattoi tämän käsityksensä nimismiehen tietoon vastaisen varalle. OAK 1957, 38—39, OA katsoi, ettei tieviranomaisten menettely ollut ollut »asianmukaista», ja saattoi tämän käsityksensä viranomaisten tietoon. OAK 1960, 51—52, OA katsoi, ettei nimismiehen menettely hänen virka-asemansa ja virkavelvollisuuksiensa kannalta ollut ollut »sovelias». Taltiossa 142/23. 1. 1968 OA katsoi, että eräs pankkivaltuusmies oli menetellyt »harkitsemattomasti», mutta ei katsonut asian antavan aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin tämän käsityksen tietoon saattamiseen.

huomautus, joka voidaan osoittaa esim. koko virastolle tarvitsematta ratkaista, kuka tai kutka ensisijaisesti olisivat vastuullisia, on paremmin mukautettavissa tosiasialliseen päätöksen muotoutumisprosessiin kuin syytteen nostaminen.[255]

2. Huomautuksen kehittymisestä reaktiomuotona

Helmikuun 12 päivänä 1812 annetun prokuraattorin ohjesäännön 4 ja 17 §:n mukaan oli prokuraattorin tehtävänä valvoa hallituskonseljin toimintaa ja hänellä oli tällöin oikeus konseljin pöytäkirjaan merkityttää ne muistutukset ja huomautukset, joihin hän katsoi olevan aihetta. Mikäli huomautusta ei otettu varteen, hänellä oli oikeus toimittaa hallitsijalle kertomus asiasta. *Honka* (19) mainitsee, että tällaiset huomautukset eivät olleet varsin harvinaisia ja esittelee joitakin niistä. Muissa tapauksissa annettavista huomautuksista ei ollut säännöstä, mutta sellaisten katsottiin sisältyvän niihin asianmukaisiin toimenpiteisiin, joihin prokuraattorin ohjesäännön eri kohdissa edellytettiin tarvittaessa ryhtyvän. *Hongan* mukaan (27—, 54) annettiin huomautuksia jo varhain tuomioistuimillekin — varhaisin jo 3. 6. 1818. Mitään säännöstä virkamiehille yleensä annettavista huomautuksista ei sisältynyt myöskään senaatin ohjesääntöön 30/13. 9. 1892 eikä liioin OK:n ohjesääntöön 81/30. 3. 1922. Huomautuksia annettiin silti jatkuvasti myös alemmille viranomaisille. Kun niistä lopulta otettiin myös kirjoitettu säännös nykyisen OKOS:n (416/12. 12. 1957) 5 §:ään, oli kyseessä vain pitkäaikaisen käytännön muodollinen vahvistaminen. *Honka* (219) toteaa vuoden 1957 ohjesäännöstä tältä kohdin: » . . . vuosisataisessa käytännössä vakiintunut periaate oikeuskanslerin oikeudesta jättää viranomaisten tekemät vähäisemmät virheet vain huomautuksen varaan, on muodollisestikin vahvistettu.»

OK:n oikeus huomautusten esittämiseen ei ilmeisesti edes ennen asian nimenomaista sääntelemistä herättänyt suurempia epäilyksiä tai kritiikkiä. *Hakkila* (223) toteaa yksinkertaisesti käytännön muodostuneen

---

255 OA:n kertomuksista löytyy lukuisasti tapauksia, joissa huomautuksen kohteena on viranomainen tai virkamiesryhmä sellaisenaan. Ministeriölle on annettu huomautuksia esim. tapauksissa OAK 1929, 13—14; OAK 1930, 5—6; OAK 1948, 45—56, 50—52; OAK 1955, 57—59; OAK 1958, 59—60; OAK 1964, 72—88; OAK 1966, 63—68. Erikoisina kohteina voidaan lisäksi mainita: poliisilaitoksen rikospoliisiosasto, OAK 1954, 45—46; poliisilaitoksen henkikirjoitustoimisto, OAK 1959, 48—50; lastensuojeluvirasto, OAK 1961, 81—83; liikevaihtoverotoimisto, OAK 1963, 62—63; poliisilaitoksen vartiopiiri, OAK 1964, 48—49; kirkkoherranvirasto, OAK 1964, 70—71; keskusvankilan viran ja toimen haltijat, OAK 1967, 31; työlaitos, OAK 1967, 38—39.

sellaiseksi, että OK on eräissä tapauksissa syytettä nostamatta vain saattanut viranomaisen tietoon hänen menettelynsä virheellisyyden. OK:n antamien huomautusten laillisuus on tietämäni mukaan vain kerran ollut tuomioistuimen harkittavana. KKO 1934 II 500 esitetyssä tapauksessa ensin sotaylioikeus katsoi, että menettely, jossa AOK oli antanut sotatuomarille huomautuksen syytettä nostamatta, oli täysin lainmukainen. KKO ei katsonut olevan aihetta sotaylioikeuden päätöksen muuttamiseen ja nähtävästi hyväksyi viimeksimainitun kannan myös huomauttamisoikeudesta (ks. myös OKK 1934, 111—112).

OA:tä koskevien säädösten valmistelutöistä ei löydy valaistusta huomautusreaktioon. Kirjallisuudessa ovat huomautusta koskevat maininnat muuttuneet asiaa sitä selvempänä pitäviksi, mitä pitemmälle aika on kulunut ja käytäntö vahvistunut. Vuonna 1929 painetussa tutkimuksessaan ei *Puhakka* (100, 109) vielä mainitse virkamiehelle annettavista huomautuksista, vaikka hän esittelee VN:lle annettavaa huomautusta ja käsittelee syytteen tarpeettomuutta reaktiona eräissä tapauksissa. Paria vuotta myöhemmässä esityksessään *Söderhjelm* (81) jo mainitsee: »I praktiken har det även förekommit, att justitieombudsmannen i en skrivelse uppmärksamgjort vederbörande på att fel begåtts utan att han vidtagit annan åtgärd i saken. Denna form av ingripande borde legaliseras genom en bestämmelse i instruktionen.» *Hakkila* toteaa kommentaarissaan vuodelta 1939 (918), että tapauksissa, joissa syytteen nostaminen voisi tuntua tarpeettoman hankalalta ja vähemmän tarkoituksenmukaiselta, »on OK samoinkuin OA:kin menetellyt siten, että hän on viranomaisen tietoon vastaisen varalta saattanut tämän menettelyn virheellisyyden enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä.» Menettelyn perusteluksi *Hakkila* jatkaa: »Kun ei ole niinkään harvinaista, että tuomioistuimet meillä korkeinta oikeusastetta myöten toteavat, että virkamies on tosin menetellyt virheellisesti, mutta ettei tuo virheellisyys ole luettava hänelle sellaiseksi virkavirheeksi, josta hänet olisi rangaistukseen tuomittava, niin ja kun syytteen nostaminen tällaisessa tapauksessa ei siis johtaisi langettavaan tulokseen, on mainittu OA:nkin noudattama menettelytapa katsottava asianmukaiseksi.» *Kastari* (LM 1962, 363) ja *Leskinen* (9) vain lyhyesti toteavat huomautusten vakiintuneisuuden käytännössä.

Ensimmäinen OA:n huomautus viranomaiselle annettiin jo kevättalvella 1923. Kun tämä tapaus toi esiin nimenomaisia kannanottoja valtuuteen huomauttaa viranomaiselle syytettä nostamatta, ansaitsee se tarkemman selostuksen. Erään kansanedustajan kanneltua OA:lle siitä, että pankkivaltuusmiehet olivat evänneet häneltä oikeuden tutustua pankkivaltuusmiesten asiakirjoihin, antoi OA päätöksen 25/7. 3. 1923, jossa hän katsoi pankkivaltuusmiehiltä puuttuneen laillisen syyn kieltää ko. edustajalta oikeus tutustua asiakirjoihin. Päätöksestä lähtetettiin jäljennös pankkivaltuusmiehille tiedoksi. Pankkivaltuusmiehet päättivät 15. 3. 1923 pidetyssä kokouksessa panna OA:n kirjeen asiakirjoihin sillä perusteella, että OA:ltä johtosääntönsä mukaan puuttui oikeus tehdä kantelun joh-

dosta muuta kuin panna asianomainen viranomainen syytteeseen tai jättää asia silleen. Tämän johdosta OA lähetti 22. 3. 1923 pankkivaltuusmiehille kirjeen, jossa hän perusteli oikeuttaan antaa asiassa huomautus.

Kirjeessä OA lausui mm.: »Näistä säännöksistä käy epäämättömästi ilmi, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta ole rajoitettu ainoastaan viranomaisten syytteeseen saattamiseen virkavirheestä, vaan että hänen velvollisuutenaan on myöskin *valvoa* viranomaisten toimien lainmukaisuutta sekä, milloin ne poikkeavat laista, ryhtyä niiden johdosta *asianmukaisiin toimenpiteisiin.* ... Oikeusasiamiehen johtosäännön määräykset, jotka koskevat oikeusasiamiehen syyttäjätoimintaa, ovat myöskin niin laaditut, ettei oikeusasiamiehen ole katsottava olevan velvollinen syytteen nostamiseen jokaisesta pienimmästäkin virheellisyydestä tai laiminlyönnistä virassa. Hallitusmuoto ja oikeusasiamiehen johtosääntö osoittavat siis selvästi, että oikeusasiamiehelle annettu valvomistoiminta käsittää muitakin asianmukaisia toimenpiteitä kuin syytteen nostamisen, mikä viimeksi mainittu menettely, jälestäpäin seuraavana, useinkaan ei hyödytä siinä määrin kuin eräät muunlaiset toimenpiteet. Mitä kaikkia toimenpiteitä johtosäännössä on tarkoitettu, ei ole tarpeellista ryhtyä tässä yhteydessä selvittämään, mutta kuuluu niihin luonnollisesti ensikädessä se, että oikeusasiamies ilmoittaa viranomaiselle käsityksensä siitä, onko viranomaisen toimenpide katsottava lainvastaiseksi ja mikä siinä on lainvastaista» (Kursiivi alkuperäinen.)

OA otti tapauksesta kertomukseensa seikkaperäisen selostuksen, OAK 1923, 9—12. Kertomuksen johdosta annetussa mietinnössään (prvm 10/25 vp) prvk kiinnitti huomiota nimenomaan myös tähän asiaan ja lausui mielipiteenään, että OA:n tulkinta oli ollut oikea ja ehdotti vielä ponnessa, että eduskunta »päättäisi hyväksyä edellä lausutun käsityksen oikeusasiamiehen toimivallasta». Mietinnön ainoassa käsittelyssä (26 vp ptk I, 68—91 ja 95—97) pohdittiin laajasti valuuttakauppa-asiaan liittyviä kysymyksiä ja myös OA:n kompetenssia ja siihen puuttumista. Prvm hyväksyttiin äänestyksen jälkeen, vaikka keskustelussa oli mm. todettu (ed. Procopé): »Denna kläm kan hava betydelse endast såsom en liten erkännande klapp på huvudet åt justitieombudsmannen, men någon saklig betydelse har den icke.» Vuoden 1923 tilastossa OAK:ssa näkyvä toinen huomautus oli nähtävästi Lohjan kihlakunnan vt. tuomarille annettu huomautus 29/9. 3. 1923, jonka mukaan OA:n virasto ei ollut velvollinen suorittamaan vaatimistaan asiakirjajäljennöksistä lunastusta. Tämän jälkeisinä huomautuksina, jotka tosin ovat osittain jääneet tilastoimatta tai kertomukseen ottamatta, voidaan mainita taltion 49/19. 5. 1924 huomautus eräälle nimismiehelle sekä OAK 1926, 27—28, mainittu kirje 11/22. 1. 1926 OikM:lle siitä, että ministeriö oli kiertokirjeellään mennyt toimivaltansa ulkopuolelle. OAK 1927, 9—10, oli huomautus PuM:lle ja OAK 1927, 16—17, huomautus verotuslautakunnalle. Omana yksikkönään alkaa huomautus OAK:n tilastossa esiintyä säännöllisesti vasta vuodesta 1930.

Huomauttamisvaltuuden puolesta voidaan yhteenvedonomaisesti luetella seuraavaa: 1) kysymyksessä on menettely, joka on sopusoinnussa OA:n yleisen valvontatehtävän ja siihen kuuluvien valtuuksien kanssa, 2) menettely oli täysin vakiintuneena olemassa OK:n kohdalla jo silloin, kun OA:n virka säädettiin OK:n kanssa rinnasteiseksi, 3) menettely on OA:n käytännössä täysin vakiintunut ilman, että siihen on kohdistettu merkitsevää kritiikkiä, 4) menettely on prvk:ssa kerran nimenomaisesti hyväksytty ja tämän hyväksymisen on myös EK omaksunut, 5) OK:n antamista huomautuksista on ollut toistakymmentä vuotta voimassa säännös, jota on sovellettu täysin samanlaisissa tilanteissa kuin OA:kin tähän menettelyyn turvautuu. Mainituista syistä on OA:n valtuutta antaa huomautuksia nähdäkseni pidettävä riidattomana.

3. Käyttötilanteet ja rajoitukset

Edellä (225) on jo todettu, että huomauttamisvaltuus ei ole sidottu esim. syyteoikeuden vanhentumista koskeviin rajoituksiin. Samoin on mainittu (217), että tavanomaisoikeudellisin perustein on OA velvollinen antamaan ko. virkamiehelle selitysmahdollisuuden myös ennen kuin hän antaa asiassa huomautuksen. Käytännössä on huomautuksia annettu hyvin monenlaisista asioista erilaisille viranomaisille tai virkamiehille. Huomauttamisvaltuudelle ei voidakaan osoittaa ko. asian laadusta johtuvia rajoituksia. Kun OA ei ole legaliteettiperiaatteen sitoma syyttämiseen, ei myöskään voida osoittaa jonkinlaista törkeysrajaa, jonka ylittävissä asioissa huomautusta ei enää voitaisi antaa. Kun huomautus on sisällöltään vain oikeudellisesti sitomaton ilmoitus OA:n kannanotosta, ei sen antamisella ole OA:n tai muun viranomaisen tai asianomistajan myöhempää toimenpidettä estävää vaikutusta.

Leskinen (8) esittää, että huomautusta käytetään lievissä virhetapauksissa, jos virheestä ei ole aiheutunut vahinkoa ja jos on oletettavissa, että ko. virkamies tai viranomainen ilman syytteen nostamistakin vastaisuudessa menettelee toisin. Vahingonkorvauksen hakeminen voi säännönmukaisesti tapahtua vain järjestetyssä, viranomaisen edessä tapahtuvassa menettelyssä ja usein se liittyy syytteen ajamiseen. Tämän vuoksi on ehkä pidetty asiaankuulumattomana, että valvojaviranomainen antaa ulkopuolisista ehkä lievältäkin tuntuvan kannanoton, huomautuksen, sil-

loin kun asianosaisella on aihetta olettaa voivansa esittää vahingonkorvausvaatimuksen syytteen yhteydessä. Kyseessä eivät ole OA:n valtuuksien oikeudelliset rajoitukset, vaan pelkät suotavuusnäkökohdat.

4. Huomautus OAJS 4,1 §:ssä

OAJS 4,1 §:n säännöksen perusteella OA:llä on »valta» tehdä huomautus VN:n tai sen jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta. Säännöksen mukaan hänen on samalla ilmoitettava, mikä menettelyssä on lainvastaista. Lainvastaisuuden osoittamisvelvollisuutta voidaan pitää ongelmattomana. Sen sijaan itse huomauttamisesta on esitetty käsityksiä, joitten mukaan OA:llä on siihen aina velvollisuus, jos havaitsee lainvastaisuuden, josta huomautus vielä on tuloksellisesti tehtävissä. Tämän lisäksi on myös esitetty, että huomautuksen tekeminen on OA:n harkinnassa.[256] OAJS 4 §:n säännös puoltaisi jälkimmäistä vaihtoehtoa.

HM 49,2 §:n mukaan on OA:lle vain varattu oikeus olla läsnä VN:n istunnoissa ja oikeus saada tieto sen pöytäkirjoista. Käytännössä on selvää, että kyseessä ei ole läsnäolo- tai pöytäkirjojen tarkastusvelvollisuus. OA toimii »ekstraordinaarina» valvontaviranomaisena eikä hänellä ole velvollisuutta määrätynlaiseen toimenpiteeseen määrätynlaisessa tilanteessa taikka velvollisuutta jatkuvaan, tietynsisältöiseen toimintaan. Tällaista ei myöskään voida OAJS 4 §:n sanamuodon vastaisesti edellyttää VN:n toiminnan valvonnassa, joka on korostuneesti järjestetty juuri OK:n tehtäväksi. Kun OA:n valtioneuvostoon kohdistuva valvonta on käytännössä — täysin laillisesti — jäänyt vain jälkikäteisvalvonnaksi, ovat tilanteet, joissa OA:n antamalla huomautuksella vielä voisi olla merkitystä, oletettavasti harvinaisia. Käytännössä ei ymmärtääkseni olekaan muodostunut tapaa, jonka mukaan OA olisi velvollinen OAJS 4,1 §:n mukaisen huomautuksen tekemiseen, mikäli sellainen ei asiallisesti ole myöhäistä.[257] Huomautuksen tekeminen yksittäistapauksessa on siten mielestäni OA:n harkinnassa.

---

[256] Esitetyistä käsityksistä ks. *Hakkila*, 653.

[257] OAJS 4,1 §:n mukaisiin huomautuksiin liittyvistä tapauksista ks. OAK 1922, 22; OAK 1923, 33—35; taltio 92/29. 4. 1925 ja samasta OAK 1926, 6—7; taltio 58/21. 3. 1927; OAK 1930, 21; OAK 1947, 36—38 ja 56—57; OAK 1949, 29; OAK 1950, 30—31, ja OAK 1955, 64—65. Ks. myös edellä olevaa esitystä ministerisyytteestä.

Huomautuksen muodosta ei ole säännöksiä. Aikaisemmin (243) on jo ilmitullut käsitykseni, että huomautuksen tekeminen ei ole EK:lle annettavan kertomuksen edellytys tapauksissa, joissa huomautuksella ei enää olisi järkevää merkitystä. Mainita voidaan, että OA:tä koskevista säännöksistä ei aiheudu VN:lle tai sen jäsenille mitään toimintavelvollisuutta OA:n huomautuksen johdosta.

5. Kritiikki

Meillä ei kirjallisuudessa eikä viranomaiskäytännössä juuri näy kohdistetun kritiikkiä huomautuksen antamiseen. Ruotsissa sen sijaan huomautuskäytäntö, ennen kuin se tuli muodollisesti vahvistetuksi JO:n johtosäännössä, herätti voimakastakin arvostelua.[258] Esitettävissä oleva kritiikki koskee ensisijassa huomautuksen saaneen virkamiehen asemaa. Edellä on katsottu, että huomautustakaan ei saa antaa, ennen kuin ko. virkamiehelle on varattu tilaisuus selityksen antamiseen. Vaikka virkamiehellä olisikin ollut tilaisuus selityksen antamiseen, saattaa hän silti jäädä omasta mielestään vaille riittävää suojaa. Siihen, että virkamiehelle tulee hänen mielestään aiheeton huomautus, tuskin sellaisenaan sisältyy vaaraa oikeusturvalle. Huomautuksen oikeudellisen sanktion kaltainen, negatiivinen merkitys virkamiehelle onkin OA:n ratkaisuun liittyvissä muissa tekijöissä.

Huomautus useissa tapauksissa toimitetaan myös ao. viranomaisen esimiesten tai ylempien viranomaisten tietoon. Huomautuksen sisältävä päätös OA:n virastossa on julkinen ja siten saatettavissa mm. kantelijan toimesta julkisuuteen. OA itse voi ryhtyä toimenpiteisiin asian tuomiseksi julkisuuteen. Merkitsevät huomautusasiat otetaan kertomukseen. Vaikka niitten yhteydessä esitetäänkin, mitä asianomainen virkamies on lausu-

---

258 Kriittisestä suhtautumisesta Suomessa ks. edellä tekstissä esitetyt OAK 1923, 9—12, tapahtumasarja sekä OKK 1934, 111—112, mainittu KKO 1934 II 500. Kritiikistä Ruotsissa ks. *Haller*, 182—. Huomauttamisoikeus on ollut Ruotsissa säännöksissä edellytetty vuoden 1915 johtosäännöstä alkaen, ks. *Alexanderson*, 196—, erit. 198 ja 202. Nykyisen, 29. 12. 1967 vahvistetun Instruktion för riksdagens ombudsmän 12 §:n säännös kuuluu seuraavasti: »Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet, och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit». Ks. tästä myös *Malmgren*, s. B 70.

nut, saattaa virkamies itse pitää tätä esitystä omaa näkökohtaansa puutteellisesti valaisevana. Väistämätöntä joka tapauksessa on, että OA:llä aina näissä tilanteissa on viimeinen ja auktoritatiivisin sana.

OA:n nostamat virkasyytteet saavat oletettavasti suunnilleen samanlaisen julkisuuden osakseen kuin huomautukset. Asianomainen virkamies voi kuitenkin kokea virkasyytetilanteen erilaiseksi sikäli, että siinä lopullinen ratkaisu menettelyn virheellisyydestä on elimellä, jonka edessä virkamies on ainakin muodollisesti tasaveroisessa asemassa syyttäjäpuolen kanssa ja jonka kontradiktorisessa menettelyssä hänellä on paremmat mahdollisuudet oman mielipiteensä esille saamiseen aina muutoksenhakuinstanssia myöten.

Tiedossani ei ole tapausta, jossa virkamies olisi pyytänyt, että mikäli hänen katsottaisiin menetelleen virheellisesti, asiassa nostettaisiin syyte tai pantaisiin vireille kurinpitomenettely. Kirjoitettuja säännöksiä ei tällaisesta tilanteesta ymmärrettävästi ole. Normatiivisen aineiston puuttuessa ei OA:tä voida pitää velvollisena käyttämään muuta reaktiota kuin huomautusta pelkästään sillä perusteella, että ao. virkamies tätä vaatii.[258a]

Periaatteellisena lähtökohtana voidaan vielä viitata siihen aiemmin (226) esitettyyn seikkaan, että normien luomistehtävä meillä kuuluu lainsäätäjälle sekä alemmalla tasolla kunkin hallinnon haaran viranomaisille. OA:n ei tämän mukaisesti yleensä kuuluisi huomautuksia antamalla ohjata jonkin normin soveltamiskäytäntöä tai täyttää laissa olevaa aukkoa. Tällaiseen tarkoitukseen on OA:n käytettävissä muunlaisia keinoja ja tapauksittain on asianmukaista, että epäselvä kysymys saatetaan virkasyyteteitse tuomioistuinten ratkaistavaksi.

E. ALISTUKSET TAI ESITYKSET YKSITTÄISTAPAUKSESSA

Oikeusasiamiehen valtuus tehdä viranomaiselle yksittäistapauksessa alistus tai esitys liittyy kysymykseen OA:n toimivallan asiallisesta ulottuvuudesta. Edellä (145) on jo yleisesti tarkasteltu OA:n toimivaltaisuutta asioissa, joissa ei ole kyseessä noudatetun menettelyn virheellisyys.

[258a] Ruotsissa tässä kohden esitetyistä näkökohdista ks. *Gellhorn*, 247, ja *Lundvik*, 47.

OA:n yleiseen valvontatehtävään perustuvat *toimenpide*-valtuudet riippuvat ratkaisevasti siitä, mikä merkitys annetaan sanalle valvoa HM 49 §:ssä.

Suomalaisista julkisoikeuden tutkijoista on valvonta-nimitystä ehkä perusteellisimmin käsitellyt *Merikoski*. Valtionapujärjestelmään liittyvää valvontaa koskevassa esityksessään (Valtionapujärjestelmä, 17—22, 39) hän erottaa valvonnan sellaisesta tarkkailusta, johon ei liity tehokkaita mahdollisuuksia havaittujen virheitten tai epäkohtien oikaisemiseen tai poistamiseen. Hän katsoo valvonnalle olevan yleisessä kielenkäytössä ominaista sen tarkkailu, että tietty toiminta tapahtuu edellytetyllä tavalla, ja oikaisutoimenpiteet valvonnanalaisen toiminnan oikeilta raiteilta poikkeamisen johdosta. Yhdenmukaisesti oikaisunhankkimismahdollisuuden korostamisen kanssa hän jaottelee valvontakeinot niitten vaikutuksen mukaan preventiivisiin ja repressiivisiin. Samassa yhteydessä (28) hän esittää myös valvonnan jaottelun positiiviseen valvontaan, joka kohdistuu tehtävien täyttämiseen, ja negatiiviseen valvontaan, jolla tarkkaillaan toimivallan ylityksiä. Olennaisesti esitetyn kanssa yhtäpitäviä ovat *Merikosken* eräät myöhemmät, valvontaa sivuavat esitykset (LM 1952, 650—651 sekä Laillisuusvalvonta, 30—32).

Ahtee käsitellessään hallintokoneiston sisäistä valvontaa esittää (LM 1953, 307—308) sen sisällöksi alemman viranomaisen toiminnan silmälläpidon ja tarkastamisen sekä toteaa, »ettei valvontaoikeus siis sellaisenaan sisällä ylemmälle viranomaiselle oikeutta sitovien määräysten antamiseen alemmalle viranomaiselle». *Purhonen* (158—159) liikkuu *Merikosken* esittämän kaltaisilla linjoilla todeten, että hallintovalvontaan liittyy tarkastusoikeus ja että siihen »välttämättömästi» liittyvät sanktiotoimet havaittujen virheiden johdosta. *Kastari* (Suomen Pankin..., 76—79, 146—147) tekee eri elinten säätämiskompetenssia kosketellessaan eron tarkastuksia ja muuta valvontaa koskevien säännösten sekä pankin varsinaiseen toimintaan tai pankin varsinaiseen hoitamiseen liittyvien säännösten välillä.

Nähtävästi on valvonnalla julkisoikeudessa yleisesti ymmärretty tarkkailu- ja selonottotoimintaa, mutta siihen ei ole sisällytetty sellaista suhdetta valvonnanalaiseen toimintaan, jota voitaisiin pitää tähän toimintaan osallistumisena. Ilmeisesti ei valvonta-sanaa yleensä käytetä synonyymi-ilmauksena havaintojen tekemiselle. Se ei siten tarkoita pelkästään tarkkailemista tarkkailemisen itsensä vuoksi — tietojen keräämistä itselle tai toiselle — vaan siihen sisältyy mahdollisuus korrektiivitoimenpiteisiin joko valvonnanalaiseen toimintaan osallistuviin henkilöihin tai toiminnan lopputulokseen nähden.

Valvonta-sanan yleisistä käyttöyhteyksistä ei vielä voida päätellä, että OA voisi saamansa tiedon perusteella ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen. Sanan käyttöyhteydet nähdäkseni kuitenkin oikeuttavat katsomaan, että HM 49 §:n sanamuoto sallii OA:n toiminnassa erilaiset, tehtyihin havaintoihin perustuvat korrektiivitoimet. Säännöksen puitteissa on siten mahdollista säätää joko OAJS:ssä tai tavallisessa laissa OA:lle mainitunlaisia valtuuksia eikä tällaisten kehittämistä käytännönkään tietä voida pitää ristiriitaisena HM 49 §:n kanssa.

Huomionarvoinen on myös se yleinen lähtökohta, että kaikilla viranomaisilla nähdäkseni on yleinen oikeus tehdä toiselle viranomaiselle esityksiä, jotka eivät perusta viimeksi mainitulle velvollisuuksia. Viranomaisen toimintamahdollisuuksia ei toisin sanoen voida rajoittaa vain niihin, jotka on säännöksissä nimenomaisesti mainittu. Viranomaisten välisen järkevän yhteistoiminnan voidaan katsoa edellyttävän, että viranomaisella on yleinen valtuus saattaa näkemyksensä toisen viranomaisen tietoon. Jo tällä perusteella voidaan OA:llä katsoa olevan oikeus tehdä sitomattomia esityksiä ja alistuksia muille viranomaisille. Niitten mahdollinen vaikutus ei riipu OA:tä koskevista säännöksistä, vaan sen viranomaisen toimintaa koskevista säännöksistä, jolle esitys tai alistus on tehty.[259]

1. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Edellä lausutun mukaan voi valtuus tehdä uusiin todisteisiin nojaava purkuesitys tai esitys menetetyn määräajan palauttamisesta perustua vain johonkin muuhun seikkaan kuin lakien noudattamisen valvontaan.

Selvää perustetta tuskin voidaan esittää sille, että OK 31 luvussa tai HPurkuL:ssa (200/1. 4. 1966) tarkoitettu kantelu olisi OA:n esityksentekovaltuuden kannalta asetettava purusta tai menetetyn määräajan papauttamisesta poikkeavaan asemaan. Kirjallisuudessa on nähtävästi lähdetty siitä, että kantelemaan on oikeutettu vain asianosainen. Niinpä

[259] OA:lle HM 49 §:n mukaan kuuluvia valtuuksia puuttua johonkin asiaan noudatetun menettelyn virheellisyydestä riippumatta ei ole voitu laajentaa OAJS:n määräyksin. Tässä suhteessa mielenkiintoista on, että OAJS 10 §:ssä on OA velvoitettu suorittamaan tarkastuksia ja että näillä tarkastuksilla on säännönmukaisesti kiinnitetty huomiota myös asioihin, joilla ei ole tekemistä viranomaisten menettelyn laillisuuskysymyksen kanssa. Ks. tästä edellä tarkastuksista esitettyä ja erit. alav. 152.

Halila (LM 1964, 30—32) toteaa jo OK 31: 4,1:stä ilmenevän, »että kantelu on ainakin ensisijassa kunkin jutun asianosaiselle kuuluva oikeuskeino», mutta pitää kyllä ilman tätä välillistä lainsäätäjän viittaustakin selviönä, »että kantelun tekeminen kuuluu lähinnä asianosaisille». Samassa yhteydessä olevan alaviitan esityksestä voi myös päätellä, että virkamiesten mahdollisuus hakea purkua on katsottu tässä suhteessa kantelusta poikkeavaksi tilanteeksi. *Halilan* tavoin esittää kanteluun oikeutettujen piirin myös *Tirkkonen* (Siviiliprosessioikeus II, 503—504). Säännöksinä, jotka viittaavat kanteluoikeuden rajoittumiseen asianosaisiin, voidaan OK 31: 4,1 ohella mainita OK 31: 5, jossa edellytetään kantelijan voivan pyytää, että häntä suullisesti kuulusteltaisiin. Tämä menettely ei voisi tulla kysymykseen sivullisen viranomaisen toimiessa kantelijana. HPurkuL:iin johtaneen esityksen (HE 165/65 vp) perusteluissa samoin kuin niitten pohjana olleen LVK 1965: 5 perusteluissa on hallintopäätöksestä tehtävää kantelua koskevat säännökset selitetty laadituiksi OK 31 luvun kantelua koskevien säännösten nojalla ja niitä seuraillen. Käytännössä hyväksyttäneen nykyisin lainvalvoja OK 31 luvussa tarkoitetun kantelun tekijäksi.[260]

---

260 Ks. myös *Tirkkonen*, II, 671—, ja Siviiliprosessi II, 512—514, sekä *Halila*, LM 1964, 1—2, alaviitteineen. Käytännöstä voidaan mainita, että KKO 1961 II 103 selostetussa tapauksessa KKO katsoi, ettei OA:llä ollut oikeutta tehdä kanteluteitse vaatimusta ko. tuomion poistamisesta. Päätöksestä ei varmuudella ilmene, katsottiinko tämän oikeuden puuttumisen liittyvän vain riita-asiassa annettuihin päätöksiin (ks. myös OAK 1960, 40). OAK 1964, 21, selostetussa tapauksessa OA saattoi erään asian HO:n tietoon sellaista toimenpidettä varten, johon tämä katsoi olevan aihetta sen johdosta, että vain asiamiehen edustama syytetty, jonka lain mukaan olisi pitänyt olla henkilökohtaisesti läsnä, oli KO:ssa tuomittu rangaistukseen. HO totesi tapahtuneen virheellisyyden ja OK 31 luvun 1 §:n 1) kohtaan ja 6 §:ään viitaten kumosi ja poisti KO:n päätöksen ja palautti jutun KO:een. OKK 1965, 52, selostetussa tapauksessa OK, jota tässä nähtävästi koskevat samat normit kuin OA:tä, esitti OK 31 luvun 1 ja 2 §:iin viitaten, että HO poistaisi KO:n välipäätöksen tapahtuneen tuomiovirheen perusteella. HO menetteli esityksen mukaisesti.

Kirjelmällä 1147/12. 5. 1967 saattoi OA OK 31: 1 säännökseen vedoten Vaasan HO:n tietoon tapauksen, jossa KO oli jättänyt syytetyn tuomitsematta rangaistukseen sillä perusteella, että ko. teot olivat sisältyneet syytetylle aikaisemmassa tuomiossa syyksi luettujen tekojen muodostamaan kokonaisuuteen. HO katsoi, ettei KO:n olisi tullut ratkaista ko. juttua esittämättä KKO:lle aikaisemman tuomion purkamista tai pyytämättä lupaa syytetyn tuomitsemiseen kaikista ko. teoista aikaisemman tuomion esteenä olematta, ja poisti OK 31: 1 nojalla KO:n päätöksen. Syytetyn valituksen johdosta KKO päätöksessään 2026/25. 9. 1969 kumosi HO:n päätöksen sillä perusteella, että KO:n ei katsottu ko. asiassa menetelleen sillä tavoin, että sen päätös olisi voitu OK 31: 1 säännöksen nojalla tuomiovirheen perusteella poistaa.

Kun asiaa koskevia säännöksiä ei ole,[261] voi edellä tarkoitettu muu oikeusperuste ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiselle johtua vain käytännöstä. Tämän lisäksi voitaisiin ehkä vedota niin epämääräiseen perusteeseen kuin asian laatuun tai edellä jo useinkin viitattuun ajatuskulkuun, jonka mukaan OA:n tehtävänä on pyrkiä eliminoimaan kaik-

---

[261] Eräistä säännöksistä HM:n ulkopuolella on tosin tahdottu tehdä johtopäätöksiä myös tässä kohden. *Tirkkonen* (Tuomion purku, 214, alav. 122) toteaa ensin, että viimeaikainen lainsäädäntö tuntuu lähtevän siitä, että OA voi tehdä purkuesityksiä, ja viittaa tässä tueksi TyönjakoL 1 §:n säännökseen ja jatkaa sitten: »Siteerattu lainpaikka osoittaa ensinnäkin, että tarkoitus ei ole ollut laajentaa oikeusasiamiehelle HM 49 §:n nojalla tulevaa toimivaltaa. Lisäksi lainpaikassa nimenomaisesti mainitaan viranomaisten toimenpiteiden johdosta tehdyt anomukset. Ja näiden puitteisiin voidaan myöskin mahduttaa sellaiset anomukset, jotka tarkoittavat lainvoiman saaneen tuomion purkamista uusien aineellisten perusteiden nojalla. Tämän sisältöisiä anomuksia, jotka on osoitettu oikeuskanslerille, onkin kysymyksessä olevan lain nojalla siirretty oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.» Sitaatissa tarkoitettu mahduttaminen on kyllä ajateltavissa, mutta en kuitenkaan katsoisi ko. säännöksellä olevan merkitystä OA:n purkua koskeville valtuuksille. Säännöksen syntyvaiheissa ei ole osoitusta siitä, että anomuksilla olisi tarkoitettu myös purkuanomuksia. Päinvastoin voidaan huomata, että henkilöryhmä, jonka yhteydessä anomus-sanaa käytetään — vangitut, pidätetyt, työlaitoksessa olevat — on purkua ajatellen hyvin epätyypillinen.

— Perustellumpi nähdäkseni on argumentointi, joka nojaa OA:n valtuuksien rinnasteisuuteen OK:n valtuuksien kanssa. OK:n velvollisuudeksi on säädetty valvoa, »ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta». Tähän yleiseen valvontatehtävään kuuluvaksi *Tirkkonen* (Tuomion purku, 114) lukee myös toimenpiteet purun aikaansaamiseksi. Myös *Charpentier* esitellessään OK:n toimenpidevaltuuksia purun aikaansaamiseksi (NAT 1929, 216—217) nojautuu hänen yleiseen tehtäväänsä turvata kansalaisen oikeuksien loukkaamattomuutta. Purkutoimenpiteet eivät olleet vieraita liioin HM:n syntyä aikaisemmille prokuraattorin toiminnoille (ks. esim. *Honka,* 124). Nähdäkseni viimeksi mainittu argumentti kuitenkin tukee vain sitä, että purkuesityksen tekeminen on HM 49 §:n puitteissa säädettävissä OA:n tehtäväksi, mutta ei sitä, että tällainen valtuus OA:llä jo on. Syynä tähän on se, että OA:n ja OK:n valtuuksia ei ole HM:ssa säädetty täysin yhteneviksi eikä ole osoitettavissa perustetta sille, miksi juuri säännöstelemättä jäänyt purkuesitysvaltuus olisi sellainen seikka, jonka kohdalla lainvalvojien valtuudet ovat täsmälleen yhteneviä. Tässä kohden on merkitsevää, että OK:n toimivaltuus on ja oli perustettavissa hänen asemaansa ylimpänä syyttäjänä. Vallitsevan ja ilmeisesti myös HM:a säädettäessä vallinneen käsityksen mukaan syyttäjällä on oikeus purun hakemiseen. OK:n valtuudesta purkuasioissa juuri syyttäjän ominaisuudessa ks. *Tirkkonen,* Tuomion purku, 115 alav. 50 ja 214—216.

kia julkisen koneiston toiminnasta kansalaiselle aiheutuvia, asiaan kuulumattomia haittoja.[262]

Olennaisen tärkeää on, miten ne elimet, joiden tehtävänä on ratkaista ylimääräiset muutoksenhakuhakemukset, käsittävät muutoksenhakuoikeuden subjektiivisen ulottuvuuden. Mikäli suhtautuminen viranomaisten valtuuteen hakemuksen tekemiseen on väljä, ei ole perustetta siihen, miksei lainvalvojana toimiva OA sisältyisi näihin viranomaisiin. Vastaavasti on OA:n muutoksenhakuoikeus riippuvuussuhteessa viranomaisille yleensä muutoksenhaussa asetettuihin rajoituksiin. Tyydyn seuraavassa viittaamaan eräisiin prosessioikeudellisiin kannanottoihin — jotka nähtävästi ovat vaikuttaneet myös OA:tä koskevissa esityksissä — sekä lisäksi käytännön tapauksiin.

Tuomionpurku-teoksessaan *Tirkkonen* (114—) toteaa, että OK:n yleiseen laillisuuden valvontatehtävään kuuluvat mm. purkuun tähtäävät toimenpiteet. Useisiin oikeustapauksiin viitaten hän katsoo OK:n kyseisen toiminnan perustuvan »aina» siihen, että julkinen etu vaatii OK:n asiaan puuttumista. Tällainen julkisen edun vaatimus voi toisinaan sisältyä myös riita-asioissa annettujen tuomioitten purkamiseen, etenkin silloin, kun viranomainen on menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan. Esimerkkinä viimeksi mainitusta mainitaan OKK 1933, 95, selostettu tapaus.[263] Samoin on menetetyn ajan palauttamisen osalta OK:n aloitevallan edellytyksenä »aina», että julkinen etu vaatii asiaan puuttumista.

Tirkkonen toteaa käytännössä ilmenneen erimielisyyksiä siitä, minkälaisissa tilanteissa OA on oikeutettu tekemään purkuesityksen ja jatkaa: »Tosin on kiistatonta, että jos tuomioistuin- tai muu viranomai-

---

262 *Söderhjelmin*, 83, lausuma OA:n purkuesityksistä onkin sattuva: »Att framställning om ärendes upptagande till förnyad prövning på grund av förut okända skäl är en åtgärd, som principiellt ej har något att göra med justitieombudsmannens verksamhet är klart, men behandlingen av sådana ärenden står väl i samklang med ämbetets folkliga karaktär, och ett visst allmänt intresse ligger det alltid i att var och en förhjälpes till sin rätt.» *Tirkkosen* näkemyksestä ko. lausumasta ks. Tuomion purku, 117, alav. 55.

263 Huomattakoon, ettei ko. tapausta, joka koski menetetyn määräajan palauttamista, nähtävästi alunperinkään pidetty julkisen edun tyypillisenä tapauksena. Kirjelmässään KKO:lle OK totesi nimenomaisesti »kun näin ollen valtion viranomaisen virheellinen ja harhaanjohtava menettely on osaltaan ollut aiheuttamassa sen... saan kunnioittaen esittää, että korkein oikeus mainitsemistani *erinomaisista syistä*...» (kursiivi tässä). Erinomaisiin syihin on OKK:n selostuksen mukaan vedottu myös KKO:n antamassa päätöksessä.

nen on menetellyt lainvastaisesti, niin oikeusasiamiehellä on valta ryhtyä toimenpiteisiin lainvastaisen ratkaisun oikaisemiseksi tai kumoamiseksi. Tällaisissa tilanteissa siis oikeusasiamiehellä on mahdollisuus tehdä KKO:lle esitys tuomiopurun aikaansaamiseksi.» Milloin taas ovat kyseessä tapaukset, joissa viranomainen ei ole edes objektiivisesti katsoen menetellyt virheellisesti, on OA katsonut voivansa niissäkin tehdä aloitteen purun aikaansaamiseksi. KKO on ottanut ne tutkittavakseen, kun taas KHO on katsonut, että OA:ltä tällaisissa tilanteissa puuttuu toimivalta purkuesityksen tekemiseen. Tässä kohden *Tirkkonen* asettuu OA:n ja KKO:n omaksumalle kannalle ja katsoo, että OA voi aina tehdä purkuesityksen, kun yleinen etu sitä vaatii. Tämä taas merkitsee sitä, että OA vain harvoin voi tehdä purkuesityksen riita-asioissa taikka esityksen menetetyn määräajan palauttamisesta. *Tirkkosen* myöhemmissä esityksissä korostetaan julkisen intressin merkitystä lainvalvojien aloitevallalle (II, 693, 703 ja Siviiliprosessi II, 530). Nimittämismenettelyä koskevissa esityksissään *Tarjanne* (32 ja Kirjoituksia ja lausuntoja, 153) toteaa OK:lla ja OA:llä olevan purkuesityksen tekemisoikeuden ja kytkee sen selvästi yleisen edun vaatimukseen.

Erityisesti lainvalvojia koskevissa esityksissä on purkuesityksen tekemisvaltuuteen nähtävästi suhtauduttu kuin selvään asiaan. Perusteellisin, mutta samalla sisällöltään epäselväksi jäävä on *Charpentierin* esitys (NAT 1929, 216—217). Todettuaan, että asianosaisen lisäksi syyttäjällä on oikeus purkuesityksen tekemiseen, hän jatkaa: »Förutsättning för att dylika ansökningar skola av högsta domstolen upptagas och bifallas är dock, utom annat, att sökanden presterar nya materiella skäl för sitt påstående, att domen är oriktig. Justitiekanslerns yrkande om att laga kraft vunnen straffdom skall återbrytas grundar sig åter endast på det förhållande, att lag oriktigt tillämpats. Han *kan* därför i sin hemställan till högsta domstolen inskränka sig till påpekande av de fel vederbörande domare begått vid straffutmätningen eller lagtillämpningen överhuvud samt för övrigt hänvisa till skriftväxlingen i det fiskaliska målet och efteråt införskaffad kompletterande utredning. Utan något egentligt lagstadgande har högsta domstolen tillerkänt justitiekanslern dylik talan. Honom åligger ju att tillse att ingen må lida intrång i sin lagliga rätt och att oskyldig icke dömmes till straff.» (kursiivi tässä) Lausumasta voidaan päätellä, että purkuesitys tulisi kyseeseen vain rikostuomioitten kohdalla. Siitä ei sen sijaan käy varmuudella ilmi, voisiko OK tehdä purkuesityksiä tapauksessa, jossa purun ainoana peruteena olisivat uudet todisteet.

Söderhjelm (83) toteaa, ettei siviiliasioissa ole purkuesityksiä tehty, koska asioissa ei ole julkinen intressi vaatinut tuomion purkamista. *Kastari* (Voidaanko..., 182—) tuntuu pitävän yleistä purkuesityksen tekemisvaltaa ongelmattomana todeten mm., »että valtaa purkuesitysten tekemiseen ei ole yleensä minkään muunkaan viranomaisen kohdalta erityisesti säännelty, vaan se on johdettava viranomaisen yleisestä

asemasta ja valtuuksista.» Muissakin OA:nä toimineitten kirjoituksissa on esitysvaltuutta pidetty selvänä asiana ja tyydytty käytännön kuvaamiseen (Kastari, LM 1962, 365; Leskinen, 10—11; Puhakka, 107). Samaa voidaan sanoa *Hakkilan* (910—911) esityksestä kuitenkin sillä lisäyksellä, että hän katsoo KHO:nkaan tuskin voivan kieltäytyä vain uusiin todisteisiin nojaavaa purkuesitystä käsittelemästä, mikäli julkinen etu vaatisi purkamista.

HPurkuL on nähtävästi jättänyt kysymyksen tältä osin olemassa olleen käytännön varaan. Lakiin johtaneiden ehdotusten (LVK 1965: 5, HE 165/65) perusteluissa nimenomaan todettiin OK:lla ja OA:llä olevan valta purkuesityksen tekemiseen ja lakiesitysten tarkoituksena olevan säilyttää kaikille viranomaisille heillä entuudestaan ollut toimivalta purkuihin nähden.[264]

Korkeimpien oikeuksien, erityisesti KHO:n suhtautumisesta OA:n purkuesityksiin syntyivät ennakkotapaukset jo melko varhain. OAK 1923, 24—25, ja OAK 1924, 7, selostetussa tapauksessa oli kysymyksessä OA:lle tehty kantelu asiassa, jossa KHO:n jo annettua verovalitukseen tehdyn päätöksen oli tullut selville, että verotetulla ei ollut voinutkaan olla niin suurta tuloa kuin mistä häntä oli verotettu. OA kääntyi asiassa tämän johdosta kirjelmällä KHO:n puoleen niitä toimenpiteitä varten, joihin asia antoi aihetta. KHO kuitenkin ilmoitti päätöksessään, että koskei OA:n kirjelmästä ilmennyt hänen havainneen asiassa mitään lainvastaista tai virheellistä menettelyä, jollaisen asianlaidan toteaminen KHO:n mielestä oli edellytyksenä OA:n virkatoimiin ryhtymiselle »puheenalaista laatua olevassa asiassa», ei KHO OK 31: 3 nojalla ollut katsonut OA:n kirjelmän voivan aiheuttaa toimenpiteitä KHO:n puolelta. Mainita voidaan, että OA kantelijalle lopuksi antamassaan päätöksessä (taltio 97/20. 4. 1925) vielä lausui pienen arvostelun KHO:lle: »... katson minä tosin korkeimmalta hallinto-oikeudelta, vaikka esityksessäni en ollutkaan nimenomaan sanonut verotusta lainvastaiseksi, puuttuneen aihetta, kun mainittu virheellinen asianlaita, joka oleellisilta osiltaan jo oli nähtävä asiakirjoista J.K:n anoessa sanotun

---

[264] Muista kuin HPurkuL:n tarkoittamista purkumahdollisuuksista ks. ko. lain 13,2 § sekä HE 165/65 vp ja LVK 1965: 5 perustelut. Viranomaisaloitteisesta purusta yleensä ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä, 485—486. Nähdäkseni ei ole perustetta sille, että muissa instansseissa mahdollisesti käytössä oleviin ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin olisi OA:n valtuuksia ajatellen sovellettava toisenlaisia periaatteita kuin korkeimpiin oikeuksiin. Työtuomioistuintoimikunta mietinnössään (KOM 1969: A 9, ehdotuksen 36,2 § ja perustelut, 32—44) esittää, mm. OA *Leskistä* kuultuaan, laissa nimenomaisesti mainittavaksi, että asianosaisten lisäksi OK:lla ja OA:llä on oikeus ylimääräiseen muutoksenhakuun työtuomioistuimen tuomioista ja esivalmistelussa annetuista ratkaisuista. — Viranomaisten purkuesityksistä ks. myös *Halila*, LM 1964, 31, alav. 119, ja siinä esitetyt ja viitatut tapaukset.

oikeuden verotusasiassa annetun päätöksen purkua, J.K:n esillä olevan kantelun johdosta minun toimenpiteelläni saatettiin korkeimman hallinto-oikeuden harkittavaksi, mainitsemallaan perusteella olla ottamatta esitystäni asiallisesti tutkittavaksi, mutta koska korkein hallinto-oikeus kuitenkin on ollut sitä mieltä, että ... niin kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin minun puoleltani.»

Vuoden 1923 tapaúksen toisinto oli OAK 1927, 6—7, jossa KHO oli jo aiemmin katsonut, että eräs työnantajaltaan elatusapua hakenut työntekijä ei ollut käynyt työkyvyttömäksi kyseisessä työssä. OA, jolle asiassa oli kanneltu, katsoi näin kuitenkin olevan asianlaita ja kääntyi KHO:n puoleen niitä toimenpiteitä varten, joihin asia antoi aihetta. Antamassaan päätöksessä KHO totesi, että koska OA ei ollut asiassa havainnut mitään lainvastaista tai virheellistä menettelyä, joka KHO:n käsityksen mukaan oli edellytyksenä OA:n virkatoimille puheenalaista laatua olevassa asiassa, ei kirjoitus antanut KHO:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Tapaukseen ei puututtu kertomuksesta annetussa mietinnössä, prvm 1/OAK 1927/29 vp A IV. Sen sijaan mietinnön johdosta käydyssä keskustelussa (29 vp ptk, 424—429) ed. *Leino* esitti mm.: »Ohjesääntönsä mukaan eduskunnan oikeusasiamiehellä on kuitenkin oikeus puuttua kaikkiin sellaisiin juttuihin, joissa yleinen etu on kysymyksessä ja sellainen epäilemättä on ollut puheena olevakin tapaus. On nimittäin huomattava, että ellei työnantajaa saada täyttämään vanhojen työläistensä elättämisvelvollisuutta, on siitä seurauksena, että mainitut työläiset joutuvat kuntien elätettäviksi. ... Oudolta tuntuu, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tapauksista, joista eduskunnan oikeusasiamies sanoo, että ne ovat samanluontoisia, antavat vastakkaisia ratkaisuja.» OAK 1928, 18—19, esitetyssä asiassa OA näkyy jo tyytyneen KHO:n omaksumaan kantaan, koska hän lausui: »Koska ei ollut käynyt todennäköiseksi, että asutushallitus, asianomainen virkatalojen tarkastaja taikka korkein hallinto-oikeus olisi asiassa lainvastaisesti menetellyt, ja koska kantelijalla oli valta, jos hänelle oli ilmennyt sellaisia uusia syitä ja perusteita, joiden nojalla korkeimman hallinto-oikeuden kantelunalainen päätös voitaisiin purkaa, sen purkamista itse hakea, niin ei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin minun puoleltani.»

OA:n toimivaltaa riita-asioissa koskevat seuraavat tapaukset. Taltion 174/2. 7. 1930 päätöksessä OA totesi: »Koskien sitten anomusta toimenpiteisiin ryhtymisestä tuomion purkamiseksi esiintuoduilla uusilla perusteilla, niin koska minun vallassani ei ole tehdä esitystä yksityisten välisessä riita-asiassa annetun tuomion purkamisesta viimeksi mainituilla perusteilla, olen jättänyt anomuksen tältä osin varteen ottamatta.» OAK 1936, 51—52, oli kyseessä riita-asiassa annetun tuomion purkaminen. Siinä OA lopuksi lausui: »... eikä kysymyksessä ollut julkinen etu, jonka nojalla ainoastaan voisin ottaa harkittavakseni pyynnön korkeimman oikeuden edellä mainitun tuomion purkamisesta, jätin kirjoituksessa esitetyt seikat huomioon ottamatta.» OAK 1937, 39—40, oli kan-

telija halunnut määräajan palautusta voidakseen valittaa HO:n päätöksestä, joka koski kumoutuneessa ulosmittauksessa menetettyjen varojen takaisin saamista. OA totesi tähän: »Koska tehtäviini ei kuulu ryhtyä toimenpiteisiin menetetyn määräajan takaisinsaamiseksi asiassa, jossa ei ole kysymyksessä julkinen etu, ... jätin sen huomioon ottamatta.» OAK 1939, 46, oli kyseessä työpalkoista käydyn oikeudenkäynnin toisen osapuolen kantelu OA:lle, joka lopuksi totesi: »Koska toimivaltaani ei kuulu ... eikä myöskään tuomion purkuesityksen tekeminen asiassa, jossa ei ole kysymyksessä julkinen etu, jätin T. L:n anomuksen tutkittavaksi ottamatta.»

OK:n käytännöstä voidaan mainita seuraavat tapaukset. OKK 1924, 74, selostetussa asiassa OK esitti KKO:lle HO:n antamien kruunutilan asukkuutta koskevien päätösten purkamista ja esityksessään nimenomaisesti totesi päätöksen olevan asiallisesti väärä, minkä johdosta hän »katsoen myös esillä olevaan asiaan liittyvään julkisoikeudelliseen etuun» pyysi KKO:n toimenpidettä. KKO esitetyistä syistä purki ko. päätökset. OKK 1926, 45, esitti OK purkua asiassa, jossa hän katsoi henkilön tulleen syyttömästi tuomituksi. Esitys perustui uusiin todisteisiin ja KKO myöntyi purkuun. OKK 1929, 62, OK esitti KKO:lle erään lainvastaiseksi katsomansa ulosmittauksen poistamista todeten esityksessään ottaneensa huomioon, »että asiassa näyttää julkinenkin etu olevan kysymyksessä». KKO myöntyi esitykseen. OKK 1932, 83, esitetyssä tapauksessa OK esitti KKO:n tilan halkomista koskevan tuomion, josta tehdyn kantelijan purkuanomuksenkin KKO oli hylännyt, purkamista sillä perusteella, että tuomiossa »oleva selostus siitä, mitä juttu koski sekä itse tuomio ovat virheelliset». KKO ei katsonut aiheelliseksi suostua esitykseen. OKK 1933, 95, selostetussa tapauksessa OK anoi mainitsemistaan »erinomaisista syistä» KKO:lta uuden määräajan myöntämistä yksityiselle henkilölle muutoksenhakua varten valtion tapaturmalautakunnan päätöksestä, kun tapaturmalautakunnan virheellinen ja harhaanjohtava menettely oli osaltaan ollut aiheuttamassa muutoksenhakuoikeuden menettämisen. Samalla tavoin erinomaisiin syihin vedoten KKO myöntyi esitykseen.

Edellä sanotusta ilmenee käytännössä ja oikeustieteessä katsotun OA:n voivan tehdä purkuesityksen rikosasioissa aina, riita-asiassa silloin, kun tätä on pidettävä yleisen edun vaatimana, ja erityisesti KHO:ssa silloin, kun purku perustuu virheeseen ratkaisun teossa. Vallan tehdä esitys menetetyn määräajan palauttamisesta on katsottu rajoittuvan tilanteisiin, joissa tätä on pidettävä yleisen edun vaatimana. Kun korkeimmissa oikeuksissa noudatetut käytännöt ovat vakaat eivätkä ne ole ristiriidassa OA:tä tai korkeimpia oikeuksia koskevien säännöstöjen kanssa, voisi asian jättää tämän seikan toteamisen varaan. Käy-

täntöjen keskinäinen ristiriitaisuus antaa kuitenkin aihetta eräisiin huomioihin.

Purkua ja menetetyn määräajan palauttamista koskevien esitysten tekeminen soveltuu asiallisesti hyvin OA:n tehtävään kansalaisen etujen suojelijana viranomaistoiminnasta aiheutuvia haittoja vastaan. Se soveltuu myös korkeimpien oikeuksien omaksumaan kantaan viranomaisten valtuudesta yleensä käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. Ymmärtääkseni on suotavaa, että OA *voi* kaikissa tapauksissa tehdä purkuesityksen myös uusien todisteiden nojalla. De lege lata on nähdäkseni kuitenkin KHO:n kanta perustellumpi kuin KKO:n kanta. Asiallisena ei voida pitää sitä, että maan korkeimmat, rinnakkaisina toimivat tuomioistuimet soveltavat samanlaisissa asiakysymyksissä erilaista menettelynormia ilman, että tälle on esitettävissä selviä perusteita.

Jos yleinen etu käsitetään kaavamaisesti yksityisen edun vastakohdaksi ja katsotaan yleisen edun vaatimusten esiintyvän rikosjutuissa yleensä, mutta riitajutuissa vain silloin, kun viranomainen on selvästi virheellisesti menetellyt, on nähdäkseni langettu käyttämään liian karkeata kriteeriä OA:n toimi*valtuudelle*. Selvänä ei voida pitää sitä, että rikosasian tuomioon vaikuttaneen virheen oikaisemiseen olisi *aina* suurempi julkinen intressi kuin riita-asian tuomion sisällön oikaisemiseen esim. uusien todisteiden johdosta. Julkiseen intressiin voidaan perustellusti lukea se, että kansalaisen luottamusta viranomaiskoneiston oikeudenmukaiseen toimintaan ei horjuteta. Tapauksittain saattaa riita-asian ratkaisun silleen jääminen horjuttaa tätä luottamusta enemmän kuin esim. rikosasiassa virheellisesti tuomitun vähäisen lisäseuraamuksen jääminen oikaisematta.

Käytännön kannanottoja on saattanut olla ohjaamassa käsitys, että rikosasiassa kansalainen on julkista koneistoa vastassa ja siten erityisen suojan tarpeessa, kun sen sijaan riita-asiassa ovat vastakkain kaksi kansalaista tai yksityisoikeudellista oikeushenkilöä, julkisen vallan osuuden rajoittuessa vain ratkaisumenettelyn järjestämiseen. Tämänkaltaiseen argumentointiin nähtävästi sisältyy paljon fiktiivisiä aineksia ja se on epäilemättä liian kaavamainen antamaan ohjetta kaikkia purkutilanteita varten. Jäykkää erottelua rikos- ja riita-asioitten välillä ei myöskään voida perustella sillä, että OA ei saa toimia yksityisen kansalaisen oikeudenkäyntiavustajana. Esityksen tekemisvaltahan ei vielä mer-

kitse sen tekemisvelvollisuutta, ja toisaalta saatettaisiin väite OA:n toimimisesta »oikeudenkäyntiavustajana» hyvin esittää myös rikosasioissa, esim. OA:n hakiessa asianomistajarikoksesta annetun tuomion purkamista uusien todisteiden nojalla.

Huomioon ottaen lainvalvojien harkintavallan ja korkeimpien oikeuksien vallan myöntää tai olla myöntämättä purku ei nähdäkseni ole asiallista syytä säilyttää mitään rajoitusta lainvalvojan valtuudelle tehdä purkuesitys. Jos toisin sanoen lainvalvoja katsoo, että on olemassa riittävä intressi saada purkumahdollisuus purkamiseen kompetentin elimen tutkittavaksi, tulisi hänen voida tehdä asiassa esitys, jonka tuomioistuin on velvollinen käsittelemään samalla tavoin kuin purkuesitykset yleensä. Asianosaisen tekemät purkuesitykset tuomioistuimen on asiallisesti käsiteltävä. Olisi epärealistista olettaa, että lainvalvojan täysin vapaakaan harkinta johtaisi hänet tekemään purkuesityksiä heikommin perustein kuin asianosaiset.

2. Muut mahdolliset tilanteet

a. Korvaus viranomaistoiminnan vuoksi vahinkoa kärsineelle

Kun joku on viranomaisen toimenpiteiden vuoksi kärsinyt vahinkoa, olisi erääksi OA:n valvontaan kuuluvaksi korrektiivikeinoksi ajateltavissa toimenpiteet korvauksen saamiseksi vahinkoa kärsineelle. Selvää on, että OA voi ryhtyä vahinkoa aiheuttaneen virheellisen menettelyn vuoksi toimenpiteisiin ko. virkamiestä vastaan. Vahinkoa kärsineelle voidaan nostettavan virkasyytteen yhteydessä varata tilaisuus esittää korvausvaatimuksensa. Sen sijaan voisi OA:n valtuus ryhtyä välittömästi korvauksen saamista tarkoittaviin toimenpiteisiin perustua vain hänen yleiseen tehtäväänsä ryhtyä, kuten OAJS 1 §:ssä todetaan, »asianmukaisin toimenpiteisiin» kansalaisen oikeuksien loukkausten vuoksi. Se voisi myös perustua säännöksiin, jotka koskevat viranomaistoiminnan aiheuttamien vahinkojen korvaamista yleensä. Kansalaisen oikeus saada korvaus virheellisesti menetelleeltä virkamieheltä perustuu suoraan HM 93,2 §:ään. Säännöksen sanamuodon mukaan korvauksen hakijana voi esiintyä vain vahingon kärsinyt. Käytännön korvaustilanteita ajatellen on HM:n säännöstä merkittävämpi VirkamVastuuL (142/18. 5. 1927). Tämä laki ei edellytä kenenkään muun kuin vahinkoa kär-

sineen tai hänen lain 6 §:ssä mainittujen oikeudenomistajiensa voivan olla korvauksen hakijoina valtiolta. Vaikka kyseessä onkin kansalaisen saattaminen oikeuksiinsa, ei OA:n yleisestä lain noudattamisen valvontatehtävästä voida johtaa hänelle valtuutta esiintyä HM 93,2 §:ssä tai VirkamVastuuL:ssa tarkoitetun korvauksen hakijana.[265]

Edellä esitetyn mukaisesti saattaisi OA ryhtyä toimenpiteisiin korvauksen saamiseksi yksityiselle henkilölle vain tilanteissa, joissa viranomainen on oikeutettu kohtuusharkinnan perusteella suorittamaan korvauksen vahinkoa kärsineelle. OA:n mahdollisuudesta tehdä tällöin korvausta koskeva esitys ei ole säännöksiä eikä asiassa myöskään ole kehittynyt vakiintunutta käytäntöä. Tilanne poikkeaa tässä suhteessa muissa pohjoismaissa esiintyvästä.[266] Joitakin tämänkaltaisia tapauksia on tosin meilläkin esiintynyt.[267] Vapaamuotoisten, viranomaisille toimi-

---

[265] HM 93,2 §:n säännöksestä ks. *Hakkila*, 348—349. VirkamVastuuL:sta ks. LVK 1922: 2 sekä prvm 10/HE 35/22 vp. Ks. myös KOM 1958: 14 (ehdotus laiksi valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuusta perusteluineen) ja LVK 1959: 1 (ehdotus laiksi syyttömästi vangituille tai tuomituille eräissä tapauksissa suoritettavista korvauksista) sekä *Aura*, LM 1960; *Kuuskoski*, Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä; *Merikoski*, Julkisoikeus I, 3 p., 330—331; *Rytkölä*, LM 1960, 608—615, ja *sama*, Virkamiesoikeus, 2 p., 65—69 sekä oikeustapaukset sivuilta 73—74. Kuntien vastuusta ks. lisäksi *Merikosken* alustus LM 1957, 289—292, sekä KKO 1965 II 15 (siitä myös Kunnallislehti 1965, 393).

[266] Ruotsin JO:n toimenpiteistä asianosaisen auttamiseksi korvausasiassa ks. *Gellhorn*, 214; *Malmgren*, B 69; *Wennergren*, 46, ja *Rautajoki*, 7. Norjan osalta ks. vuoden 1968 johtosäännön 9 § ja *Gellhorn*, 176.

[267] Kauniin esimerkin tarjoavat taltiot 5/12. 1. 1927 ja 20/27. 1. 1927. Tapauksessa oli kantelijalta etsivän keskuspoliisin (EKP) pidätyksen aikana kadonnut omaisuutta. EKP oli tämän vuoksi esittänyt, että koskei voida osoittaa, kenen syystä katoaminen oli tapahtunut, SisM määräisi aiheutuneen vahingon korvattavaksi EKP:n käyttövaroista. SisM kuitenkin katsoi, ettei näin voida tehdä, vaan kantelijan oli vaatimuksineen käännyttävä niitten henkilöitten puoleen, jotka voitaisiin katsoa katoamiseen syypäiksi. OA kirjoitti SisM:lle: »Koska selvitystä siitä, kenen syyksi... katoaminen on luettava, ei enää näytä olevan saatavissa, ja siihen nähden, että tämä omaisuus on T:ltä kadonnut sen ollessa viranomaisten hallussa ja aikana, jolloin T. on pidätyksen johdosta ollut kykenemättömänä oikeuttansa valvomaan, saan kunnioittaen ehdottaa, että Ministeriö, mikäli katsoisi sen mahdolliseksi, huolehtisi kysymyksessä olevan omaisuuden korvaamisesta T:lle.» Näin ministeriö myös teki. OA:n kirje 626/25. 4. 1953 VN:lle koski erään lakkautuspalkalle määrätyn virkamiehen asiaa. Kirjeensä lopussa OA alisti VN:n harkittavaksi, »eikö ole syytä, vaikka siihen lain mukaan ei olekaan velvollisuutta, tarjota hänelle jotakin avoinna olevaa tai

velvollisuutta perustamattomien esitysten tekeminen epäilemättä kuuluu OA:n toimivaltaan. Varsinkin niin kauan kun valtion ja kuntien vastuu niitten toiminnan aiheuttamista vahingoista on puutteellisesti järjestetty, saattaa OA:n osallistumisella korvauksen hakemiseen olla tuntuva merkitys vahinkoa kärsineen oikeusturvalle.

b. *Armahdus*

Yleisesti katsottaneen, että armahdusesityksen voi tehdä muukin kuin armahdettava — esimerkiksi jokin viranomainen — ja ettei edes armahdettavan suostumus ole armahtamisen edellytyksenä.[268] OA:n valtuus armahdusesityksen tekemiseen jää tämän mukaan riippumaan erityisesti OA:tä koskevista normeista. Armahdusesityksen tekemisen ei voi katsoa kuuluvan viranomaistoiminnan valvontaan. Sen mahdollisuus de lege lata on yleisesti perustettavissa siihen, että viranomaisille kuuluu oikeus tehdä esityksiä toisten viranomaisten vapaasti harkittavaksi. Kun armahdus on eräs oikeusjärjestykseen kuuluva keino eliminoida kohtuuttomiksi katsottuja viranomaistoiminnan tuloksia, ei

---

avoimeksi tulevaa virkaa, jonka hoitajaksi hänet voidaan katsoa sopivaksi taikka ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, että aikaisemmilta vuosilta olevat lakkautuspalkatkin voidaan nostaa rahan nykyistä arvoa vastaaviksi.»

Taltion 1740/19. 8. 1966 asiassa oli pakkolaitokseen eristetty joutunut sovittamaan koko 8 kuukauden vapausrangaistuksensa ja vasta tämän jälkeen oli KKO OA:n esityksestä oikaissut tuomiota niin, että siitä oli vähennetty tutkintavankeuden vuoksi 6 kuukautta. OA kiinnitti OikM:n huomiota siihen, että kantelija oli joutunut kärsimään vapauden menetyksensä rangaistuksena ja siis ankarampana kuin mitä se olisi ollut kantelijan ollessa pelkästään pakkolaitokseen eristettynä, ja esitti tämän vuoksi ja koska kantelijalla ei eristettynä ollut ollut mahdollisuuksia ryhtyä vaatimaan säädetyssä järjestyksessä korvauksia valtiolta, »harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä toimenpiteisiin kohtuullisen korvauksen suorittamiseksi H:lle valtion varoista.»

[268] Tähän suuntaan ovat asian kirjallisuudessa esittäneet esim. *Erich*, II 438; *Forsman*, 662; *Hakkila*, 125; *Serlachius*, 202. Armahduksesta yleensä ks. myös LVK 1939: 8 ja sen mukainen HE 30/30 vp ja L 352/20. 10. 1939 sekä HE 28/43 vp ja L 392/7. 5. 1943. Kirjallisuudesta ks. myös *Ailio*, s. 15 ja alav. 9; *Ellilä, Reino*, Suomen liikennerikosoikeus, 168; *Honkasalo*, Yleiset opit, 295—304; *Honkasalo— Ellilä*, 53—63; *Hoppu*, 266—274; *Ignatius*, Om benådningsrätten; *Merikoski*, Erivapauden käsite, 60—74, ja *sama*, Oikeussuojajärjestelmä, 487—488; *Salervo*, DL 1948.

armahdusesityksen tekeminen ole asiallisesti vieras OA:n muulle toiminnalle. Lakien noudattamisen valvontaan voidaan katsoa sisältyvän myös sen valvomisen, mitä seuraamuksia lakien noudattamisella on. Kohtuuttomien seuraamusten suhteen saattaisi OAJS 1 §:ssä tarkoitettuna asianmukaisena toimenpiteenä olla juuri armahdusesityksen tekeminen. Kun vastakkaista käytäntöä tai oikeustieteen kantaa ei ole, pitäisin edellä sanotun nojalla selvänä, että OA:llä on valtuus armahdusesityksen tekemiseen.[269]

c. *Muita tilanteita*

Esitettyjä näkökohtia voidaan soveltaa myös muihin sellaisiin tilanteisiin, joissa OA:llä ei ole nimenomaisessa säännöksessä edellytettyä toimivaltaa vaatia jotakin taikka puuttua laissa järjestetyn menettelyn puitteissa jonkin asian käsittelyyn. Tällaisia tilanteita ovat olleet erityisesti tapaukset, joissa OA on tavalla tai toisella osallistunut toisen viranomaisen harkinnanvaraiseen menettelyyn. Oikeudellisesti ei OA:llä ole valtuutta puuttua muun viranomaisen harkintaan, vaan tämä on sekä oikeutettu että velvollinen itse tekemään toimivaltaansa kuuluvat ratkaisut OA:n voidessa vain valvoa niitten lainmukaisuutta. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tapauksia, joissa tätä toimivaltuuksien rajaa on himmennetty. Näin on tosiasiassa saattanut olla jo niissä tapauksissa, joissa OA on ilmoittanut vain alistavansa viranomaisen harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen. Lisäksi on esiintynyt tapauksia, joissa OA:n puuttuminen asiaan on selvästi ollut tähdätty vaikuttamaan viranomaisen harkintaan ja siten jo ylittänyt rajat, jotka OA:n toiminnalle on asetettu.

Tässä suhteessa asiattoman pitkälle menevänä pitäisin OAV *Erichin* kirjettä 239/19. 8. 1929 oikeusministerille. Ko. tapauksessa oli oikeusministeri evännyt ehdolliseen vapauteen pääsyn kahdelta vangilta.

---

269 Ainoa tietämäni tapaus on OAK 1922, 21—22. Siinä OA esitti TP:lle, että eräs murhan avunannosta tuomittu armoa antamalla päästettäisiin ehdonalaiseen vapauteen. Perusteeksi OA esitti tuomion aiheettomuuden ja sen, että purkumenettely aiheuttaisi asiassa mutkallisuuksia ja viivytystä. Ko. menettelyyn kohdistetusta arvostelusta, joka tosin ei koskenut armahdusesityksen tekemisvaltuutta, ks. prvm 8/OAK 1922/25 vp vastalausetta sekä mietinnön käsittelyä 26 vp ptk I, 65—68. OK:n ryhtymisestä armahdusta tarkoittavaan toimenpiteeseen ks. esim. OKK 1960, 27.

Erich totsei tämän eväämisen tuskin olevan sopusoinnussa mainitsemastaan lainkohdasta ilmenevän periaatteen kanssa ja kiinnitti sen vuoksi ministerin huomiota ko. vankien pian uudistettaviin anomuksiin ja kaiken heidän hyvästä käyttäytymisestään saamansa tiedon perusteella lausui: »... saan ... omasta puolestani suositella B:a ja L:ä ehdolliseen vapauteen laskettaviksi.» Korrekteina voidaan sen sijaan pitää niitä silloin tällöin esiintyneitä tapauksia, joissa on alistettu OikM:n harkittavaksi, eikö RtpA 2: 3 nojalla tietty aika olisi luettava vangille rangaistusajaksi (esim. kirjeet 2345/19. 10. 1954 ja 723/7. 5. 1955).

Esimerkkinä siitä, miten viranomaisen harkintaan on pyritty vaikuttamaan silloinkin, kun laaditun kirjelmän muotoilu on hyvin varovainen, mainittakoon OAK 1933, 59—61, esitetty tapaus, joka koski valtiollisten vankien oikeutta tilata ja saada vankilaan poliittisia päivälehtiä. Kirjelmällään Vaho:lle saattoi OA »sanotun osaston harkittavaksi, eikö jo nykyisin, vaalien aiheuttaman poliittisen jännityksen lauettua ja olojen rauhoituttua myöskin valtiollisten vankien keskuudessa, olisi mahdollista antaa näiden tilata ja ottaa vastaan luettavakseen edellä sanotuissa oikeusministeriön vankeinhoito-osaston kirjeissä mainittuja päivälehtiä vankilan järjestyksen siitä häiriytymättä, varsinkin kun vankilan johtokunnan asiana on usein mainittujen kirjeitten mukaan pidättää sellainen sanomalehti tai poistaa siinä oleva kirjoitus, josta voi aiheutua häiriöitä vankilan kurille ja järjestykselle.»

Yllättävän voimakaskielistä viranomaisen toiminnan ohjaamista sisältyi OAK 1954, 30—33, esitettyyn tapaukseen. Siinä OA kehotti vankilan johtajaa tekemään HO:lle ilmoituksen rangaistusten yhdistämistä varten: »Koska ... kehoitan Teitä tekemään asianomaiselle hovioikeudelle rikoslain 7 luvun 9 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen T:lle tuomituista rangaistuksista taikka, ellette jostain syystä katso tämän olevan mahdollista, antamaan eduskunnan oikeusasiamiehelle lausunnon siitä, mistä syystä ette voi tällaista ilmoitusta hovioikeudelle tehdä ja oheiset asiakirjat samalla palauttamaan.» Samaa voidaan sanoa OAK 1940, 37—38, tapauksesta, jossa OA »kehoitti vankeinhoitovirastoa maksamaan vanginvartijalle tälle tulevan matkakustannusten korvauksen.»

Viranomaisen harkintaan vaikuttamista saattaa liittyä myös tapauksiin, joissa OA siirtää jonkin toimivaltaansa kuulumattoman asian toiselle viranomaiselle, vaikka hän olisi saattanut jättää asian siltään tutkimatta ja palauttaa esim. kantelun sen lähettäjälle. Ks. esim. taltio 2976/10. 1. 1964, jossa OA lähetti hänelle tulleen painovapauslain noudattamista koskevan kantelukirjoituksen OikM:lle. Tämänkaltaiseen menettelyyn liittyvistä mahdollisuuksista tosiasiallisesti laajentaa valtuuksiaan on esimerkkinä myös OKK 1957, 46, esitetty OK:n kirje, jossa OikM:ä kehotettiin uudelleen harkitsemaan päätöstään, jossa se oli katsonut, ettei Laulu punaisesta rubiinista -teos ollut senlaatuinen, että se antaisi aihetta takavarikko- tms. toimenpiteisiin. Tämänkaltainen

menettely, johon OA:llä on yhtä suuret mahdollisuudet kuin OK:lla, voisi johtaa siihen, että lainvalvoja — saamalla viranomaisen mahdollisten repressiivisten valvontakeinojen uhalla toimimaan haluamallaan tavalla — tosiasiassa käyttää toimivaltaa, joka ei hänelle kuulu.[270]

F. NORMIN TAI KÄYTÄNNÖN MUUTOKSIIN TÄHTÄÄVÄT EHDOTUKSET

Edellä (157—) käsiteltyjen OAJS 8, 8 a ja 9 §:n mukaisten esitysten tai ilmoitusten lisäksi on OA alusta alkaen tehnyt virastoille alistuksia tai ilmoituksia, joiden tarkoituksena on vaikuttaa alemmantasoisen kirjoitetun säännöksen taikka käytännön muuttumiseen. Kuten yksittäistapauksissa, ovat tässäkin kyseessä ilmoitukset, jotka eivät velvoita viranomaista. Käytännössä on tällaisten ilmoitusten tai esitysten tekemisvaltuus käsitetty ongelmattomaksi. OA on eri muodoin ja erilaisin painotuksin kiinnittänyt viranomaisten — useimmiten juuri Vaho:n — huomiota omaksumiinsa kannanottoihin, ja nämä OA:n ilmoitukset ovat monasti johtaneet vastaavien yleisohjeitten antamiseen tai OA:n kannan ilmoittamiseen tiedoksi koko hallinnonhaaralle.[271]

Nähtävästi ainoa argumentti, joka tällaista käytäntöä vastaan voisi olla esitettävissä, on se, että OAJS 8, 8a ja 9 §:n säätämää menettelytapaa muutosten aikaansaamiseksi on tarkoitettu käytettäväksi myös

---

[270] Ohjesääntönsä 6,2 §:n mukaan voi Tanskan oikeusasiamies tapauksissa, joissa asianosainen ajaa kannetta viranomaista tai virkamiestä vastaan, esittää että asianosaiselle myönnettäisiin maksuton oikeudenkäynti. Voimassa olevien säännösten mukaan ei vastaava menettely ole Suomessa mahdollista. De lege lata ei myöskään ole mahdollista, että OA tekisi esityksen siitä, että henkilö Maksuvapautuslain (411/21. 12. 1929) mukaan vapautettaisiin valtiolle maksettavaksi tuomitusta korvauksesta. Tämän lain soveltamisesta ks. *Hoppu*, erit. 253 ja 134. Ks. myös edellä alav. 138.

[271] Esimerkkeinä OA:n kirjoitusten aiheuttamista seuraamustoimenpiteistä ks. Vaho:n yleiskirjeet 125/4/7/4. 3. 1968; 116/5/8/22. 11. 1967; 132/10/38/26. 7. 1968; 126/10/37/7. 3. 1968; 113/10/31/11. 11. 1967; 106/10/28/14. 6. 1967; 77/10/23/4. 4. 1966; 49/10/18/7. 5. 1965; 142/11/28/22. 1. 1969; 137/11/26/15. 11. 1968;, joilla OA:n kanta on saatettu vankilaviranomaisten tietoon ja noudatettavaksi. OA:n esityksistä, jotka ovat tähdänneet viranomaiskäytännön tai noudatettujen normien muutoksiin, ks. myös esim. OAK 1923, 38—42; OAK 1949, 29; OAK 1953; 22—23; OAK 1956, 23—24; taltio 1077/20. 5. 1961 ja OAK 1955, 14.

silloin, kun kyseessä ovat alemmanasteiset säädökset. Ajatus olisi tällöin se, että hallintokoneiston ulkopuolisen elimen, OA:n, toiminta ei saisi aiheuttaa norminmuutoksia ilman että VN:lla on mainittujen säännösten edellyttämä mahdollisuus kontrolloida tällaista vaikutusta. Näitä säännöksiä voidaan kuitenkin yhtä perustellusti pitää pelkästään varmuuden vuoksi säädettyinä esimerkkeinä siitä, mitä OA voi tehdä ylimpien valtioelinten ollessa kysymyksessä. Valtioneuvosto ei osallistu eikä sen voida edes edellyttää osallistuvan sellaisten alemmanasteisten normien aikaansaamiseen, joita ovat esim. Vaho:n yleiskirjeet. Merkitsevää on myös se, ettei voida esittää selvää rajaa tai edes rajanvetoperusteita norminmuutostarkoituksessa tehtyjen ilmoitusten ja muiden tiedoksi saattamisten välillä. Kun noudatettu käytäntö on vakaa ja sopusoinnussa OA:n yleisen tehtäväpiirin kanssa, voidaan tällaisten esitysten tekemisen hyvin katsoa kuuluvan OA:n valtuuksiin.

G. MUUNLAISET REAKTIOT

1. Ei toimenpidettä

Tunnettua on, että valtaosa OA:lle tulevista kanteluista ei aiheuta toimenpidettä. Toimenpiteellä tällöin tarkoitetaan edellä esitettyjä reaktioita. Myös ratkaisua, joka tilastoidaan ryhmään: ei toimenpidettä, voidaan pitää OA:n reaktiona hänen tietoonsa tulleeseen seikkaan. Vaikka tätä reaktiota kuvataan yhtenä ryhmänä — puhutaan aiheettomista kanteluista — eivät kyseessä tosiasiassa ole yhdenmukaisesti käsitellyt tai ratkaistut asiat. Asian käsittelyssä suoritetut toimet ovat saattaneet olla vaihtelevia. Jo esim. sillä seikalla, että viranomainen on joutunut antamaan asiassa selityksen, voi hänen kannaltaan olla konkreettinen valvonnallinen merkitys. Tämän seikan voi OA ottaa huomioon päättäessään lopullisesta ratkaisusta ja sen perusteluista.[272]

---

[272] Ratkaisujen tällaisen vaikutuksen huomioonottaminen on saanut säädännöllisen ilmauksensa Ruotsin uudessa oikeusasiamiesten ohjesäännössä, jonka 12 §:ssä todetaan OA:n voivan muihin toimenpiteisiin ryhtymättä »låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.»

Myös lopulliset toimet saattavat tällaisessa asiassa olla merkitykseltään ja sisällöltään monenlaisia. Edellä on jo viitattu siihen, että tilastoissa huomautukseksi nimetyn reaktion rajaa ei voida selvänä esittää ja että siten on usein jossain määrin harkinnanvaraista, tilastoidaanko viranomaiselle osoitettu kirjoitus huomautukseksi. Nekin tapaukset, joita ei ole näin huomautuksiksi katsottu, saattavat sisältää sekä asianosaisen että viranomaisen kannalta merkitseviä aineksia. Päätös, jonka perustelujen mukaan kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin siksi, että asiassa ovat vaikuttaneet tietyt edellytykset, saattaa viranomaisen tietoon toimitettuna tosiasiassa merkitä samaa kuin ilmoitus, että vastaavanlainen menettely muissa tilanteissa olisi virhe. Sellaisenkin päätöksen perusteluissa, joka tilastoidaan ei-toimenpidettä -ratkaisuna, on mahdollista selvitellä asiaan liittyviä kysymyksiä ja päätöksen tiedoksi lähettämisellä antaa ko. viranomaiselle informaatiota siitä, miten OA suhtautuu asiaan liittyviin oikeudellisiin ongelmiin.[273] Valtaosa tilastojen ei-toimenpidettä -ratkaisuista epäilemättä koostuu eräitä usein esiintyviä kysymyksiä koskevista, melko yksinkertaisista kannanotoista, joiden informaatioarvo viranomaiselle on vähäinen. Edellä viitatuista syistä ei silti ole virkamiehen orientoimisenkaan kannalta aiheellista pitää tätä reaktioryhmää yksi-ilmeisenä ja tehdä hätiköityjä päätelmiä sen merkityksestä OA:n toiminnassa.

Asianosaisen suhtautumisen kannalta on ilmeisesti tärkeää se, missä määrin päätös on perusteltu tavalla, jonka hän ymmärtää.[274] OA:n

[273] Tapauksittain saattaa olla helppoa nähdä, että kanteluun tulee kielteinen ratkaisu, mutta sen sijaan työläämpää ratkaista, miten asia esitetään ja onko ratkaisuun liitettävä argumentointia mm., jotta kielteisestä päätöksestä ei tehtäisi liian laajalle ulottuvia johtopäätöksiä OA:n kannasta. Mahdollista on, että OA:n virasto on vieläkin liiaksi tuomioistuinkouliintumisen leimaama sikäli, että päätökset kirjoitetaan varsin lyhyiksi ja itse asiaratkaisuun keskittyviksi. Varsinkin juuri ei-toimenpiteitä-tapauksissa voisi olla aiheellista nykyistä voimakkaammin lähteä siitä, että kyseessä on kommunikaatio, jonka laatimisessa on otettava huomioon vastaanottajapiirin laatu. Tässä suhteessa mielenkiintoinen on Ruotsin käytäntö, jossa päätökset muotoillaan täältä katsoen ehkä turhankin vuolassanaisesti ja otetaan usein sellaisinaan kertomuksiin.

[274] Havainnollisuuden vuoksi voidaan ajatella seuraavia vaihtoehtoja ja sitä, miten niitten selittäminen tai selittämättä jättäminen voi vaikuttaa asianosaisen suhtautumiseen: asianosaisen käsitys tietyn ratkaisun olemassaolosta osoitetaan tosiasioita vastaamattomaksi — osoitetaan, että asianosaisen tosiasiatiedot pitävät paikkansa, mutta hänen käsityksensä lain sisällöstä on virheellinen — osoite-

toiminnassa pyritään kansalaisen oikeuksien turvaamisen lisäksi myös hallinnon tason nostamiseen. Asianosaisesta saattaa tämän vuoksi OA:n ratkaisu vaikuttaa vain kielteiseltä, vaikka asiassa olisikin ryhdytty hallinnon kokonaisuuden kannalta merkittäviin toimenpiteisiin. OA:n ratkaisuun tyytymättömiä kantelijoita voi siten olla myös niissä, joitten kantelut ovat johtaneet tilastoituihin toimenpiteisiin.

2. Asianosaisen opastaminen

Hyvään hallintoon kuuluvana voitaisiin yleisesti pitää asianosaisen osoittamista ja mahdollisuuksien mukaan myös hänen kirjoitustensa välittämistä oikeaan viranomaiseen, lainopillisen avun varaamista yleisölle viranomaiskoneiston puolesta jne. Käytännön hallintotoiminnassa tämän kaltainen kansalaisen palveleminen yleensä rajoittunee tapauksiin, joissa laki sellaista nimenomaisesti edellyttää. OA on tässä kohden muusta viranomaiskoneistosta sikäli poikkeavassa asemassa, että hänen tehtävänsä ja kompetenssinsa ei rajoitu määrättyyn hallinnon osaan, vaan hänet on asetettu toimimaan kansalaisen oikeudellisen aseman hyväksi yleensä. Tämän yleistavoitteen voi sanoa periaatteessa edellyttävän, että OA ei tyydy vain nimenomaisesti määrättyjen velvollisuuksien hoitamiseen, vaan ryhtyy tarvittaessa myös muihin sellaisiin kansalaisen oikeusasemaa edistäviin toimenpiteisiin, joita säännökset eivät selvästi osoita häneltä kielletyiksi ja joiden laatu ei edellytä erityistä, laissa osoitettua kompetenssia. Selvää on, että tällaisella avulla on käytännössä rajansa, jopa varsin ahtaat.

On ilmeistä, että kantelijat usein olettavat OA:n valtuudet ja mahdollisuudet tosiasiallista suuremmiksi. Tällainen olettamus ei, mikäli mahdollista, saisi koitua heille vahingoksi. Kantelijalle aiheutuvien vahinkojen torjuminen sekä yleensä hänen asemansa helpottaminen saattaa antaa aihetta kantelijan opastamiseen. Tällaisen opastuksen sisäl-

---

taan, että molemmat em. käsitykset ovat oikeita, mutta asiassa ei voida lain mukaan tehdä mitään, koska oikeusturvakeinot on laiminlyöty — annetaan viimeksi mainitun kohdan osalta asianosaiselle neuvoja mahdollisesti käytettävissä olevista keinoista ja — todetaan, että itse asia ei kuulu OA:n kompetenssiin. — *Gellhorn*, 72, toteaa vaikuttavan siltä, että Suomessa lainvalvojat eivät uhraa yhtä paljon huolta kantelijan valistamiseen kuin heidän skandinaaviset virkaveljensä.

tönä voi olla ilmoitus kulumassa olevasta määräajasta, ilmoitus viranomaisesta, jossa asiaa voidaan ajaa, ilmoitus maksuttoman oikeudenkäynnin ja avustajan saamisen mahdollisuudesta, informaatiota siitä, minkä järjestön puoleen kantelija voisi asiassaan kääntyä, ilmoitus armahduksen mahdollisuudesta jne.

H. JÄLKIVALVONTA

Säännöksissä ei ole edellytetty järjestettyä jälkivalvontaa OA:n reaktioiden yhteyteen eikä sellaista ole myöskään käytännössä kehittynyt. Vain harvoissa yksittäistapauksissa tiedän nimenomaisesti kontrolloidun OA:n toimenpiteen vaikutusta.[275] Eräät seikat puhuvatkin tällaisen valvonnan tarpeellisuutta vastaan. Tapaukset, joissa OA ilmoittaa selvän kannan johonkin tulkintakysymykseen ja joissa tämän kannan voidaan katsoa edellyttävän toimenpiteitä, ovat prosentuaalisesti pieni osa OA:n toiminnasta. Valtaosa näistä koskee vankilahallintoa. Merkittävimmistä tapauksista OA tiedottaa Vaho:lle, joka monesti ilmoittaa OA:n ratkaisusta vankeinhoitoviranomaisille yleiskirjeellä. Yleiskirjeet toimitetaan myös OA:n virastoon. OA on toiminnassaan jatkuvasti yhteydessä vankilahallintoon vankiloiden tarkastuksen ja vankiloista tulevien kantelujen muodostaman kontrollin kautta. Usein on myös niin,

---

275 Huomattakoon tosin, että OA syytemääräyksiinsä usein liittää syyttäjälle kehotuksen viipymättä ilmoittaa OA:lle virkasyyteoikeudenkäynnin tuloksesta. Tämä kuitenkin liittyy itse virkasyytteen ajamiseen, ts. muodostaa vain yhden vaiheen itse reaktiosta. Käytännön kannanotoista, joissa on nimenomaisesti pyritty seuraamaan OA:n toimenpiteen tuloksia, voidaan mainita taltio 142/28. 5. 1929, jossa OA *Söderhjelm* tiedusteli VN:ltä, mihin toimenpiteisiin oli johtanut OA *Puhakan* tekemä esitys eräitten lakkauttamispalkkasäännösten muuttamisesta. OAK 1930, 11—12, tapauksessa kiinnitettiin asianmukaisia toimenpiteitä varten Vaho:n huomiota vanginkuljettajan menettelyyn ja pyydettiin näistä toimenpiteistä ensi tilassa tietoja. Prvm 1/OAK 1927/29 vp esitettiin olevan toivottavaa, että OA OK:n tavoin kertomuksessa selittäisi myös, mikä on ollut tulos tehdyistä esityksistä. Prvm 7/OAK 1930/32 vp esitettiin, että OA:n olisi tullut kertomuksessa ilmoittaa, että hänen eräässä asiassa tekemänsä esitys oli johtanut tuloksiin. OA:n reaktioiden tulosten selostaminen OAK:ssa on yleensä rajoittunut purkuja menetetyn määräajan palauttamisesitysten ja virkasyytetoimenpiteiden lopputulosten esiintuomiseen. — Jälkivalvonnan merkityksestä ja sen puuttumiseen liittyvistä uudelleenkanteluista ks. myös *Berezovskaja*, 88—89.

että OA:n ratkaisussa ei ole kysymys joko-tai -kannanotosta, vaan vain periaateratkaisusta, jonka mukaisuus tai vastaisuus jää astekysymykseksi.

On kuitenkin ilmeistä, että vankiloitten kohdalla ja hallinnossa yleensäkin voi esiintyä tapauksia, joissa alan keskusvirasto ei tule tietämään tehdystä ratkaisusta tai jättää OA:n kannan huomiotta ja jossa alhaalta päin kantelujen muodossa tuleva valvonta ei muodostu merkitseväksi. Tällaisissa tapauksissa on olemassa riski, että yhden tapauksen korjaaminen jää OA:n kannanoton ainoaksi seuraukseksi tai että esim. käytännön muutokseen tähtäävä OA:n esitys ei johda toimenpiteisiin siinä määrässä kuin OA on edellyttänyt.

Virkasyytteen ja kurinpitotoimen kohdalla on kysymyksessä konkreettinen, järjestetty menettely, jossa syytemääräyksen saaneella lisäksi on selvä virka-apuvelvoite. Näissä tilanteissa OA yleensä voi luottaa siihen, että asiassa tehdään ne toimenpiteet, joihin hän on pyrkinyt. Huomautuksen kohdalla on tilanne sikäli toinen, että siinä reaktion tavoitteiden saavuttaminen riippuu yksittäisestä viranomaisesta, joka ei monestakaan syystä ole siinä määrin toiminnallisesti sidottu ja kontrolloitavissa kuin on esim. virkasyytteen ajaja. Tästä ei ilmeisesti aiheudu sanottavaa riskiä niitten hallintohaarojen kohdalla, jotka ovat OA:n jatkuvan, tiheästi konkretisoituvan valvonnan alaisena. Erityisesti tämä pitää paikkansa vankeinhoitohallinnosta. Muissa tapauksissa saattaa nimenomainen jälkivalvonta helpommin käydä tarpeelliseksi. Jälkivalvonnan aiheellisuutta ei voi poistaa pelkästään se, että OA:n ratkaisuilla on arvovaltaa tai että kantelija kontrolloi, mitä hänen asiassaan viranomaisen toimesta tehdään.

Ehkä epämääräisimmäksi jää OA:n toimenpiteiden vaikutuksen kontrolli OA:n tekemien aloitteiden ja esitysten kohdalla, jotka tähtäävät joko säädösmuutoksiin taikka normin tai käytännön muuttamiseen. Juuri näissä asioissa saattaisi selvä jälkikäteen seuraaminen olla aiheellista. Tämän seuraamisen tehostamiseksi voisi ajatella OA:n kertomuksessaan raportoivan esitystensä lisäksi erityisesti myös niitten tuloksista.

VII OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN JULKISUUS

A. JULKISUUS VIRASTOSSA

1. AsiakJulkL

Käytännössä ovat yleisön taholta tulleet toimenpiteet tiedon saamiseksi OA:n virastossa käsiteltävistä asioista rajoittuneet sanomalehtien melko satunnaisiksi jääneisiin tiedusteluihin. Tilanne poikkeaa tässä suhteessa selvästi Ruotsissa vallitsevasta.[276] Kun OA:n virasto ja siellä olevat asiakirjat ovat, kuten seuraavassa lyhyesti esitetään, AsiakJulkL:n alaisia, ovat julkisuuteen OA:n virastossa liittyvät oikeudelliset kysymykset tämän lain tulkintakysymyksiä. En katso aiheelliseksi paneutua niihin seikkaperäisemmin, vaan viittaan yleisesti *Anderssonin* esitykseen (JFT 1964). Otan seuraavassa esille vain eräitä, tässä yhteydessä merkittävinä pitämiäni julkisuuteen liittyviä kysymyksiä.

a. Yleisiä kysymyksiä

Epäilyksetöntä on, että OA:n virasto on AsiakJulkL 2 §:ssä tarkoitettu viranomainen ja että siellä säilytettävät asiakirjat siten ovat ko. lain mukaan julkisia. Lain säätämisen jälkeen ei myöskään ole epäilystä siitä, että OAJS 16 §:ssä edellytetty »asian laadun mukaan» salassa pitä-

---

276 *Wennergrenin*, 28, 29, mukaan on menettely Ruotsissa se, että saapuneet kanteluasiakirjat, sen jälkeen kun ne on diarioitu ja alustavasti tilastoitu, pannaan erikseen näytteille lehdistöä varten ja vasta tämän jälkeen kanslian päällikkö toimittaa asioitten jaon esittelijöille. Tätä lehdistölle varattua tilaisuutta jatkuvasti myös käytetään. Lehdistön osoittamasta kiinnostuksesta ks. myös *Gellhorn*, 227—230, ja *Wennergren*, 55—57, sekä Tanskan osalta *Gellhorn*, 34.

minen voi tulla kysymykseen vain silloin, kun tästä on olemassa selvä lain säännös (Andersson, 476). Kun asiakirjat virastossa ovat laissa edellytettyjä poikkeuksia lukuunottamatta julkisia ja kun asiakirjoista tietoa pyytävällä ei lain nojalla voida osoittaa olevan velvollisuutta haluamansa asiakirjan yksilöimiseen, olisin taipuvainen pitämään oikeana *Anderssonin* (567) kantaa, jonka mukaan tietoja haluava voi pyytää nähdäkseen myös yksilöimättömän ryhmän asiakirjoja, esim. sisään tulleen päivän postin.

AsiakJulkL 8 §:ssä on asiakirjoista tietoa haluavalle edellytetty mahdollisuus saattaa viranomaisen kielteinen päätös julkisuuskysymyksessä valitusteitse tutkittavaksi. Kun OA:n yläpuolella ei ole viranomaista, jonka alaiseksi OA voitaisiin ko. säännöksen mukaan katsoa, on valitustie OA:n tekemistä julkisuutta koskevista päätöksistä säännöksen mukaan KHO:een.

Kyseenalaista on, voidaanko AsiakJulkL:n 12 §:n säännöstä, jonka mukaan viranomainen voisi yksittäistapauksessa pyytää ylemmältä viranomaiselta asiakirjan määräämistä salassapidettäväksi, soveltaa myös OA:n virastoon. Kuten *Andersson* (495) esittää, voi tällaisena, yksittäistapausta koskevan määräyksen antamiseen kompetenttina viranomaisena tulla AsiakJulkL 9,3 §:n nojalla kyseeseen vain TP ja VN. Säännöksen yleinenkin sovellettavuus on vaikeaselkoinen, koska AsiakJulkL 9,3 §:n mukaan TP ja VN voivat yksittäistapauksessa määrätä salaiseksi vain käsiteltävänään olevan asian tai asiakirjan. Toisin kuin *Andersson* tuntuu edellyttävän, olisi lain 11 §:n säännös tiukasti tulkiten käsitettävissä niin, että TP ja VN saavat alemmankin viranomaisen toiminnassa määrätä salassa pidettäväksi vain tällaisen, TP:n tai VN:n käsiteltäväksi tulevan asian (lakitekstissä »sitä»). Vaikka lain 11 §:n näin sananmukainen tulkinta onkin mahdollisesti liian tiukka, ei silti voitane katsoa laissa edellytetyn, että eduskunnan piirissä toimiva OA kääntyisi VN:n tai TP:n puoleen pyytäen määräystä jonkin asiakirjan salaiseksi julistamisesta. Näin senkin vuoksi, että lain 12 §:n viittauksella ylempään viranomaiseen on nähtävästi tarkoitettu juuri määräystä pyytävään viranomaiseen nähden esimiesasemassa olevaa viranomaista (ks. myös Andersson, 494, 495).

AsiakJulkL 24 §:n mukaan on salassa pidettävät asiakirjat merkittävä erityiseen diaarioon ja erikseen säilytettävä. Kuten *Andersson* (592) toteaa, tämä säännös on moniaalla jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.

OA:n virastossakaan ei pidetä erityistä diaariota salaisista asiakirjoista eikä sieltä liioin löydy erikseen säilytettynä asiakirjoja, jotka on katsottu salaisiksi.[277] — OA:nkin toiminnassa saattaa olla merkitystä sillä, että AsiakJulkL ei nähdäkseni lainkaan koske asianosaisen oikeutta itseään koskevien asiakirjojen saamiseen, joka kysymys siten määräytyy täysin erikseen.[278]

b. *Julkiseksi tulosta*

AsiakJulkL 4 §:n mukaan eivät rikoksia koskevat tiedot ja pöytäkirjat, jotka ovat tulleet poliisiviranomaiselle tai viralliselle syyttäjälle, ole julkisia ennen kuin asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen. AsiakJulkA 2 §:n mukaan juttu katsotaan tällöin sikseenjätetyksi, kun asianomainen poliisiviranomainen tai virallinen syyttäjä on siitä niin päättänyt. Vaikka en pidäkään asiallisena käyttää OA:stä nimitystä virallinen syyttäjä, on OA joka tapauksessa syyttämään oikeutettu viranomainen ja lisäksi oikeutettu asian tutkimiseksi käyttämään poliisin virka-apua. Näitten seikkojen vuoksi on perusteltua katsoa edellä mainittujen säännösten soveltuvan myös OA:een. OA:n suorittamissa tai toimituttamissa, rikosta koskevissa tutkimuksissa kertyneet asiakirjat ovat siten julkisia vasta asian oikeudessa esille ottamisen taikka silleen jättämisen jälkeen. OA:n rinnastamisesta tässä kohdin virallisiin syyttäjiin johtuu, että AsiakJulkA 1 §:n 1 momentin 5) kohdan säännös ei häntä koske ja että ko. tietojen julkisuuteen saat-

---

277 Ainoa tietämäni tapaus, jossa OA:n virastossa säilytettyjä asiakirjoja on — niitä erikseen säilyttämättä — merkitty salaisiksi, ovat eräät pankkivaltuusmiehen menettelyä koskeneeseen päätökseen N:o 42/23. 1. 1968 liittyneet asiakirjat. Suullisen ilmoituksen mukaan on OA:n virastosta joskus saatettu palauttaa asiakirjoja viranomaiselle sitäkin silmällä pitäen, että OA:n virastossa täten vältytään esim. puolustuslaitoksen asiakirjojen kohdalla hankalaksi muodostuvalta julkisuuskysymykseltä.

278 Näin myös *Andersson*, 470—473, sekä *sama*, LM 1965. Ks. myös hänen viittaamansa OKK 1956, 30, KHO 56 II 353 ja 62 II 401 sekä lisäksi OKK 1967, 35—36. Asianosaisen oikeudesta saada tietoja häntä itseään koskevista viranomaisen päätöksen perusteena olleista asiakirjoista ks. myös OK:n lausunto TP:n kanslialle, OKK 1965, 39—40, sekä OAK 1966, 60—63, tapaus, joka koski miehen oikeutta saada kuollutta lastaan ja vaimoaan koskevia asiakirjoja ja taltio 348/20. 2. 1970, joka koski vanhempien oikeutta saada pahoinpitelyyn kuolleen poikansa sairaskertomus.

taminen on siten OA:n harkinnassa.[279] Tämä julkisuuden rajoitus koskee kuitenkin vain tilanteita, joissa on kyseessä rikoksen tai mahdollisen rikoksen tutkiminen. Muissa tapauksissa on noudatettava AsiakJulkL 3 §:n perussäännöstä, jonka mukaan OA:lle tulleet asiakirjat ovat julkisia, olipa kyseessä muun viranomaisen lähettämä toimituskirja tai yksityisen OA:lle toimittama asiakirja.

Kun AsiakJulkL 1 §:n mukaan yleiset asiakirjat ovat julkisia niin kuin laissa tarkemmin säädetään ja 2 §:n mukaan yleisenä asiakirjana on pidettävä tiettyjä asiakirjoja, jotka ovat viranomaisen hallussa, on asiakirjojen julkisuus lain mukaan riippumaton siitä, ovatko ne sen viranomaisen hallussa, jolle ne kuuluvat tai jonka säilytettävinä ne tavallisesti ovat. AsiakJulkA 3 §:n säännös, jonka mukaan viranomainen, jonka hallussa asiakirja on tilapäisesti, ei saa antaa siitä tietoa ilman sen viranomaisen suostumusta, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on, ei siten ole voinut rajoittaa asiakirjojen julkisuutta yleensä, vaan se voi kohdistua vain tilanteisiin, joissa viranomaisella AsikJulkL:n mukaan on julkisuuteen päästämisessä harkintavaltaa. Käytännössä tällaisena tilanteena voivat nähtävästi tulla kysymykseen vain tapaukset, joissa asiakirja AsiakJulkL 5 §:n mukaan ei vielä ole julkinen.[280] OA:n virastosta toiselle virastolle rikostutkimusten suorittamista varten toimitettavat asiakirjat eivät siten ole toisen viraston tai viranomaisen kautta julkistettavissa, ja sama pitää paikkansa myös OA:n virastosta ehkä muulle viranomaiselle lausunnolle lähetetystä, valmisteltavana olevasta asiakirjasta. Vastaava sääntö luonnollisesti pitäisi paikkansa niissä tapauksissa, joissa ei vielä julkinen asiakirja olisi lähetetty OA:n virastoon.

---

279 Näin on asemansa käsittänyt ainakin OA *Leskinen*. Kun sanomalehdissä (5.—7. 7. 1969) oli esitetty arvosteluja siitä, että hän ei ollut antanut julkisuuteen puolustusvoimain komentajaa koskeneen jutun (taltio 1587/29. 9. 1969) tutkimuksissa saamiaan lausuntoja, hän suullisesti totesi olevansa syyttäjänä oikeutettu pitämään asiakirjat julkisuudelta salassa siksi, kunnes asia tulee oikeudessa esille tai jätetään sikseen. Mainitussa tapauksessa asia saatettiin OA:n toimesta julkisuuteen sen jälkeen, kun OA oli kehoittanut Helsingin HO:n kanneviskaalia nostamaan asiassa syytteen (päivälehdet 1. 10. 1969). Mikäli OA ei päätä saattaa asiakirjoja aikaisemmin julkisiksi, voitaneen katsoa, että hänen määrättyään syyttäjän ajamaan syytettä siirtyy AsiakJulkL 4 §:n ja AsiakJulkA 2 §:n mukainen valta määrätä asiakirjojen julkisuuteen tulemisesta ko. viralliselle syyttäjälle.

280 Näin AsiakJulkA 3 §:n säännöksen käsittää, tosin hieman erilaisin perustein, myös *Andersson*, 567—568.

c. Asianosaisen suojasta

AsiakJulkL 9,2 §:ssä tarkoitetulla asetuksella, joka koskisi siinä mainittua yksityisen etua, ei voida kaventaa niitä oikeuksia, joita lain 3 luvun mukaan kuuluu yksityiselle häntä itseään koskevien asiakirjojen suhteen. Yksityisen oikeus kieltää itseään koskevan asiakirjan julkaiseminen on siten ainakin niin laaja kuin AsiakJulkL 3 luvussa edellytetään. Huomioon ottaen sen, että lain yleislähtökohta on asiakirjojen julkisuus, täytynee katsoa, että AsiakJulkL 17,1 §:ssä tarkoitetut asiakirjat ovat lain yleisesti edellyttämällä tavalla julkisia, mikäli asianomainen tällaiseen julkisuuteen suostuu.[281] Yksityistä suojaavaa asiakirjojen salaisuutta ei toisaalta voida laajentaa ja siten siis kaventaa julkisuutta enemmälti kuin mitä lain 9 §:stä johtuu. Tämän säännöksen puitteissa voidaan kyllä henkilökohtaista etua koskevat asiakirjat säätää olemaan salaisia siinäkin tapauksessa, että asianomainen julkistamiseen suostuu. Edellä sanotusta johtuu, että AsiakJulkL 17 §:n säännöstä ja 9 §:n nojalla annettuja asetuksia joudutaan tulkitsemaan toisistaan riippumatta.

AsiakJulkL 17 §:n nojalla ovat asianosaisen suostumuksen varaisesti julkisia mm. vankilassa, kasvatuslaitoksessa, huoltolaitoksessa tai sairaalassa tehdyt muistiinpanot sekä muut niihin verrattavat yksityistä koskevat todistukset. Tällaisista asiakirjoista suoraan ei OA:n virastossa saa antaa ulkopuolisille tietoja, olivatpa asiakirjat sitten virastossa nähtävinä tai säilytettävinä. Se seikka, että asiakirjassa olevia tietoja tulee sisältymään asiassa annettavaan, julkiseksi tulevaan päätökseen, ei muuta oikeutta antaa asiakirjaa nähtäväksi tai tietoja suoraan siitä. Tällaiset asiakirjat eivät toisaalta ole lain tarkoittamassa mielessä salaisia asiakirjoja eikä niitä siten tarvitse esim. erikseen diarioida lain 24 §:n mukaan. AsiakJulkL 7 §:n ja 16 §:n mukaan on vain huolehdittava siitä, ettei asiakirjan julkisuus toteudu lain edellyttämää laajemmassa määrin. AsiakJulkA 1 §:n 1 momentin 6) kohdan mukaan on monien vankeja koskevien, OA:n virastoon tulleitten asiakirjojen saattaminen ulkopuolisten tietoon riippuvainen ei ainoastaan asianosaisen, vaan myöskin vankeinhoitolaitoksen ylijohtajan suostumuksesta.

AsiakJulkL:n säännöksistä johtuu, ettei kantelija voi kieltää nimensä päästämistä julkisuuteen. OA:n viraston diaari on julkinen asiakirja. Siitä on siten kontrolloitavissa, onko tietty henkilö kannellut OA:lle.

[281] Tähän suuntaan myös *Andersson*, 516—517 sekä päätös 348/20. 2. 1970.

Edellä on jo todettu, että asiakirjojen julkisuus on OA:n harkinnassa päätöksen antamiseen saakka niissä tapauksissa, joissa on kyseessä mahdollisen rikoksen tutkiminen. Tässä harkinnassa OA voi ottaa huomioon kantelijan toivomuksen tuntemattomaksi jäämisestä. Tällaisilla toivomuksilla voi luonnollisesti olla merkitystä myös OA:n oma-aloitteisille toimille asian julkisuuteen saattamiseksi.

Kantelijan tosiasialliset mahdollisuudet jäädä tutkimusten aikana tuntemattomaksi ovat useissa tapauksissa hyvin vähäiset. Suurin osa kanteluista koskee viranomaisen menettelyä tai ratkaisua tietyssä yksittäistapauksessa. Tällaisissa tapauksissa saanee OA:n suorittama tutkimus ko. viranomaisen olettamaan, että asianosainen on tehnyt kantelun, vaikka kantelusta ei tutkimusten yhteydessä mainittaisikaan. Toisin voinee olla vain, jos on tiedossa, että OA tutkii asiaa omasta aloitteestaan. Suurin osa kanteluista tulee suljetuista laitoksista. Silloinkin kun kysymyksessä ei ole vain yhtä henkilöä asianosaisena koskeva asia, saattaa olla laitoksen viranomaisten pääteltävissä, kenestä OA:n saamat tiedot ovat lähtöisin. Tässä kohden on merkitystä myös sillä, että OA:n päätökset toimitetaan kantelijana olevalle vangille säännöllisesti vankilan johtajan kautta niissäkin tapauksissa, joissa kantelu ei ole johtanut toimenpiteisiin.

Käytännössä esiintyy silloin tällöin tapauksia, joissa kantelun johdosta tehtävät tutkimukset pyritään toimittamaan niin, että kantelijan henkilö ei tule tarpeettoman aikaisin ulkopuolisten tietoon. Useimmiten tähän lienee ollut syynä halu varmistaa tutkimuksen tulokset. Joissakin tapauksessa on kuitenkin juuri kantelijan suojan vuoksi menetelty, ikäänkuin kyseessä olisi OA:n oma aloite tai OA:lle nimettömänä tullut kantelu. Tällöin on yleensä ollut kyseessä vanki, joka on pelännyt toisten vankien taikka vankilaviranomaisten toimenpiteitä.

On vaikea sanoa, miten paljon kantelemista harkitseviin vaikuttaa tieto tai pelko siitä, että kantelijan nimi tulee ko. viranomaisen tai mahdollisesti muittenkin henkilöitten tietoon. Käytännössä esiintyy harvoin tapauksia, joissa kantelija pyytää nimensä salaamista. Henkilöitten tulemiseen OA:n puhutteluun suljetuissa laitoksissa toimitetuissa tarkastuksissa vaikuttanevat ensi sijassa muut syyt kuin halu välttää kirjalliseen kanteluun liittyvää julkisuuden mahdollisuutta. Mitään keinoa ei ole osoittaa, kuinka usein OA:lle kantelemisesta on luovuttu sen vuoksi, että on pelätty asian tulevan muittenkin kuin OA:n virastossa toimivien tietoon. OA:n virastoon tulee hyvin harvoin nimettö-

miä kanteluja. Kantelua harkitsevalla lienee yleensä tosiasiassa vain kaksi vaihtoehtoa: kannella nimensä ilmoittaen tai jättää kantelu tekemättä. Nimettömien kantelujen vähäisyydestä ei siten voi päätellä, miten yleistä on kantelusta luopuminen julkisuusriskin vuoksi.

Kantelijan nimen mainitseminen lainvalvojan kertomuksessa ei *yleensä* sanottavasti rajoittane kantelemisalttiutta. Tämä johtuu kertomusten melko suppeasta julkisuudesta. Koska kantelijan nimen mainitsematta jättämisestä ei tavallisesti liene merkitsevää haittaa, on kertomuksen laatimisessa kuitenkin syytä ottaa huomioon vähäinenkin riski siitä, että jokin aiheellinen kantelu jää nimien julkistamisen vuoksi tekemättä. Prvk:n esittämän toivomuksen (prvm 7/OAK 1930/32 vp) mukaan oli OA:n kertomuksiin vuoden 1931 kertomuksesta alkaen sisällytetty kanteluista luettelo, jossa ilmituotiin kantelijan nimi ja ammatti sekä asia, jota kantelu koski. Vuosien 1920—1961 kertomuksissa oli toimenpideselostuksissa mainittu kantelijat nimeltä. Vuoden 1962 kertomuksesta alkaen on em. luettelo jätetty kertomuksesta pois ja kantelijat mainittu selostuksissa vain nimikirjaimin. Virkamiehet, joiden toimintaa on tutkittu, on samasta ajasta alkaen mainittu nimeltä vain, jos heidän menettelynsä on johtanut syytteen nostamiseen, kurinpitoesityksen tekemiseen tai huomautukseen.[281a]

2. Oikeusasiamiehen julkistamistoimet yksittäistapauksessa

OA:n omia toimenpiteitä ratkaisujensa julkisuuteen saattamiseksi koskevat vain ne laissa olevat rajoitukset, jotka liittyvät tiettyjen asioiden salaisuuteen taikka niitten julkistamisen riippumiseen asianosaisen suostumuksesta. Tältä kannalta katsottuna OA:n virasto tuskin merkitsevästi eroaa muista viranomaisista. Tosiasiallinen ero OA:n ja useitten muitten viranomaisten välillä on tässä kuitenkin huomionarvoinen. Toisin kuin esim. tuomioistuinten kohdalla voidaan OA:n kohdalla pitää suositeltavana ja hänen tehtäväänsä kuuluvana ratkaisujen

[281a] Kertomuskäytännössä vuonna 1962 tapahtuneesta muutoksesta ks. OA *Leskisen* puheenvuoro OAK 1962 lähetekeskustelussa 63 vp ptk II, 1653. Mainittakoon, että vastaavanlainen luettelo on sisältynyt vuosilta 1919—1966 annettuihin OK:n kertomuksiin. OK:n kertomusten tapausselostuksissa on aina mainittu kantelijat nimeltä. Kertomusten saamasta huomiosta ks. hieman myöhempää esitystä.

oma-aloitteistakin julkisuuteen tuomista. Tällaista julkistamistehtävää ei OA:tä koskevissa säännöksissä ole nimenomaisesti edellytetty. OA:tä ei kuitenkaan ole asetettu esim. tuomioistuimen tapaan vain tekemään ratkaisuja sen eteen saatetuissa asioissa, vaan valvomaan lakien noudattamista. Tätä tehtävää silmällä pitäen on OAJS:ssä esitetty eräitä toimintamuotoja, joissa valvontaa voi tai tulee suorittaa. Jos julkisuuden hyväksikäyttämisellä voidaan edistää valvonnan tavoitteen — kansalaisen oikeussuojan kehittämisen — saavuttamista, on julkisuuden hankkiminen täysin sopusoinnussa OA:n tehtävän hoitamisen kanssa. OA voi tämän vuoksi ottaa ratkaisuà harkitessaan huomioon myös sen vaikutuksen, mikä asian julkiseksi tulemisella on valvonnan tarkoitusten toteutumiselle.[282]

Tapaukset, joissa OA omatoimisesti saattaa asian tai ratkaisunsa lehdistön tietoon, ovat melko harvinaisia. Useammin sen sijaan esiintyy tilanteita, joissa tietty asia jo ennalta kiinnostaa lehdistöä ja joissa OA toimii yhteisymmärryksessä lehdistön kanssa asian julkisuuteen saattamisessa. Eräs muoto tästä on se, että lehdistön edustajien käytettäväksi asetetaan jäljennöksiä tehdystä päätöksestä ja täten samalla osittain eliminoidaan puutteellisesta informaatiosta aiheutuva päätösten virheellinen tiedottaminen lehdistössä.

Käytännössä tulee usein sovellettavaksi eräs suppeampi julkistamismenettely. Annettuaan tiettyä alaa tai tietyn virkamiestyypin toimintaa koskevan ratkaisun OA saattaa toimittaa jäljennöksen päätöksestään ko. alan ylemmälle viranomaiselle tai esim. hallinnonhaaraa hoitavalle ministeriölle tiedoksi. Syynä saattaa tällöin olla tarkemmin hahmottamatta jäänyt tiedottamistarkoitus, mutta varsin usein ajatuksena ilmeisesti on se, että ylempi viranomainen saattaa päätöksen asialliseksi katsomallaan tavalla koko ko. viranomaiskoneiston osan tietoon. Tavallisinta tämä menettely on OA:n vankilahallintoa koskevissa päätöksissä, joita Vaho:n yleiskirjein edelleen tiedotetaan vankilaviranomaisille.

---

282 Uudehkona esimerkkinä mainittakoon OA:n päätös 142/23. 1. 1968. Tapaus koski pankkivaltuusmiehen menettelyä eräässä autokaupassa devalvointia koskevan päätöksen tekoaikana. Päätöksen tekstissä ei menettelyyn kohdistettu muuta arvostelua kuin että pankkivaltuusmiehen todettiin »menetelleen harkitsemattomasti». Ko. pankkivaltuusmies anoi vapautusta tehtävästään. Ratkaisua tehtäessä oli nähtävästi selvillä, että OA:n päätöksessään esittämä lieväkin kritiikki voi tulla poliittisesti merkittäväksi juuri sen vuoksi, että asia oli jo käsittelynsä aikana julkisen mielenkiinnon kohteena.

B. KERTOMUKSET

1. Kertomusvelvollisuuden sisältö

HM 49,3 §:n ja OAJS 8 §:n mukaan tulee OA:n antaa joka vuodelta kertomus EK:lle. Säännösten nojalla ei voida asettaa aikarajaa kertomuksen antamiselle. Kertomusten jokavuotisuuden voi nähtävästi katsoa edellyttävän erikseen annettavia, yhtä vuotta kerrallaan koskevia kertomuksia. Tätä tukee myös prokuraattorin kertomusten kohdalla vallinnut käytäntö ja se, että OA:n tehtävä alunperin oli yksivuotinen ja kertomus siten kattoi yhden OA:n toimikauden. Valtiopäivien tavanomaisen menettelyn mukaan on tämäkin kertomus ollut kirjallinen ja painettu.

Käytännössä on kertomusten tulo EK:aan ja niitten käsittely siellä muodostunut melko myöhäiseksi. Jos lasketaan täysin kuukausin aika, joka kertomusvuoden päättymisestä oli kulunut kertomuksen esilletulohetkeen EK:ssa ja kertomuksesta annetun prvm:n päiväyshetkeen, saadaan viisivuotiskausien keskiarvoiksi seuraavat:

Viisivuotiskausi	Esilletulo eduskunnassa	Perustuslakivaliokunnan mietintö
1920—24	13	22
1925—29	11	13
1930—34	13	15
1935—39	8	10
1940—44	9	11
1945—49	20	24
1950—54	16	20
1955—59	4	10
1960—64	8	12
1965	10	13
1966	11	13
1967	11	11
1968	10	12

Taulukosta on syytä huomata, että eräitten vuosien myöhään jääneet kertomukset ovat saattaneet huomattavasti korottaa ko. kauden keskiarvoja. Äärimmäisyytenä voidaan mainita, että OAK 1924 tuli EK:ssa esille vasta 1. 2. 1927 yhdessä OAK 1925 kanssa. Myöhäisin

prvk:n mietintö on prvm 8/OAK 1922/25 vp, joka on päivätty vasta 23. 11. 1925. Varhaisimmin on EK:ssa tullut esille OAK 1959 (21. 4. 1960). Ainoa kertomus, josta prvk:n mietintö on annettu jo kertomusvuotta seuraavan kevätkauden kuluessa, on OAK 1958 (prvm 13. 5. 1959).

Kertomusten antamisen viivyttäjäksi erityisesti vaalivuosina on esitetty se, että hallituksen kertomus, jonka antamiseen myös OAK:n liitteen valmistaminen kytkeytyy, on tällöin tullut EK:lle vasta syksyllä (prvm 18/OAK 52/54 vp). Eduskuntavaalien tultua siirretyksi varhaisempaan ajankohtaan tämä peruste oletettavasti poistuu. Kertomusten viipymisen syyksi on virastossa esitetty myös se, että kertomukset käännetään EK:n käännöstoimistossa, jossa OAK:n kääntäminen saa kevätkiireiltä odottaa vuoroaan. Kertomuksen liitteen laatimisen ei nykyisellään katsota merkitsevän olennaista viivytystä kertomuksen valmistumiseen.

Se, että kertomukset tulevat EK:lle melko myöhään kertomusvuoden päättymisen jälkeen ja että niiden asiallisen käsittelyn aloittava prvk:n mietintö saattaa vielä tämänkin jälkeen viipyä, heikentää ymmärrettävästi kertomusten merkitystä valvonnan välineenä. Näin on ainakin, mikäli edellytetään kertomusten palvelevan myös hallituksen toimien valvomista. Ruotsissa vastaavat kertomukset, jotka säännönmukaisesti ovat meikäläisiä paksumpia, tulevat valtiopäiville jo kertomusvuotta seuraavana alkuvuotena. Merkittävin syy aikaeroihin lienee kertomuksen kääntämistyön järjestely Suomessa. Eräänä syynä saattaa olla myös kertomuksen teknillinen laatimistapa. Tietääkseni Ruotsissa kertomusta ladotaan kaiken aikaa toimintavuoden kuluessa. Painatustyön sujuvuutta merkitsevämpää voi olla se, että raportoitavia ratkaisuja otetaan kertomukseen sellaisenaan. Kertomuksen laatiminen erikseen seuraavan vuoden puolella merkitsee toistamiseen paneutumista kertomukseen tuleviin asioihin ja siitä aiheutuvaa työn lisää.

Kertomuksen sisältöä koskevista velvollisuuksista on edellä (154—) jo käsitelty säädöksissä olevien puutteiden sekä hallituksessa kesken käsittelyn olevien eduskunnan päätösten raportointi. Tämän lisäksi OA:n on HM 49,3 §:n sekä OAJS 8 §:n mukaan kerrottava myös »toiminnastaan». Tällä säännöksellä ei ole suurtakaan arvoa konkreettisena ohjeena, koska ei voida osoittaa, millä tarkkuudella OA:n tulisi toiminnastaan kertoa. Eduskunnalla tai sen elimillä ei ole valtuutta antaa sitovia määräyksiä OAJS:n täytäntöönpanosta. Säännösten nojalla voidaan asettaa vain se velvollisuus, että OAK:ssa tulee olla esitetty OA:n toimintaa kertomusvuonna.

Kertomuksen rakenne on alusta alkaen pysynyt kutakuinkin samana ja se on siten helposti tarkastettavissa minkä tahansa vuoden kertomuksesta. Tässä on aihetta tutkia vain kertomusten kokoonpanoa ja eri asioiden osuutta niissä. Seuraavaan taulukkoon on otettu kertomuksista viisivuotiskausien keskiarvot siten, että ensimmäisessä sarakkeessa on OAK:n liitteenä olevan eduskuntapäätösten selostuksen sivumäärä, seuraavassa on kertomuksen muun tekstiosan sivumäärä ja viimeisessä sarakkeessa erityisesti kanteluasioita koskevien selostusten sivumäärä.

Viisivuotiskausi	OAK:n liitteenä olevan EK-päätösten selostuksen sivumäärä	Muun tekstiosan sivumäärä	Kanteluasioita koskevien selostusten sivumäärä
1920—24	25	34	17
1925—29	39	23	15
1930—34	41	64	48
1935—39	69	70	50
1940—44	63	50	34
1945—49	124	61	30
1950—54	117	55	29
1955—59	96	69	41
1960—64	70	103	69
1965—68	54	86	64

Taulukosta ilmenee, että liiteosan osuus koko kertomuksesta on ajoittain ollut huomattavankin suuri ja vasta tällä vuosikymmenellä vaipunut pienemmäksi. Tämä osuuden väheneminen kytkeytyy liiteosan kokoonpanotavan muutoksiin, joista edellä on raportointitehtävää käsiteltäessä mainittu. Liiteosan ja kanteluasioitten selostamisen välillä vallinnutta epäsuhdetta osoittaa se, että liiteosa on vuosia 1920, 1921, 1923, 1931—36 ja 1941 lukuunottamatta ollut vuoteen 1960 saakka enemmän kuin puolet OAK:n koko tekstistä. Liitteen merkityksen osalta mainittakoon, että prvk on mietinnössä näkyvällä tavalla kiinnittänyt huomiota liitteessä esitettyihin päätöksiin ainoastaan seuraavasti: prvm 4/OAK 1931 ja 1932/33 vp oli puolen sivun verran eräistä liitteessä esitetyistä päätöksistä; prvm 19/OAK 1933/35 vp puututtiin lyhyesti yhteen liitteessä esitettyyn päätökseen; prvm 3/OAK 1935/36 vp puututtiin kolmeen liitteessä esitettyyn päätökseen; prvm 9/OAK 1937/38 vp puututtiin yhteen liitteessä olevaan päätökseen; prvm 82/OAK 1939/40 vp vastalauseessa kajottiin erääseen päätökseen; prvm 99/OAK 1942/43 vp puututtiin yhteen päätökseen. Nämä mietinnöt ensimmäistä lukuun-

ottamatta mahtuivat yhdelle sivulle.[283] OA:n *oman* toiminnan selostamisen kannalta on nykyistä suuntausta, jonka puitteissa liitteen osuus OAK:ssa on supistunut kanteluasioiden osuuden lisääntyessä, pidettävä aiheellisena.[284]

2. Kertomusten käsittely eduskunnassa

VJ 63,2 §:n nojalla on OA:n kertomus ensin valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa. Vakiintuneen käytännön mukaan valmistelun suorittaa prvk.

Käytäntö, jonka mukaan lainvalvojien kertomukset käsitellään prvk:ssa, virisi HM:n säätämisen jälkeen varsin epävarmasti. Ensimmäinen OAK lähetettiin PMN:n ehdotuksen mukaan keskustelutta prvk:aan 11. 11. 1921 (ptk I, 768). Kirjelmässään 16. 11. 1921 prvk esitti EK:lle seuraavaa: »Koska oikeusasiamiehen kertomus samoin kuin myös oikeuskanslerin kertomukset ensisijassa ja olennaisesti koskee oikeudenkäyttöä maassa, on valiokunta ollut sitä mieltä, että sen tarkastaminen kuuluisi lakivaliokunnan tehtäviin, niin kuin vanhastaan on katsottu oikeuskanslerin kertomusten tarkastuksen olevan lakivaliokunnan asiana. Ei sekään oikeusasiamiehen tekemä ehdotus, että koko toimi lakkautettaisiin, vielä asian tässä vaiheessa ole perustuslakikysymys,

---

283 Tämän lisäksi on liitteen laatimiseen kiinnitetty huomiota seuraavissa mietinnöissä: prvm 18/OAK 1924 ja OAK 1925/26 vp; prvm 6/OAK 1926/28 vp; prvm 18/OAK 1952/54 vp; prvm 18/OAK 1959/60 vp, prvm 19/OAK 1960/61 vp ja prvm 1/OAK 1966/68 vp. Ks. myös alav. 162 a edellä esitettyä.

284 Vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta, että kertomuksen liite painetaan kertomuksen yhteyteen. Menettelyä voisi pitää asianmukaisena, jos kertomukset leviäisivät vain EK:n piiriin. Suurin osa niistä kuitenkin menee muualle kuin EK:aan. Käytännön virkamiehet taikka oikeustieteen tutkijat eivät ilmeisesti juuri koskaan tutustu kertomuksen liiteosaan. Tämä merkitsee sitä, että liiteosaa toimitetaan puolisentoistatuhatta kappaletta säilytettäväksi viranomaisissa, joissa sitä ei oletettavasti koskaan käytetä. Kustannusten lisän ohessa tällä voi olla se haittavaikutus, että kertomusten luettavuuden ja hyödyllisyyden tuntu heikkenee.

Käytännössä lienee kertomusten luetuin ja samalla virkamiehille merkityksellisin osa kanteluasioita koskeva selostus. Tämän osan käyttöä vaikeuttaa ryhmittely, jossa asiat jaetaan sen mukaan, minkälaiseen toimenpiteeseen OA on ryhtynyt. Tällä jakoperusteella voi OA:n toimenpiteidenkin seuraamisessa olla vain suhteellisen toisarvoinen merkitys. Sillä ei liene lainkaan merkitystä lainkäytön tilan seuraamisessa ja opastuksen antamisessa viranomaisille. Yksinomaan asiaperusteisen jaottelun soveltaminen nähdäkseni lisäisi kertomuksen käyttökelpoisuutta. Se ei myöskään estäisi eri reaktiotyyppien erikseen osoittamista esim. hakemiston muodossa.

vaan harkintakysymys siitä, vastaako toimen säilyttäminen tarkoitustaan ja se soveltuu varsin hyvin lakivaliokunnan arvosteltavaksi. Jos kohtakin puheenalaisessa kertomuksessa tämän kohdan lisäksi on erinäisiä muitakin kohtia, joilla on tai saattaa olla valtio-oikeudellista tai poliittista mielenkiintoa, käy valiokunnan mielestä tällaisten kohtien tarkastus vastedeskin niin kuin tähän asti parhaiten laatuun siten, että lakivaliokunta joko pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa tällaisista asioista tai pyytää eduskuntaa lähettämään kertomuksen tällaisilta osiltaan perustuslakivaliokuntaan.»

Kirjelmän aiheuttama keskustelu osoitti mielenkiintoisella tavalla, kuinka parlamentaarisen tavan muodostuminen saattaa riippua monenlaisista seikoista (ptk I, 820—821). Prvk:n puheenjohtaja *Setälä* sekä *Estlander* ja *Erich* katsoivat, että kertomus kuului sisältönsä puolesta lvk:n alaan eikä sisältänyt siinä määrin perustuslakia sivuavaa, että se tulisi käsitellä prvk:ssa. Sen hetkinen OA *Holma*, joka myös oli kansanedustaja, totesi, että OAK:ssa tehty ehdotus viran lakkauttamisesta oli OAJS 8 §:n säännöksessä tarkoitettu, lainsäädännössä olevaa puutetta koskeva muutosehdotus ja että kertomus turhien mutkaisuuksien välttämiseksi olisi tämän vuoksi pidettävä prvk:ssa. Lvk:n puheenjohtaja *Kaila* esitti lvk:lla olevan siinä määrin työtä, että asia tuskin ehtisi tulla siellä ko. istuntokaudella käsitellyksi, ja olisi asiatonta jakaa käsittelyä molempien valiokuntien kesken. Ainoa, joka tuntui tajunneen, että kyseessä oli perustuslaillisen käytännön vireillepaneminen, oli *Estlander*, joka nimenomaan lausui, etteivät OAK:ssa mahdollisesti olevat ehdotukset taikka lvk:n työtaakka saaneet olla nyt ratkaisevia. Äänestyksessä voitti PMN:n ehdotus, ettei prvk:n kirjelmä anna aihetta toimenpiteisiin.

Huomattakoon, että ensimmäinen itsenäisyyden aikainen OKK vuodelta 1919 oli lähetetty lvk:aan (20 vp ptk II, 917—926). Istunnossa 19. 11. 1920 oli esillä lvk:n kirje, jolla pyydettiin kertomus siirrettäväksi Muurmannin legioonakysymyksen osalta prvk:aan, jonne ko. osa sitten lähetettiinkin valmisteltavaksi (20 vp ptk II, 1310). Valiokuntien mietintöjen tullessa eduskuntakäsittelyyn seuraavilla valtiopäivillä ei valmistelukysymykseen enää kajottu (21 vp ptk II, 1913—1953). OKK 1920 lähetekeskustelussa 22. 11. 1921 (ptk I, 904—909) — siis samoihin aikoihin OAK 1920 käsittelyn kanssa — *Estlander* ja *Setälä* aikaisemmin jo esittämillään perusteilla vielä ehdottivat, että kertomus tulisi lähettää lvk:aan. PMN:n ehdotuksen mukaisesti kertomus kuitenkin äänestyksen jälkeen lähetettiin prvk:aan. Myöhemmin on lainvalvojien kertomukset nähtävästi ilman muuta lähetetty valmisteltaviksi prvk:aan.[285]

[285] Ks. myös *Hakkilan*, 519, mainitsema eduskunnanuudistuskomitean mietinnön (1906: 12) 43 § ja perustelut, s. 81, joissa edellytettiin säännöstä siitä, että prokuraattorin kertomuksen käsittelee valmistelevasti lvk. Ks. myös *Ahava*, 86—87 ja 120.

Valiokunnassa OA:n kertomus joutuu normaalin käsittelyn alaiseksi. VJ 59 §:n mukainen OA:n läsnäolo-oikeus eduskunnan istunnoissa ei koske valiokuntakäsittelyä. Perustellusti on katsottu VJ 52 §:n merkitsevän sitä, että valiokunnan kokoukset eivät ole julkiset ja etteivät niihin voi valiokunnan jäsenten lisäksi osallistua muut kuin ne henkilöt, joista näin on erikseen säädetty taikka joita valiokunta on päättänyt kuulla.[286] VJ 53 §:n säännös, joka koskee valiokuntien oikeutta saada tietoja viranomaisten asiakirjoista, lähtee nähtävästi siitä, että on olemassa toisaalta EK:n hallinnon alaiset, toisaalta hallitusvallan alaiset viranomaiset tai laitokset. Vaikka OA:tä ei ehkä voida varauksetta lukea kumpaankaan ryhmään, on prvk:lla ymmärtääkseni oikeus saada nähdäkseen kaikki OA:n virastossa syntyneet asiakirjat. Käytännössä tämä asiakirjojen tai tietojen saanti ei ole aiheuttanut ongelmia.

---

286 VJ 52 §:n säännöksen soveltamisesta ks. *Hakkila*, 533—535, ja *Kastari*, LM 1968, 251—252. OA:tä ei tiettävästi koskaan ole kuultu prvk:ssa toiminnastaan muulloin kuin OA:n kertomusta käsiteltäessä. Prvk:n mietinnöistä päätellen ei viraston alkuaikoina ollut tapana kuulla OA:tä edes hänen kertomuksensa käsittelyssä. Niinpä on OA:tä merkitty kuullun prvm 99/OAK 1942/43 mennessä vain kaksi kertaa: prvm 1/OAK 1929/31 vp OAJS 8 §:n tulkintakysymyksestä ja prvm 3/OAK 1935/36 vp prvk:n jaostossa. Prvm 124/OAK 1943/44 vp alkaen on OA:tä tai entistä OA:tä merkitty kuullun muissa mietinnöissä paitsi: prvm 49/OAK 1950/52 vp, prvm 4/OAK 1951/54 vp, prvm 31/OAK 1955/56 vp, prvm 16/OAK 1956/57 vp, prvm 10/OAK 1958/59 vp ja prvm 5/OAK 1961/63 vp. Mietinnöistä on syytä huomata, että niihin ei ehkä ole aina merkitty tapahtunutta OA:n kuulemista. Viimeksi mainituista mietinnöistä on lisäksi aihetta panna merkille, että niistä osa on annettu OA:n vaihduttua. Noin kolmasosassa mietintöjä on merkintä siitä, että valiokuntaan oli hankittu lisäselvitystä.

Hakkilan tulkinta, jonka mukaan myös OA:tä voitaisiin pitää VJ 52,3 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan virkamiehenä, jolle puhemies voisi antaa valtuuden olla läsnä Svk:n kokouksessa, on kyseenalainen. Säännöksen rationa tuskin on, että kaikki ne henkilöt, joita voidaan esim. rikosoikeudellisesti pitää virkamiehinä ja jotka toimivat EK:n piirissä, voitaisiin pelkästään tämän ominaisuuden perusteella lukea niihin, joita puhemiehen valtuutusvalta koskee. Svk:n toiminnan järjestely ja sen asioiden käsittelyssä tarvittava muiden läsnäolo riippuu ensi sijassa valiokunnan omista päätöksistä ja on niitten kautta hoidettavissa. Tämän vuoksi voi ko. säännöksen ratio olla vain se, että puhemies täten voi huolehtia eduskuntatoimintaa kokonaisuudessaan koskevien järjestelyjen suorittamisesta. EK:n piirissä toimii monia virkamiehiä, joiden yleistä läsnäolovaltuutta Svk:n istunnossa ei voida perustella menettelyn järjestämisellä tarkoituksenmukaiseksi. Eräänä tällaisena virkamiehenä pitäisin OA:tä.

OA:n kertomusten EK:ssa osakseen saamaa huomiota ja kertomusten eduskuntakäsittelyn merkitystä on vaikea luotettavasti arvioida. Jonkinlaista johtoa on saatavissa eräistä numeraalisesti esitettävissä olevista seikoista. Seuraavassa taulukossa on viisivuotiskausittain esitetty OAK:sta annetun mietinnön pituus, jossain määrin mietinnön sisältö, onko mietintöön liitetty vastalauseita sekä lisäksi mietinnön käsittelytapa täysistunnossa.[287]

	1) Mietinnöissä yhteensä sivuja	2) Mietintöjä, joissa minimisisältö	3) Mietintöjä, joissa vastalause tai vastalauseita	4) Prvm:n käsittelyssä EK:ssa: a) äänestetty	b) käytetty puheenvuoroja, ei äänestetty	c) mietintö hyväksytty keskustelutta
1920—24	9	—	4	4	1	—
1925—29	11	—	3	4	1	—
1930—34	8	—	4	3	—	1
1935—39	6	1	3	2	—	3
1940—44	5	2	0	2	—	3
1945—49	5	3	1	1	2	2
1950—54	5	5	1	1	1	3
1955—59	5	4	0	—	—	5
1960—64	6	1	0	—	2	3
1965—68	8	—	—	2	2	—

Taulukosta päätellen on kertomusten EK:ssa osakseen saama huomio ollut — ehkä aivan viime vuosia lukuunottamatta — vähenemään päin.

287 Taulukosta huomattakoon, että ykkössarakkeen sivumäärä ei tarkoita ko. mietintöjen yhteisen tekstipituuden mitattua määrää, vaan vain sitä, kuinka monella sivulla mietintöjä on yhteensä ollut. Luku 6 tässä ts. merkitsee sitä, että mietinnöistä neljä on mahtunut yhdelle sivulle ja yksi on ulottunut toisellekin sivulle. Prvm 18/OAK 1924 ja OAK 1925/26 vp on jaettu kahden ensimmäisen viisivuotiskauden kesken puoliksi siten, että mietinnön neljästä sivusta on laskettu kaksi kummallekin viisivuotiskaudelle ja mietinnöstä käyty äänestys on otettu huomioon molemmilla viisivuotiskausilla. Mietintöön ei liittynyt vastalausetta. Viisivuotiskauteen 1930—1934 sisältyy vain neljä mietintöä, koska OAK 1931 ja OAK 1932 käsiteltiin yhteisessä mietinnössä, prvm 4/33 vp. Minimisisällöllä on tarkoitettu mietintöä, jossa on vain lyhyt selostus OAK:n sisällöstä, toteamus, ettei kertomus anna aihetta muistutukseen, ja ehdotus tämän toteamuksen saattamisesta OA:n, OK:n ja hallituksen tietoon. — Viimeisellä rivillä on ymmärrettävästi kysymys vain neljästä mietinnöstä.

Huomion yleistä vähäisyyttä kuvannevat myös seuraavat seikat. Useissa tapauksissa on minimimäärän ylittävä mietinnön sisältö saattanut koskea OA:n toimivaltuuksiin, OAJS:n selventämiseen taikka EK:n päätöksien raportointiin liittyviä kysymyksiä. OA:n toimintaan kohdistuvaa kritiikkiä on ollut ainoastaan neljässä mietinnössä. Vain neljässä mietinnössä on esitetty OA:lle toivomuksia tai suosituksia, jollei oteta lukuun OAK:n liitteen laatimista koskevia kysymyksiä. Kaikkiaan 5 tapauksessa on OA käyttänyt puheenvuoron kertomuksen eduskuntakäsittelyssä.[288]

Se seikka, että joihinkin yksittäisiin tapauksiin on OAK:n yhteydessä kiinnitetty EK:ssa huomiota, ei vielä osoita, etteivätkö samat tapaukset — esim. vankilahallintoon, poliittisten vankien oikeuksiin tai tiettyyn tapahtumaan vankilassa liittyvinä — olisi voineet tulla tosiasiallisesti samalla teholla EK:ssa esille myös ilman OA:n kertomusta. OAK:n käsittely vuosittaisena ja säänneltynä menettelynä merkitsee kuitenkin vakiintunutta mahdollisuutta saada tiettyjä asioita keskustelun alaiseksi ja myöskin velvollisuutta tehdä keskustelun jälkeen päätös. Kertomusten valiokunta- ja täysistuntokäsittely ei nähdäkseni kuitenkaan oikeuta katsomaan, että kysymyksessä olisi jatkuvasti merkittävä, EK:n lainkäyttöön kohdistama valvonta.

---

288 Kritiikkiä sisälsivät prvm 1/OAK 1928/30 vp; prvm 7/OAK 1930/32 vp; prvm 27/OAK 1934/35 vp sekä prvm 9/OAK 1937/38 vp. Toivomuksia tai suosituksia sisälsivät prvm 1/OAK 1927/29 vp; prvm 124/OAK 1943/44 vp; prvm 80/OAK 1948/50 vp ja prvm 20/OAK 1962/63 vp. Mietintöjen käsittelystä ks. myös *Jansson*, 314—318.

OA:n käyttämät, tekstissä viitatut puheenvuorot olivat: 37 vp ptk II, 2072—2073, OA *Hakkila* vastasi prvm 6/OAK 1936 käsittelyssä esitettyyn arvosteluun (*Kivimäen* OA:n puheenvuoroon kohdistamasta arvostelusta ks. s. 2086); 44 vp ptk II, 1146—1148, kuvaili OA *Hakkila* prvm 124/OAK 1943 käsittelyssä vankilaoloja; 46 vp ptk I, 645—646, puolusti OA *Kuuskoski* edeltäjäänsä prvm 23/OAK 1944 käsittelyssä käydyssä keskustelussa vankeinhoidon valvonnasta; 63 vp ptk II, 1653—1657, käytti OA *Leskinen* ainoan puheenvuoron lähetettäessä OAK 1962 prvk:aan; 69 vp ptk I, 62—66, käytti OA *Leskinen* prvm 33/OAK 1967 käsittelyssä puheenvuoron mielentilatutkimuksista.

Lisäksi voidaan mainita ed. *Puhakan* puheenvuoro, 30 vp ptk, 461—462, käsiteltäessä hänen OA:nä antamastaan kertomuksesta annettua mietintöä (prvm 1/OAK 1928; ks. tästä myös *Puhakan* lausuma, ettei hän osallistunut äänestykseen, ptk 467, sekä *Hidén*, LM 1965, 1013).

Vertailun vuoksi mainittakoon, että OK on esiintynyt OKK:n käsittelyn yhteydessä EK:ssa seuraavat kerrat: 26 vp ptk III, 3375—3386; 29 vp ptk, 503—516; 32 vp ptk III, 3010—3015; 60 vp ptk II, 1551—1553.

Kertomusten osakseen saamaa vähäistä huomiota saatettaneen pitää puutteena tai osoituksena tiettyjen järjestelyjen vähäisestä tosiasiallisesta merkityksestä. Toisaalta voi olla mielenkiintoista verrata taulukon lukuja siihen, mitä edellä (51—) on esitetty OA:n tehtävän poliittisuudessa tapahtuneesta muuttumisesta. Olettaisin eräänä syynä huomion vähenemiseen olevan juuri sen, että OA:n toimintaa on kasvavassa määrin pidetty samalla tavoin poliittisten kiistojen ulkopuolelle jäävänä kuin viranomaisten toimintaa yleensä.

3. Kertomusten muu julkisuus

Kertomusten ja niitten eduskuntakäsittelyn sanomalehdistössä saama julkisuus on nähdäkseni ollut, joitakin epätyypillisiä tapauksia lukuunottamatta, vähämerkityksistä.[289] Tosiasiallisesti merkitsevämpi piirre kertomusten saamassa julkisuudessa on niitten jakelu viranomaisiin ja laitoksiin. Tämän jakelun määrä on jatkuvasti noussut.[290] Tässä ei voida puuttua kysymykseen, missä määrin näitä kertomuksia viranomaisissa myös käytetään. *Gellhorn* (83—85) on esittänyt tästä varsin skeptisen näkemyksen. Kertomusten pitempiaikaista käyttökelpoisuutta vähentää se, että niille ei ole, toisin kuin Ruotsissa, yhteistä käyttökelpoista hakemistoa. Viranomaisjakelun sekä eduskuntakäsittelyn sanomalehdistössä saaman huomion lisäksi kertomusten julkisuus jää varsin olematto-

---

289 Hufvudstadsbladetin, Helsingin Sanomien ja Uuden Suomen arkistoissa, joissa on leikkeitä kerätty asiahakusanapohjalla, olen saanut mielikuvan — jota en tässä kykene dokumentoimaan — että OA:n kertomuksiin 1920- ja 1930-luvuilla kiinnitettiin sanomalehdistössä enemmän huomiota kuin nykyisin. Toinen käsitykseni, jonka myös täytyy tässä jäädä dokumentoimatta, on se, että OA:n kertomusten osakseen saama huomio on Ruotsissa ollut suurempi kuin meillä. Ks. tästä myös edellä alav. 276 sekä *Gellhorn,* 85.

290 Nykyisellään jakeluluettelo käsittää pääpiirtein esitetynä seuraavat viranomaiset tai laitokset: TP, ministeriöt, OK, maaherrat, Keskusrikospoliisi, poliisitarkastajat, nimismiehet, kaupunkien poliisilaitokset, kaikki tuomioistuimet, Vaho, vankilat, työlaitokset, alkoholistihuoltolat, pääesikunta, sotilasläänien komentajat, eräät keskusvirastot, kunnalliset keskusjärjestöt, eräät yhdistykset ja yksityiset henkilöt. Kansiin sidottuna kertomusta painetaan 1742 suomenkielistä ja 553 ruotsinkielistä kappaletta.

Keväällä 1969 tehdyn päätöksen mukaan kertomuksia toimitetaan vankiloissa myös niitten kirjastoihin ja siten vankien saataville.

maksi. Niitten jakelu yksityisille kansalaisille rajoittuu eräisiin tutkijoihin. Myyntiin varattuja kappaleita on lukumääräisestikin niin vähän, että niillä ei voi olla yleisesti informoivaa merkitystä. Keskus- ja tieteellisiä kirjastoja lukuunottamatta kertomuksia ei toimiteta kirjastoihin.

C. OIKEUSASIAMIEHEN ESIINTYMINEN EDUSKUNNASSA

Alun perin perustui OA:n oikeus käyttää täysistunnossa puheenvuoroja OAJS 3 §:n 1 momenttiin, jossa oli tästä nimenomainen säännös. Kun valtiopäiväjärjestystä muutettiin ja siihen tuli VJ 59 §:n säännös OA:n läsnäolo-oikeudesta, muutettiin vastaavasti OAJS 3 §:ää. VJ 59 §:n mukaan OA:lle kuuluva oikeus koskee vain täysistuntoja. Näissä hänellä on rajoitukseton läsnäolo-oikeus ja lisäksi rajoitukseton oikeus ottaa osaa käytävään keskusteluun. Säännöksestä ei voida johtaa rajoituksia siihen, missä *asioissa* OA voi puheenvuoron käyttää.[291] Kun OA ei VJ 9 §:n

---

[291] Eräänä luonnolliselta tuntuvana tilanteena ovat OAK:n käsittelyt täysistunnossa. *Hakkila,* 549, lausuu: »Varsinkin oikeusasiamies voi lisäksi edk. luottamusmiehenä, jonka tehtäviin kuuluu myöskin huomauttaa laeissa ja asetuksissa olevista puutteellisuuksista sekä epäselvistä tai ristiriitaisista säännöksistä, joutua osallistumaan edk:n keskusteluihin, milloin esillä on sellaisia lainsäädäntökysymyksiä, jotka läheisesti koskevat edustajain tai edk:n perusoikeuksia tahi oikeusasiamiehen omaa asemaa.» OA:n asiana tuskin voi olla puuttuminen EK:n toimintaa koskevien normien säätämisessä käytäviin keskusteluihin. — OA:n tehtäviä hoitaessaan on OAV:llä sama oikeus EK:ssa esiintymiseen kuin OA:llä. Tiettävästi ei OAV ole koskaan käyttänyt puheenvuoroa täysistunnossa.

Edellä alav. 288 mainittujen tapausten lisäksi on OA käyttänyt täysistunnoissa puheenvuoron seuraavissa tapauksissa: 21 vp ptk I, 821, esitti OA *Holma,* joka oli myös kansanedustaja, käsiteltäessä prvk:n ehdotusta OAK 1920 siirtämisestä lvk:aan asian kuuluvan prvk:n käsiteltäväksi, koska OAK:ssa oli tehty ehdotus tehtävän lakkauttamisesta; 21 vp ptk II, 1953, merkitytti OA, edustaja *Holma* ptk:aan, että hän oli katsonut olevansa estetty osallistumasta OKK:ta koskeviin äänestyksiin; 32 vp ptk I, 1079—1085, käytti OA *Hakkila* puheenvuoroja OA:n tehtävän lakkauttamista koskeneen HE 72 käsittelyssä; 32 vp ptk III, 2662, käytti OA *Hakkila* puheenvuoron OK:n ja OA:n tehtävien jakoa koskeneen HE 118 lähetekeskustelussa; 34 vp ptk I, 194—195, vastasi OA *Hakkila* HK 1932 käsittelyssä esitettyyn kritiikkiin siitä, että hän ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin VN:n menettelyn johdosta; 34 vp ptk I, 910—912, vastusti OA *Hakkila* mm. VJ 7 ja 8 §:n muuttamista koskeneen HE 10 käsittelyssä sitä,

mukaan voi olla samanaikaisesti edustajana, ei hän VJ 59 §:n mukaan voi missään tilanteessa tulla osallistumaan päätösten tekoon. Kuten OA on eräässä päätöksessään nimenomaisesti todennut (OAK 1967, 69) ei VJ 59 §:n mukainen OA:n läsnäolo-oikeus laajenna hänelle muuten kuuluvia valvontavaltuuksia. VJ 59 §:n toisen virkkeen mukaan on OA:llä hallituksen jäsenten ja OK:n kanssa yhdenvertainen oikeus saada keskustelussa puheenvuoro ennen muita.

---

että OA:lle annettaisiin valtuus syyttää edustajaa (samassa asiassa käytti puheenvuoron myös entinen OA, ed. *Söderhjelm*, 913—914); 35 ylim vp ptk, 336, moitti OA *Hakkila* yliopiston järjestysmuotolakia koskeneen HE:n käsittelyssä hallitusta siitä, että ylimääräisiä valtiopäiviä oli käytetty tällaiseen tarkoitukseen (pääministeri *Kivimäen* vastauksesta tähän ks. s. 355); 46 vp ptk I, 1136—1138, puolsi OA *Kuuskoski* lisätalousarvion käsittelyssä vankeinhoitolaitosta koskevia lisäyksiä; 46 vp ptk II, 2103—2104, OA *Kuuskoski* puolsi pakkotyössä olevien aseman parantamista koskevaa TA:ta (tässä ja edellä mainitussa puheenvuorossaan *Kuuskoski* kosketteli myös syitä siihen, että hän OA:nä käytti puheenvuoron); 46 vp ptk II, 1913—1914, vastasi OA *Kuuskoski* edustaja (ent. OA) *Söderhjelmin* hänelle valtiollista poliisia koskeneessa välikysymyskeskustelussa esittämään kysymykseen OA:n toimenpiteistä eräässä yksittäistapauksessa; 52 vp ptk II, 1296—1297, käytti OA *Kastarin* prvm 23/HK 1950 käsittelyssä puheenvuoron veturimiesten lakkoa koskeneessa asiassa; 53 vp ptk I, 700—702, käytti OA *Kastari* puheenvuoron ns. Salaputkijuttua koskeneen prvm 14/53 vp käsittelyssä; 56 vp ptk I, 192—194, käytti OA *Kastari* puheenvuoron yleislakkoa koskeneen VN:n tiedonannon käsittelyssä.

VIII LOPPUARVIOITA

A. ARVIOINTIPERUSTEISTA

Hallintokoneiston sisäisen kontrollin täydentäminen valvonnalla, jota suoritetaan ulkoapäin mutta kuitenkin julkisen aseman tuomalla arvovallalla, ei ole yksinkertainen tehtävä. Sen toteuttamisessa on eri maissa jouduttu ottamaan huomioon hyvin monenlaisia tekijöitä alkaen hallinnollisen kulttuurin tasosta tai poliittisen elämän rikkinäisyydestä ja päätyen tuomioistuinten asemaan oikeusturvan takaajana tai käsityksiin henkilökohtaisten suhteiden merkityksestä viranomaisessa asioitaessa. Asiaan vaikuttavien seikkojen moninaisuutta valottaa osuvasti *Gellhornin* useista eri maista laatima vertaileva esitys. *Gellhornin* teos myös osoittaa, kuinka mahdotonta tutkijan on antaa jostain valvontajärjestelystä yksinkertaista yleisarvosanaa ja kuinka hänen on sen sijaan tyydyttävä vain eri näkökohtia pohdiskelevaan esitykseen pyrkiessään arvioimaan valvontaorganisaation tai valvonnan laatua.

OA:n toiminnan tosiasiallisen vaikutuksen ja menestyksen selvittäminen vaatisi toisenlaisia tutkimuksia kuin on tehty tätä esitystä laadittaessa. Tarpeellisten tietojen puuttumisen ohessa vaikeuttaa OA:n toimintaa koskevien arvioitten esittämistä myös käyttökelpoisten vertailukohtien puuttuminen. Oikeuskanslerin kanssa suoritettavasta vertailusta ei juuri ole apua siltä osin kuin pidetään mahdollisena, että molempien lainvalvojien toiminta on samojen puutteiden rasittamaa. Skandinaavisiin OA-instituutteihin vertaaminen on hyvin mahdollista oikeusasiamiesten valtuuksien ja maiden poliittisen ja hallinnollisen elämän toisiaan muistuttavuuden vuoksi. Tällöinkin on kuitenkin otettava huomioon monia eroavuuksia.

OA:n työtaakan muodostumiseen on Ruotsissa ja Norjassa olennaisesti vaikuttanut se, että siellä on toiminut erillinen (oikeus)asiamies puolus-

tuslaitosta varten. Eroavuuksia aiheutuu myös siitä, että muitten oikeusasiamiesten kompetenssi erityisesti kunnallisten viranomaisten ja tuomioistuinten suhteen on tai on viime aikoihin saakka ollut erilainen kuin Suomessa. Muissa pohjoismaissa ei oikeusasiamies ole joutunut luomaan asemaansa samalla tavoin toisen arvovaltaisen lainvalvojan varjossa kuin meillä OK:n kanssa samoja tehtäviä hoitanut OA. Muissa pohjoismaissa eivät oikeusasiamiehen toimintamahdollisuudet myöskään ole siinä määrin kuin meillä kärsineet tehtävän joutumisesta poliittisten ristiriitojen kohteeksi. Pohjoismaisten oikeusasiamiesvirastojen käytäntöjä tutkittaessa on lisäksi huomattava, että virastojen tilastot on laadittu osittain eri perustein ja että siten esim. prosenttiluvut, joilla esitetään kuinka suuri osa kanteluista johtaa tuloksiin, eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

Tärkeänä yksittäisenä eroavuutena voidaan pitää myös sitä legalistisuutta, joka meillä leimaa viranomaistoimintaa ja sen valvontaa. Ehkä korostuneemmin kuin muualla on meillä viranomaisten toimivalta ja menettelymuodot tarkoin laissa säännelty ja yleisön viranomaistoimintaa koskeville arvioille on tyypillistä, että niissä tietoisesti pidetään silmällä myös lainmukaisuutta eikä vain tarkoituksenmukaisuutta. Useissa oikeusasiamiesjärjestelmissä ei oikeusasiamiehelle ole edellytetty syyteoikeutta. Viranhaltija ei kaikkialla ole juristi. Muissa maissa on OA:lle saatettu nimenomaisin säännöksin varata oikeus puuttua harkinnanvaraisiin ratkaisuihin ja päätösten ilmeiseen kohtuuttomuuteen tai oikeus muihin toimenpiteisiin ryhtymättä tyytyä pelkkään huomautukseen taikka siihen, mitä asian käsittelyssä on tapahtunut. Valvojaviranomainen on käytännössä saattanut saada enemmän hallinnon ja kansalaisen intressien sovittelijan ja hallinnon yleisen tason kehittäjän kuin juuri laittomuuksien selvittäjän luonnetta. Meillä ovat OA:tä koskevat säännökset kyllä sikäli onnistuneet, että ne on muotoiltu hyvin väljiksi ja antavat siten tosiasiassa melko suuren toimintavapauden. En kuitenkaan erehtyne katsoessani, että meillä jo OA:tä koskevia säännöksiä leimaa korostuneempi pitäytyminen laillisuuskysymykseen kuin muualla. Näitten säännösten ohessa on syytä huomata, että viranomaistoiminnan kriminalisointi on meillä ulotettu hyvin laajalle ja että rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset ja erityisesti RL 40: 21 väljä yleislauseke antavat muihin maihin verrattuna poikkeuksellisen laajalle ulottuvat mahdollisuudet syytteen käyttämiseen valvontakeinona. Laillisuuden korostaminen ei myös-

kään ole jäänyt kirjoitettuihin säännöksiin rajoittuvaksi ilmiöksi, vaan se on osa viranomaistoiminnan ja lainvalvojien harjoittaman valvonnan arkipäivää.

Lainvalvojien toimintaa ei voida arvioida irrallisena viranomaiskoneistoa ja yhteisöä kokonaisuutena leimaavista tekijöistä. Lienee väistämätöntä, että yhteisön legalistinen perinne voimakkaasti ohjaa juuri laillisuutta valvomaan asetettujen viranomaisten toimintaa. Laillisuuden vaatimuksesta ei ole syytä tinkiä. Vertailujen tekeminen ulkomaille kuitenkin osoittanee, että nykyisessä yhteiskunnassa voi pelkän laillisuuskysymyksen asettaminen olla vanhakantaisen ahdas keino yksilön ja yhteisön etujen valvomisessa. Oikeudellista vastuuta koskevat normit eivät useinkaan vastaa päätöksenteon tosiasiallista kulkua viranomaisessa. Yhteiskunnallisesti merkittäviä ratkaisuja saattaa syntyä menettelyssä, jota ei ole (vielä) oikeudellisin normein säännelty. Legalistinen perinne on meillä ehkä johtanut sellaisiin korostuksiin lainvalvojien toiminnassa, että ulkopuolisella tarkkailijalla on ollut aihettakin moittia heitä teknillisiin yksityiskohtiin takertumisesta yhteiskunnallisesti merkittävien ongelmien kustannuksella (Gellhorn, 77, 85—).

B. DE LEGE FERENDA NÄKÖKOHTIA

Harkittaessa mahdollisesti tarvittavia OA-instituuttia koskevia muutoksia on tarjolla kaksi erilaista lähtökohtaa. Voidaan lähteä OA:n viraston nyt muodostamasta kokonaisuudesta ja tarkastella pelkästään nykyisen kaltaisen järjestelyn sisäisiä parantamismahdollisuuksia. Taikka voidaan lähteä laajemmasta näkemyksestä: kysymyksessä on eräs yhteiskunnassa tarpeellisten toimintojen järjestely, jonka muuttaminen riippuu tarpeiden muuttumisesta eikä vain pyrkimyksistä saada ko. järjestely vastaamaan jotain ajateltua mallia. Näkökulmasta riippuen muodostuvat de lege ferenda suositukset erilaisiksi. Joudun seuraavassa pitäytymään lähinnä ensiksi mainittuun vaihtoehtoon.

OA:n asemaa ja riippumattomuutta, luottamusta OA:n puolueettomuuteen, tehtävän kilpailukykyisyyttä, pätevyysvaatimuksia ja näihin liittyviä kysymyksiä koskevien normien säätämiseen tai muuttamiseen

ei ole sanottavaa aihetta. Käytännön kokemukset osoittavat, että jo olemassa olevat normit ovat tässä suhteessa yleensä olleet riittäviä. Osa mainituista seikoista on sellaisia, että ne ovat ensi sijassa riippuvaisia muista tekijöistä kuin lain säännöksistä. Instituutin menestyksen kannalta olisi eduksi esim. se, että OA:n tehtävä olisi mahdollisimman suuressa määrin poliittisen kilpailun ulkopuolella. Uusilla säännöksillä tuskin kuitenkaan voidaan saada tässä kohden aikaan siirtymistä lähemmäksi muissa pohjoismaissa noudatettua käytäntöä. OA:n virkavastuusta ja virkasyyteforumista ei ole asianmukaisia säännöksiä. Puutteesta ei ole ollut käytännössä haittaa.

OA:n toimivaltaa koskevia säännöksiä pitäisin varsin onnistuneina. Toimivallan henkilö- ja viranomaisulottuvuus on laajempi kuin tietääkseni missään muualla. Tämän vuoksi ei OA yleensä joudu tilanteisiin, joissa kompetenssin puute estäisi häntä toimimasta merkittävissä asioissa tai joissa olisi tarpeen kompetenssiongelmien erikseen selvittäminen. Eräitä varauksia on kuitenkin syytä tehdä. OA:n toimivallan määräytyminen virkavastuun mukaan saattaa johtaa hankaliin rajanvetoihin sotaväen rikoslain alaisten henkilöitten kohdalla. Tässä huomattavin on ehkä kysymys valtuudesta tutkia niitten menettelyä, jotka ovat asevelvollisuuden perusteella esimiesasemassa. Käytännössä ilmeisesti yhä merkittävämmän ongelma-alueen muodostaa RL 2: 12 soveltuminen erilaisiin laitoksiin. Tulkintaepäselvyyksien lisäksi saattaa syntyä tilanteita, joissa OA:n toimivalta asiallisesti toisiaan muistuttavissa tapauksissa muodostuu erilaiseksi. Asiallisena ei voida pitää esimerkiksi sitä, että lainvalvoja voi ryhtyä toimenpiteisiin valtion oppilaitoksessa opiskelevan, mutta ei samanlaisia opintoja yksityisessä oppilaitoksessa harjoittavan asemaa koskevissa kysymyksissä.

Mikäli OA:n toimintaa tarkastellaan vain eräänä osana kansalaisen oikeusturvan kokonaisjärjestelyssä, voidaan päätyä edellä esitetystä poikkeaviin käsityksiin. RL 2: 12 ja HM 49 §:n säännökset on kirjoitettu aikana, jolloin kansalaisen ja julkisen vallan suhteet enemmän kuin nyt punnittiin vain virkavastuulla tapahtuvassa toiminnassa. Julkisen vallan välillisesti suorittamien tai sen erityisessä valvonnassa suoritettujen toimintojen jatkuvasti moninaistuessa saattaa käydä niin, että OA:n toimivallan sitominen rikoslain mukaiseen virkavastuullisuuteen ei enää vastaa käytännön tarpeita. Voidaan kysyä, olisiko valvojaviranomaisen toimi-

valtaa laajennettava esimerkiksi eräisiin korkeakouluihin ja oppilaitostyyppeihin, vaikka niitten toiminta ei nykyisten säännösten mukaan olisikaan virkavastuun kattamaa. Vastaavankaltainen kysymys voitaisiin tehdä myös valtion liikeyritysten ja valtiojohtoisten yhtiöiden, työmarkkinajärjestöjen ja asianajajien osalta. Ilmeistä on, että vastaaminen tämänkaltaisiin kysymyksiin vaatisi perusteellista asiaan paneutumista. Mahdollista on, että tarpeellisina pidetyt muutokset olisi tarkoituksenmukaista järjestää uusien elinten muodossa eikä OA:n työkenttää laajentamalla.

OA:n toimivallan asiallisen ulottuvuuden muuttamistarve riippuu olennaisesti siitä, mitä eräissä asioissa käsitetään nyt voimassa olevaksi oikeudeksi. Jos OA:llä katsotaan jo nyt olevan *oikeus* kiinnittää huomiota viranomaisen harkintaan, milloin hän katsoo sen johtaneen kohtuuttomiin tai ilmeisen epätarkoituksenmukaisiin tuloksiin, ja tehdä tästä aiheutuvia esityksiä viranomaiselle ja jos lisäksi katsotaan, että OA on oikeutettu puuttumaan virkamiehen sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tämä on suorittanut edustaessaan julkisyhteisöä yksityisoikeudellisissa oikeustoimissa, ei nähdäkseni ole sanottavaa aihetta uusiin säännöksiin.

Jos verrataan OA:tä ulkomaisiin järjestelyihin, on hänellä yleensä sekä informaation saannissa että toimenpiteissä vähintään yhtä laajat valtuudet kuin muilla oikeusasiamiehillä. Meille vieras on OA:lle eräissä oikeusjärjestyksissä kuuluva valtuus pitää sanktioituja kuulusteluja ja järjestää todistajien kuulustelu valan nojalla. Meillä tuskin on myöskään tarvetta siihen, että OA:llä olisi valtuus tehdä esityksiä maksuttoman oikeudenkäynnin tai maksuttoman viranomaismenettelyn myöntämisestä taikka avustajan määräämisestä asianosaiselle. Riippuen siitä miten tulevaisuudessa järjestetään kansalaisen oikeus saada korvausta viranomaistoiminnan aiheuttamasta vahingosta saattaisi olla aiheellista, että OA:llä olisi säännelty oikeus tehdä korvauksen myöntämisestä esitys viranomaiselle. Valtuus jättää kantelu tutkimatta sen vähäisen merkityksen vuoksi sekä selvä valtuus siirtää kantelu toiselle viranomaiselle olisi mielestäni suotava. Paikallaan saattaisi myös olla, että OA voisi antaa eduskunnalle yksittäistapausta koskevan kertomuksen muulloinkin kuin ministerivastuun ollessa kysymyksessä.

C. VIRASTON MERKITYKSEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

Monet viraston toiminnan merkitystä koskevat arviot vaatisivat sellaisia tutkimuksia, joita tätä teosta laadittaessa ei ole tehty. Voin sen vuoksi esittää vain näkemyksiä, jotka myöhempien tutkimusten valossa ehkä osoittautuvat virheellisiksi tai väärin painottuneiksi.

OA:n virasto ei meillä ole sellaisen joukkotiedotusvälineissä näkyvän huomion kohteena kuin vastaava virasto on ainakin Ruotsissa ja Tanskassa. Poikkeustapauksissa saattaa julkisen huomion puuttuminen olla viraston tutkimusten ja työrauhan kannalta eduksi. Olettaisin kuitenkin, että nykyistä suurempi julkisuus ja vuorovaikutus OA:n ja julkisen sanan välillä olisi yleensä eduksi OA:n toiminnalle. OA:n virasto on toiminnassaan ratkaisevassa määrin riippuvainen siitä informaatiosta, minkä se saa yleisöltä. Mitä paremmin OA:n virasto, sen toimivalta ja tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat yleisön tietoisuudessa, sitä todennäköisempää on, että aiheelliset tapaukset tulevat OA:n tietoon saatetuiksi ja vastaavasti vääriin tietoihin perustuvien kanteluiden määrä vähenee. Virastoa koskevan tiedon levittämisessä ovat joukkotiedotusvälineet — ja tietysti myös OA — avainasemassa.

Viraston toimintaa koskevan tiedon riittävä leviäminen on toisestakin syystä tärkeää. Edellä on jo viitattu siihen, että OA:n toiminta on paljossa riippuvainen yhteisössä yleensä vallitsevista viranomaistoimintaa ja julkista vallan käyttöä koskevista käsityksistä. Mitä vähäisemmäksi jää OA:n toiminnan osakseen saama julkisuus, sitä heikommaksi jää myös OA:n kannanottojen yleisön ja virkamiehistön käsityksiä ja asenteita ohjaava vaikutus. Vastaavasti heikentää julkisuuden vähäisyys mahdollisuuksia siihen, että OA:n kannanotot joutuvat hedelmällisen kritiikin kohteeksi. Tällä vuorovaikutuksella, feed-back ilmiöllä lainvalvojan ja yleisön välillä, tuskin voi olla sanottavaa merkitystä yksittäisten lainkohtien noudattamisen valvonnassa. Sen sijaan sillä saattaisi aikaa myöten olla tuntuvakin merkitys perusoikeuksia sekä julkisen vallan ja kansalaisen suhteita koskevien asenteiden ja odotusten kehittymisessä. En pitäisi arveluttavana sitäkään, että meillä OA:n toiminnassa näkyisi heijastumia sen kaltaisesta vuorovaikutuksesta, joka Yhdysvalloissa on esiintynyt kansalaisoikeusjärjestöjen ja liittovaltion korkeimman oikeuden välillä. Tämän tuomioistuimen ratkaisut perusoikeuskysymyksissä tulevat hyvin julkisiksi, saavat osakseen kritiikkiä ja toimivat virikkeinä samaa kysy-

mystä koskevien uusien asioitten viemisessä oikeuteen ja saattamisessa aina liittovaltion korkeimpaan oikeuteen saakka. Kansalaisoikeusjärjestöt vuorostaan käyttävät harkittuna keinona perusoikeuksien kehittämisessä sitä, että jokin hyvin valittu *test case* pyritään saamaan em. tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Erityisesti OA:n viraston alkuaikoina on esitetty lausumia, joiden mukaan OA valvoo eduskunnan puolesta hallituksen toimintaa. Yksittäistapauksissa tällainen lausuma saattaakin olla varsin osuva. Jo sillä, että OA voi todella tutkia hallituksen toimintaa ja että virike tutkimiseen saattaa tulla eduskunnan piiristä, voi olla tosiasiallista vaikutusta. Yleisesti, keskimäärin ottaen, ei kuitenkaan liene osuvaa puhua OA:stä hallituksen toimien valvojana. Pikemmin on paikallaan sanoa, että OA on viranomaiskoneiston valvoja. Myöskin lausumaan, että OA suorittaa valvontaa eduskunnan puolesta tai lukuun, on liitettävä varauksia. Eduskunta ei juuri anna eikä voikaan antaa OA:lle toimeksiantoja. OA:n valvontatoimintaa koskevat toivomukset tai suositukset EK:ssa ovat harvinaisia. OA:n kertomus ei yleensä saa osakseen suurtakaan huomiota eduskuntakäsittelyssä eikä kertomusten käsittelyn ulkopuolella juuri ole kajottu OA:n toimiin yksittäistapauksissa. OA:n valvonnalle ei siten ole ainakaan tyypillistä, että se tapahtuu EK:n kontrollissa. Eri asia on, että HM:n 49 §:n säätämiseen osallistuneita on saattanut inspiroida ajatus siitä, että eduskunnan tulee yhtenä valtiomahtina voida tehokkaasti valvoa toisen valtiomahdin toimintaa.

Eräänä OA:n toiminnan merkittävänä osana on pidetty viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämistä ja ehkä myös hallintotoiminnan tason yleistä kohottamista. Satunnaisiksi luonnehdittavat vaikutusmahdollisuudet sivuuttaen voi tällainen tulos olla OA:n toimenpiteille tyypillistä vain sillä edellytyksellä, että OA:n kannanotot tulevat ko. viranomaisten tietoon. Tässä tietoon saattamisessa on joukkotiedotusvälineitten osuus ollut epäoleellinen. OA:n tarkastusten käytäntöjä yhtenäistävä vaikutus rajoittuu niihin viranomaistyyppeihin, jotka ovat riittävän usein tarkastusten kohteena. Näin lienee laita vain vankilahallinnossa ja nykyisen OA:n aikana ehkä jossain määrin myös puolustuslaitoksessa. OA:n kannanotot tulevat tämän lisäksi ko. hallinnonhaaran tai määrätynlaisten viranomaisten tietoon myös siten, että ko. ministeriö tai keskusvirasto saattaa OA:n kannan alaistensa viranomaisten tietoon. Tätä menettelyä voidaan pitää tyypillisenä vain vankilahallinnossa. Jonkin verran sitä esiintynee myös sosiaali-

hallinnossa, puolustuslaitoksessa ja poliisihallinnossa. Jäljellejäävä tiedonvälitysmuoto ovat OA:n kertomukset. Niitten tosiasiallista käyttöä viranomaisissa lienee tutkinut vain *Gellhorn* (83—84), hänkin ainoastaan ohimennen. Hänen käsityksensä siitä, missä määrin kertomuksia todella luetaan ja niissä esitettyjä kannaottoja pyritään seuraamaan, on varsin epäilevä. *Gellhornin* tutustuessa suomalaisiin lainvalvojiin oli OA:n kertomusten jakelua vastikään laajennettu. Pelkään kuitenkin, että hänen käsityksensä kertomusten vähäisestä merkityksestä on edelleen keskimäärin oikea. Osaltaan tähän vaikuttanee se, että kertomuksiin ei ole yhtenäistä hakemistoa. Niitä on sen vuoksi hankala käyttää opastuksena silloin, kun käytännössä tulee esille jokin ongelmallinen tapaus.

Edellä esitetyn nojalla voidaan OA:n toiminnan viranomaiskäytäntöä yhtenäistävää ja ohjaavaa vaikutusta pitää tyypillisenä vain vankilahallinnon piirissä.

OA:n käytännössä esiintyy harvoin tapauksia, joissa nimenomaisesti olisi käsitelty kansalaisen perusoikeuksia tai vedottu niihin. Tällaisiakin tapauksia tosin voidaan viime vuosilta osoittaa.[292] Hallitusmuodossa sää-

---

[292] Ainoat päätökset, joissa tiedän selvästi vedotun perusoikeussäännöksiin, ovat seuraavat. OAK 1930, 21, tapauksessa oli SisM antanut maaherralle ohjeen järjestyksenpidon sitä välttämättä vaatiessa estää tietyn lehden painattaminen. OA esitti tämän olevan HM 10 §:n ja painovapauslain vastaista ja antoi OAJS 4 §:n mukaisen huomautuksen. OAK 1964, 99—101, tapauksessa ei katsottu HM 10 §:n sananvapaussäännöksen estävän sitä, että vakinaisessa palveluksessa olevia Pääesikunnan käskylehdessä kiellettiin julkaisemasta poliittisia kirjoituksia. OAK 1966, 63—68, tapauksessa todettiin valtionapua koskevassa VNP:ssä ollut säännös, joka oikeutti avustuksen myöntävän viranomaisen asettamaan myöntämiselle sellaisen ehdon, että viranomaisen edustaja sai olla läsnä yhdistyksen päätäntävaltaa käyttävien elinten kokouksissa, mm. HM 10 §:n vastaiseksi ja annettiin SosM:lle huomautus. OAK 1968, 21—25, tapauksessa käsiteltiin erityisesti HM 8 §:n takaamaa uskonnonvapautta ja yleensä perusoikeuksien ulottumista mm. vankeihin ja katsottiin eräitten julkaisujen eväämisen vangilta tapahtuneen ilman laillista perustetta. Taltion 911/9. 5. 1969 tapauksessa tarkasteltiin HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuutta ja uskonnonvapautta ja katsottiin, ettei ollut esitetty asianmukaisia syitä siihen, että eräältä uskontokunnalta oli muista poiketen evätty oikeus käyttää kansakoulun tiloja kokouksen pitämiseen. Taltion 2074/2. 12. 1969 tapauksessa ei katsottu HM 10 §:n mukaisen kokoontumisvapauden vastaisiksi mm. kokousten pitoa rajoittavia järjestyssääntöjä, joita sovellettiin valtion työllisyysohjelman puitteissa urakalle antamaa rakennustyötä tekevien työntekijöitten asuntoparakeissa. Taltion 441/11. 3. 1970 tapauksessa kiinnitettiin huomiota vangin omaisuudensuojaan.

dettyjen perusoikeuksien välitön vaikutus on meillä rajoittunut pääasiassa lainsäädäntömenettelyyn. Tuomioistuimet ja muut viranomaiset ovat hyvin aristellen suhtautuneet mahdollisuuteen vedota välittömästi perustuslakiin ja pitäneet sen sijaan parempana perustella päätöksiään käytännön ja oikeustieteen kehittämillä periaatteilla.

On luonnollista, että koko julkiselle koneistolle leimaa antava suhtautuminen perusoikeussäännöksiin heijastuu myös lainvalvojan toiminnassa. Toisaalta on syytä huomata, että lainvalvojat on asetettu valvomaan kansalaisen oikeuksia yleensä ja että heidän käytettävissään on vapaammat menettelytavat ja reaktiokeinot sekä suurempi julkisuus kuin muilla viranomaisilla. Tämän vuoksi saattaisi odottaa, että he näkyvästi esiintyisivät vallitsevia perusoikeuskäsityksiä kehittävinä, tässä suhteessa muun viranomaiskoneiston edellä kulkevina tekijöinä. On ilmeistä, että yksi suppea viranomainen voi tässä aikaansaada vain vähittäisiä muutoksia. On kuitenkin myös ilmeistä, että tarjolla olleita mahdollisuuksia ei ole täysin käytetty hyväksi. Perusoikeuksia koskevan yleisen tietoisuuden ja lainvalvojan ratkaisujen viranomaisia opastavan vaikutuksen kannalta ei ole yhdentekevää, perusteleeko lainvalvoja ratkaisunsa myös perustuslain säännöksillä vaiko ainoastaan alemmantasoisten säädösten detaljimääräyksillä ja erilaisilla periaatteilla.

Mikä on OA:n toiminnan merkitys kansalaisen oikeusturvakeinona yksittäistapauksessa? Saatetaan katsoa, että kansalaisen oikeusturvaa yksittäistapauksessa lisäävät vain sellaiset toimenpiteet, jotka johtavat ko. viranomaisratkaisun muuttamiseen taikka siihen, että kansalainen saa korvauksen viranomaistoiminnan aiheuttamasta vahingosta. Näin ajatellen rajoittuisivat kansalaiselle yksittäistapauksessa oikeusturvaa antavat OA:n toimet niihin, joissa OA on saanut aikaan purun tai menetetyn määräajan palauttamisen taikka päätöksen poistamisen kantelun johdosta tai joissa OA:n vireille paneman syytejutun yhteydessä on kansalaiselle tuomittu maksettavaksi korvaus. Tähän voidaan lukea myös ne OA:n toimenpiteet, jotka ovat johtaneet lainvastaiseksi katsotun virkamääräyksen taikka alemmantasoisen säädöksen muuttamiseen. Lisäksi tulisivat ne käytännössä erittäin harvinaiset tapaukset, joissa OA on esittänyt armahdusta tai korvauksen maksamista kansalaiselle, sekä ne tapaukset, joissa viranomainen on OA:n tutkimusten vuoksi itse oikaissut tekemäänsä päätöstä. Mikäli oikeusturva käsitetään laajemmin, voidaan edellä sanottuun lisätä tapaukset, joissa OA:n toimesta ajetaan virkasyy-

tettä tai pannaan vireille kurinpitomenettely tai joissa OA antaa viranomaiselle huomautuksen.

Tilastojen mukaan johtaa vain hyvin pieni osa OA:lle tehdyistä kanteluista edellä mainitun kaltaisiin reaktioihin. Lisäksi on huomattava, että tilastot osoittavat vain OA:n toimenpiteen, eivät sen tulosta. On perusteltua katsoa, että OA:n toiminta ei sanottavasti lisää kansalaisten oikeusturvaa jo tapahtuneiden oikeudenloukkausten suhteen. Tämän vuoksi ei ole kuitenkaan aihetta tehdä hätiköityjä johtopäätöksiä. Jos hallintokoneiston ulkopuolinen, varsinaisia oikeusturvamekanismeja täydentävä elin usein ja merkitsevästi puuttuisi viranomaisratkaisuihin, olisi tämä välttämättä merkkinä hallinnon ja oikeusturvan tason alhaisuudesta taikka oikeusturvan yliorganisoinnista. Ns. aiheellisten kantelujen suhteellisen pieni lukumäärä on täysin terve ilmiö ja Suomen OA:n virasto on tässä suhteessa hyvin rinnastettavissa muihin pohjoismaihin. Lainvalvoja on aihetta nähdä vain yhtenä oikeusturva- ja valvontajärjestelynä muitten ohessa eikä minään yleislääkkeenä viranomaistoiminnan virheilmiöihin. Lainvalvojan toiminnan oikeusturvaa edistävä vaikutus on ensi sijassa virheitten uusiintumisen ehkäisyssä ja viranomaisten ohjaamisessa sekä virheilmiöitten selvittelyssä ja julkisessa kritikoinnissa.

OA:n toiminnan merkitystä lakien ja muitten säädösten kehittämisessä on vaikea selvittää. OA:n tekemät alistukset ja esitykset säädösten muutoksiksi eivät ole kovin monilukuiset. Yleensä niissä on rajoituttu ko. kysymyksen ja OA:n käsityksen selvittelyyn eikä ole tehty valmista tekstiehdotusta säädöksen muutokseksi. Esitykset ovat tavallisesti rajoittuneet varsin suppeisiin kysymyksiin ja koskeneet etupäässä erilaisia laitoksia ja niissä olevia. Siihen, että OA:n toimilla on varsin rajoitettu vaikutus säädösmuutosten vireilletuloon, voidaan suhtautua eri tavoin. Voidaan esittää, että tämä johtuu OA:n viraston vähäisistä resursseista, jotka eivät salli todella paneutumista säädösten mahdollisesti tarvitsemiin parannuksiin. Tämä on epäilemättä totta. Tärkeämpi kuin työvoimakysymys on kuitenkin kysymys, tulisiko OA:llä yleensä olla selvästi suurempi vaikutus säädösten muuttamisessa ja tämän muuttamisen vaatimassa selvittelyssä.

Vastaus on mielestäni kielteinen kahdesta syytä. Lainvalmistelu on erikseen organisoitu ja se on yleensä tarkoituksenmukaista suorittaa keskitetysti ja tiiviissä yhteydessä kysymyksessä olevan alan hallinnosta vastaavaan ministeriöön. Myöskin lainsäädäntövirikkeet joutuvat käy-

tännössä tulemaan ko. alan viranomaiskoneistolta ja hallinnon ulkopuolisilta intressiryhmiltä. Lainvalmistelun jatkuvaa suorittamista myös varsinaisten lainvalmisteluelinten ulkopuolella ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Toinen syy on se, että yleisten normien kehittäminen ei ole onnistuneesti yhdistettävissä kansalaisen oikeuksien valvomiseen yksittäistapauksessa. Jatkuva säädösten valmistelu ja siihen liittyvä huomion kiinnittäminen säännönmukaisesti esiintyviin tilanteisiin, viranomaistoiminnan tehokkuuteen, halpuuteen, käytäntöjen yhdenmukaisuuteen jne. ei voi olla vaikuttamatta työtä suorittavan henkilön suhtautumistapoihin. Tämä vaikutus olisi epäedullinen silloin, kun saman viranomaisen pitäisi olla herkkä havaitsemaan poikkeamiset hyväksytystä käyttäytymisestä ja kykenevä löytämään yksittäistapauksessa menettelytavat ja ratkaisut, jotka ovat kansalaisen oikeuksien turvaamiseksi parhaat mahdolliset. Säädösmuutosten esittäminen on ymmärtääkseni nähtävä vain yhtenä osana OA:n yleisestä tehtävästä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kansalaisen oikeusturvan kehittämiseksi.

SUMMARY*

I During the 19th century when Finland was an autonomous grand-duchy joined to Russia a number of proposals were made in the sessions of the Diet regarding the founding of the post of Ombudsman. These proposals did not lead to specific results. And these proposals were also of no great significance when the new constitution was established in 1919 for the country which had become independent in 1917. The provision regarding the post of Ombudsman was incorporated into this Constitution (Hallitusmuoto). The provision came forward only at a rather late stage of the drafting. It was not based on any special preparation nor was there any special discussion of the post of Ombudsman when the Constitution was adopted. It is clear that the most proximate model for the new post was the Chancellor of Justice (oikeuskansleri) who functioned as a high level 'Guardian of the Law' within the executive branch and behind whom was a tradition lasting over a century. The idea that the legislative branch or the Parliament should have a 'Guardian of the Law' of its own was a natural development from the situation in Sweden where the post of Ombudsman had been founded in 1809.

From the standpoint of the office of the Ombudsman the decade of the twenties brought comparatively little prestige. The office of Ombudsman was not yet sufficiently well-known by the public and the Ombudsman was somewhat in the shadow of the Chancellor of Justice whose office had a great deal of prestige in the eyes of the general public, as a defender of the legal order. Until the revision of the Rules of the Parliament (Val-

---

* In general this Summary contains only the conclusions arrived at in each of the chapters of this book. The table of contents of the book includes an English translation of each heading and the statistical appendix is provided with an English-language translation of the statistical headings. At the end of the Summary there is appended a translation into English of the provisions regarding the post of Ombudsman.

tiopäiväjärjestys) in 1928 it was possible for the Ombudsman to act also as a member of Parliament. The first occupants of the post of Ombudsman were indeed frequently members of Parliament or otherwise figures in political life who carried out the duties of the post of Ombudsman as a part-time job. Partly because of this possibility and because of the way in which the post of Ombudsman was viewed generally the post became one of those which until the beginning of the thirties were filled on political grounds and it became at times a focal point of political contention. Political considerations in connection with the post of Ombudsman have somewhat lessened in intensity but they still play a greater part in Finland than in other Nordic Countries.

In the early years the prestige of the post of the Ombudsman and the effectiveness of his office was lessened by the fact that his term of office was only one year. In 1933 the term of office was lengthened to three years. Since 1957 it has been four years. In 1933 the laws were revised so as to provide for a division of labor between the Ombudsman and the Chancellor of Justice whereby the Chancellor of Justice was empowered to shift to the handling of the Ombudsman complaints arising in prisons and other institutions of confinement and also complaints arising from within the armed forces.

From time to time proposals have been made in the Parliament to establish a special post (sotilasoikeusasiamies) for the guardianship of the legal rights of soldiers but none of these have been enacted into law. In the spring of 1969 an individual member of Parliament presented a proposal (aloite) on the basis of which Parliament passed a resolution requesting the government to prepare a bill for an amendment to the Constitution providing for a second Ombudsman. In response to this resolution the government established a committee which delivered a report in February 1970 proposing the establishment of the post of a special Assistant-Ombudsman.

II.B. According to the provision of the Constitution the Ombudsman is to be a person known for his competence in law. In practice all the Ombudsmen have been persons who have received legal training and in general they have had behind them rather extensive practical experience as lawyers, usually in the government service. The provisions regulating the post of Ombudsman provide that the Ombudsman shall not occupy any other public office. This has been interpreted to mean that the Ombuds-

man may nominally continue to hold his previous post, in his own name, but he may not participate in the actual carrying out of its duties. There are no provisions regulating the way in which the person holding the post of Ombudsman shall conduct himself as regards holding or carrying out the duties of posts other than official posts. Except for the period of the 1920s when the Ombudsman might act also as a member of Parliament the Ombudsmen have in general refrained from acting in any other posts at the same time as they have acted as Ombudsmen.

II.C. The election of the Ombudsman is carried out in Parliament in a full sitting. The election is carried out with secret ballots without formal nomination of candidates or discussion. The period in office of the Ombudsman is four years and is not tied in with the parliamentary term. The Parliament is not empowered to dismiss the Ombudsman from his post during his period in office. The Parliament may not give the Ombudsman instructions as to what proceedings he shall embark upon nor may the Parliament forbid him to embark upon any particular proceedings. The same restrictions hold as regards positive or negative instructions from any other of the highest organs of the State.

In estimating the independence of the Ombudsman it should be noted that the pay of the post of Ombudsman is set by law in the highest pay-class, as high as that of the Chancellor of Justice and as high as that of the Presiding Judge of the Supreme Court. Further, the Ombudsman himself may appoint and dismiss his staff and the greatest part of the funds for the office of the Ombudsman is provided for by law. On the other hand it can be noted that the Ombudsman has for a long time carried out his function actually within the Parliament building or in the immediate environs of the Parliament building, that for example the present Ombudsman is the former secretary of the Constitutional Law Committee of the Parliament and that this committee still frequently calls upon him as an expert in questions of constitutional law. In the elections of the Ombudsman the parties within the parliament have for the most part voted as units. In the earlier periods the candidates were clearly party-adherents, but in the later periods the influence of the parties at this juncture has somewhat lessened. The conduct of the Ombudsman in office has rarely been criticized purely on party grounds. There have been very few situations in which an attempt has been made to use a complaint to the Ombudsman as an instrument of party propaganda.

II.D. As regards the official responsibility of the Ombudsman and the way in which he shall carry out his official responsibility the law states only that if the Ombudsman presses a charge his responsibility is the same as that of an official prosecutor in general. In the literature on the subject the view is generally presented that the Ombudsman is not subject to the criterion of official responsibility in office as regards any other of his procedures or measures. In my view the Ombudsman is in all his actions under the criterion of responsibility in office and his *forum* would be the general court of first instance. A charge against the Ombudsman may be raised by the Chancellor of Justice or by the respective party. In practice there has been no attempt to subject the Ombudsman to a charge.

II.E. As regards the Deputy-Ombudsman there is nothing stated in the law except that he is to be elected according to the same procedure and for the same period of time as the Ombudsman and that he shall act in the place of the Ombudsman when the latter is on vacation, incapacitated or otherwise temporarily prevented from carrying out his duties. The requirements regarding the competence and other qualifications of the Ombudsman are also to be applied to his deputy. In conducting the office of Ombudsman the Deputy-Ombudsman has the same powers as the Ombudsman.

II.F. The Ombudsman employs and dismisses the members of his staff within the frame of the provisions of the budget. The Ombudsman may within his discretion consider a case with or without the assistance of a staff member or to the extent that his funds permit he may employ persons for the time being to make reports. The Ombudsman does not have the power to delegate his functions to be carried out by others, except when there is a question of activities or functions of a technical character which are to be carried out under the supervision of the Ombudsman as for example the specific inspection activities on a visit of inspection by the Ombudsman. The recompense of the Ombudsman and the permanent staff lawyers within his office can in practice be viewed as set by legal regulations. In other respects the funds of the office are determined in the budget. Since the office of the Ombudsman belongs to the general financing of the Parliament the power of decision in this area belongs to

the Secretariat Commission of the Parliament (Kansliatoimikunta) to whose functions belong the internal house-keeping and finances of the Parliament.

III.A.1 The range of jurisdiction of the Ombudsman as defined in the constitution requires him to supervise the legality of the actions of officials in carrying out their functions. Since the Criminal Code (rikoslaki) contains provisions regarding malfeasance by public officials and a provision which defines who is to be considered a public official according to the intent of the Criminal Code it is viewed as well-established that the range of jurisdiction of the Ombudsman is defined by the definition of public official in the Criminal Code. This definition is extraordinarily wide. It comprises all the officials employed by the State, including both those within the permanent civil service and those not so classified. It includes persons assigned to carry out functions defined as the functions of public officials. In includes all the officials of local governments and the officials of the autonomous Ahvenanmaa province. The range of jurisdiction of the Ombudsman includes also the officials of the Evangelical Lutheran Church of Finland and those of the Orthodox Church and the other religious communities to the extent that the law provides that these carry out administrative secular duties. The concept of public official within the Criminal Code includes in addition to the above-mentioned many persons who have been assigned to carry out public functions or who are in the service of public agencies and carry out administrative duties in that context.

The official responsibility of persons in the armed forces is defined according to a special set of provisions in the Military Criminal Code. Similarly the range of jurisdiction of the Ombudsman is defined in a special way as regards the armed forces. The power of the Ombudsman to take action extends to all officers and non-commissioned officers, military-officials, enlisted men carrying out the functions of officers or non-commissioned officers. It is not clear whether the competence of the Ombudsman extends to military trainees functioning as foremen.

III.A.2 The general view, practically speaking, is that the legality of the actions of the President of the Republic can be investigated only by the Chancellor of Justice, not by the Ombudsman. In one case, in 1956, the Ombudsman proposed to the Supreme Administrative Court the

reopening of the issue of a certain nomination by the President of the Republic. In the view of the court the Ombudsman lacked the power to commence proceedings regarding a decision by the President of the Republic. This interpretation can be viewed as binding although it is not absolutely incontestable theoretically. The Ombudsman has a clear power to investigate the legality of the actions of the Government. In practice the Ombudsman has presented observations to the members of the Government regarding the illegality of certain procedures and in one case the investigations carried out by the Ombudsman have resulted in a minister being charged before the court of impeachment (Valtakunnan-oikeus). The Ombudsman does not have the power to investigate the legality of the actions of the Chancellor of Justice. The Ombudsman has no power of oversight as regards the functioning of Parliament. However the Ombudsman may nevertheless investigate the legality of the actions of persons who act under the direction of Parliament. The Ombudsman may likewise investigate the legality of the actions of officials named by Parliament.

III.B. The Ombudsman has the power to oversee any action of an official in office. This means the power to investigate not only the material legality of a decision which has been made but also the procedure by means of which the decision has been made. The Ombudsman may intervene as regards decisions made at the discretion of an official insofar as the limits set to the discretion in the law have been exceeded, or insofar as the consideration by the official has been influenced by factors which cannot be considered legally relevant, or insofar as the official in making his decision has not taken into account factors which according to law are to be taken into account. When the decision of the official is arbitrary or clearly inappropriate the Ombudsman may, in my view, initiate proceedings other than those which are directed against the maker of the decision. Such measures may include, for example, a proposal to a higher authority to rectify a situation or a proposal by the Ombudsman regarding the payment of damages, when this is possible. The Ombudsman may also intervene in case there is a deviation from the standards of good administration, for example when an official has delayed making a decision, neglected to answer the party involved, or used his official position in an unsuitable way. The Ombudsman also has the power to

intervene into the measures of an official who represents the state or a community in a legal proceeding of a commercial or »private» character, for example in a commercial or contracting agreement.

III.C. The Ombudsman has the duty of delivering an annual report to Parliament. In this report the Ombudsman is supposed to recount his activities, to make observations regarding the current state of the enforcement of law and to make suggestions regarding the correction of defects in the laws as he has observed the situation. The last-named function implies the authorization of the Ombudsman to carry out investigations which are necessary only in view of possible future legislation. In addition the report of the Ombudsman indicates those decisions previously made by the Parliament which the measures of the government have left unimplemented.

IV. The powers of the Ombudsman and the Chancellor of Justice in the investigation of complaints are very similar. According to the law passed in 1933 the Chancellor of Justice is however released from the responsibility of investigating complaints which originate in prisons and in other institutions of confinement, as well as in the armed services. In practice the Chancellor of Justice nowadays regularly shifts such complaints to the Ombudsman. The Ombudsman is bound to handle all complaints made to him or shifted to him, but it lies within his discretion what measures he shall resort to in each case. In Finland there is no provision for a prescribed period of time limitations regarding matters about which a complaint can be made. The Ombudsman is likewise not authorized to leave complaints without their being handled, even complaints which he considers to be of only slight significance.

V.A. Any person, regardless of his nationality, whether he is legally of age or under age, whether he is in prison or not, has the right to turn to the Ombudsman. Administrators are not permitted to open the letters of complaint written by persons in prisons or in institutions of confinement. The complainant need not himself be the injured party in the matter regarding which he makes a complaint. There is no set form for the making of complaints. In practice the complaints come mainly from individuals. Complaints made by members of Parliament or through their mediation are quite rare. It is quite rare that complaints are made with the assistance of lawyers or through their mediation.

V.B and C. The Ombudsman has the unlimited right to inspect all official and public institutions. He also has the unlimited right to be present while an official is making decisions. This right of being present extends also to the meetings of the Government. In making an inspection the Ombudsman has the right to have a private face-to-face conversation with anyone in this institutions. The Ombudsman has the unrestricted right in any matter to set inquiries in motion on his own initiative. In practice there are a number of cases every year where the investigations have been initiated on the basis of a story in the newspapers.

V.D. The Ombudsman has complete freedom in the acquisition of supplementary information. He can request statements or information from all officials and these are without exception officially bound to give him assistance. The Ombudsman has an unlimited right of access to all official documents, including the memoranda of officials for internal purposes. The Ombudsman however does not have the power to conduct hearings at which the attendance of witnesses is compulsory. Nor does the Ombudsman have the power to arrange the hearing of a witness under oath.

V.E. How a case shall be handled in the office of the Ombudsman is left free for the determination of the Ombudsman. The only rule which is of practical significance is that before the Ombudsman presses a charge against an official the official must be given an opportunity to make an explanation. The same general right of reply is also provided for in the cases where the Ombudsman sends a reproof to an official or makes a proposal that the official be subjected to a disciplinary measure.

VI.B. The Ombudsman has an independent right to prefer a charge against anyone in his jurisdiction. The only exception to this is the ministers, against whom charges may be made only upon the decision of Parliament. The Ombudsman in general does not himself press the charge but he orders a competent prosecutor to press the charge. The Ombudsman has no general authority regarding the pressing of charges by prosecutors except in those cases where the charge has been initiated by the Ombudsman. In pressing a charge the Ombudsman has the same status as the official prosecutors.

VI.C. The Ombudsman has no power to determine that disciplinary measures shall be instituted against an official. Now and then the Ombudsman has reported the behavior of an official to the superiors of that official in order to institute disciplinary measures. In general such a report has led to results.

VI.D. In practice the most significant measure taken by the Ombudsman in respect to an official is sending a reproof. The reproof is not provided for in the laws as such —— it has developed only in practice. The content of the reproof is that the Ombudsman reports to the official or authority in what respect he considers the official or authority to have proceeded incorrectly. The implication of the reproof is that the procedure in question is not to be repeated. How severely the reproof is formulated depends entirely on the discretion of the Ombudsman.

VI.E. In certain cases the Ombudsman can institute measures regardless of whether the official has been demonstrated to have proceeded incorrectly in the matter. Most generally this sort of situation occurs when the Ombudsman proposes the reopening of a duly-arrived-at decision on the grounds that the decision is materially incorrect or based on a false oath or that material new evidence in the case has been presented. The Ombudsman may also propose that a party may again be granted time to proceed in a matter, a time-period for taking action which he has forfeited through no fault of his own. In some rare cases the Ombudsman has proposed a pardon or proposed the payment of damages to a person who has suffered from an official error.

VI. F, G, and H. In practice the Ombudsman quite often ends by suggesting that a change be made in the regulations as they are written or suggesting a change in the procedure followed by the authorities. Such suggestions regarding changes are presented generally to the ministry in question or to a department of the ministry. The suggestion does not in general contain a prepared revision of the text of the new provisions, only a clarification of what the Ombudsman has observed and what his position is in the matter. There are cases where the Ombudsman has occasion to convey inportant information both to the complainant and to the official. Where the Ombudsman's decision is negative as regards the complainant the Ombudsman may send a copy to the authorities indicating how the Ombudsman reacts to the

questions relating to the case. The decision of the Ombudsman may also include some instruction to the complainant suggesting how it would be best for him to proceed. In practice it is not in general necessary to check what final results the measures taken by the Ombudsman have had. This is unnecessary in part because the greater part of the Ombudsman's measures focus on branches of the administration with which the Ombudsman has continuing contacts. The Ombudsman in these cases is thus in a position to know what have been the results of his decisions.

VII.A. The office of the Ombudsman is subject to the law regarding the public character of documents. This means that all the documents of the Ombudsman's office are in principle public and are thus for example available to the representatives of the press. An exception is made for documents containing private information regarding prisoners and sick persons in which cases the documents may be made public only with the consent of the person involved. Another exception is made where an investigation is being made of malfeasance in office and the Ombudsman can delay the information being made public until an actual charge is made or the case is dropped. The Ombudsman does not himself in general institute actions for the purpose of making information known to the press. The interest shown by the press in Finland regarding the function of the Ombudsman's office has in general been less than in Sweden, for example.

VII.B. The Ombudsman delivers an annual report to Parliament regarding the functioning of his office. The report is handled preliminarily in the Constitutional Law Committee, after which a committee-report is made which is considered by the Parliament in full sitting. In handling his annual report the committee generally has a hearing with the Ombudsman present. The attention paid to the Annual Report of the Ombudsman and the corresponding committee-report has been quite slight. The annual reports with their handling in the Parliament have not generally been given wide coverage in the press. The reports are sent to the most important authorities and they are also put on sale. There is no very accurate information regarding the extent to which these annual reports have received attention in the various government offices, but it would probably be too much to say that these reports have had a guiding influence in the government offices.

VIII. The interest and awareness of the general public as regards the Ombudsman can hardly be held to be as great in Finland as in Sweden or Denmark. This comparative lack of general interest and awareness is detrimental in the functioning of the Ombudsman because of two factors. The Ombudsman is to a significant extent dependent on the information which is sent to him by the public. A prerequisite for this flow of information is that the public be sufficiently aware of the Ombudsman, his position and his possibilities for taking action. The functioning of a guardian-of-the-law overseeing the rights of the citizen is dependent on the attitudes and expectations which are typical of the community. For this reason there is a certain mutual inter-action necessary between the Ombudsman and the general public. Only through this mutual inter-action can there be the »feed-back» situation in which the standpoints taken by the guardian-of-the-law foster prevailing conceptions regarding fundamental rights. On the other hand it is appropriate that the decisions of the Ombudsman shall become known and shall receive fruitful criticism.

The influence of the functioning of the Ombudsman in making the practices of the authorities more uniform is limited to those authorities who are in fact continually under his supervision and subject to the standpoints which he takes and presents to them. This is the case only with prison administration and to some degree perhaps in police-administration. The significance of the functioning of the Ombudsman specifically as regards the fundamental rights of the citizen has been slight. This in part stems from the fact that in Finland the fundamental rights are not generally dealt with in the functioning of the authorities but only in the legislative phase of the laws and in the constitutional safeguards associated with the legislative process. The Ombudsmen have in general been satisfied to keep the officials functioning within the framework of the detailed provisions of the law as well as within the framework of certain legal limitations. Such an emphasis in the functioning of the guardian-of-the-law has hardly been favorable toward the development of positive fundamental rights as such.

The Ombudsman does not have the power to change an official decision. His measures cannot in general completely correct wrongs which have been already suffered or compensate citizens for the damages done.

The Ombudsman is a supplementary supervising official whose function is not to replace other mechanisms for securing legal rights. The significance of the Ombudsman for securing the rights of the citizens is rather in the prevention of the repetition of errors and in the clarification of the law through criticism of errors by the officials.

THE CONSTITUTION

(Promulgated in Helsinki, July 17, 1919)

Article 49. (Amended April 26, 1957.) At each regular session Parliament shall elect for a period of four years at a time, in accordance with the procedure provided for the election of its own Speaker, a person distinguished in law who shall be the Parliamentary Ombudsman. The Parliamentary Ombudsman, in conformity with the instructions given him by Parliament, shall supervise the observance of the laws in the proceedings of courts and other authorities. There shall also be elected, for the same period and in accordance with the same procedure, a Deputy Parliamentary Ombudsman, who shall act for the Parliamentary Ombudsman in case of the latter's disability.

The Parliamentary Ombudsman shall have the same right as the Chancellor of Justice to assist at the sessions of the Council of State and of tribunals and public departments, to have acces to the minutes of the Council of State and its Ministries, of the tribunals and other authorities, and, under the responsibility imposed by law upon public prosecutors, to prosecute or cause to be prosecuted complaints for malfeasance or nonfeasance in office.

The Parliamentary Ombudsman shall present to Parliament an annual report on the administration of his office, on the state of the administration of the law, and on the defects which he has noticed in legislation.

Article 59. In case of arraignment of a member of the Council of State, of the Supreme Court or of the Supreme Administrative Court, or the Chancellor of Justice, for an illegal act committed in the exercise of their functions, the case shall be tried by a special court called the High Court of Impeachment, established by special rules of the Constitution.

If an arraignment be decided upon by the Parliament, the Parliamentary Ombudsman shall act as prosecutor.

THE PARLIAMENT ACT

(Promulgated in Helsinki, January 13, 1928)

Article 9. The Chancellor of Justice, members of the Supreme Court and of the Supreme Administrative Court as well as the Parliamentary Ombudsman cannot be Members of Parliament. If a Member of Parliament is named or elected to any of these functions, he shall cease to be a Member of Parliament.

Article 59. The members of the Council of State and the Chancellor of Justice as well as the Parliamentary Ombudsman shall have right to attend plenary sittings and to take part in the debates, but not in resolutions, unless they are membsrs of the Parliament. If one of the above persons requests the floor, it shall be given to him by favored turn.

INSTRUCTIONS OF THE FINNISH PARLIAMENTARY OMBUDSMAN

(Adopted by the Parliament December 12, 1919)
(Published in the Statutes of Finland January 10, 1920)

Article 1.

The Parliamentary Ombudsman has to see that laws, decrees and official regulations are observed by judges and other officials. Particularly he shall take necessary measures, as provided below, whenever a judge or other official has in performance of his duties been guilty of deceiving practice, partiality or gross negligence, has infringed upon legal rights of a private person or has exceeded his authority.

Article 2.

The Parliamentary Ombudsman is entitled to be present at meetings of the Council of State, tribunals and administrative agencies and to have acces to the records of the Council of State, governmental departments, law court and other authorities.

Article 3.

(Amended February 8, 1929)

On the request by the Parliamentary Ombudsman the Secretary General of Parliament shall provide him with any information and documents relative to parliamentary business and decisions.

Article 4.

The Parliamentary Ombudsman is entitled to make representation to the Council of State if the Council of State itself or a member of it in his official functions has proceeded contrary to law. He must then also specify what in the proceedings was contrary to law. If the representation is disregarded, the Parliamentary Ombudsman is entitled to report on the matter to the Parliament.

When the Parliament has resolved on the impeachment of a member of the Council of State or the Chancellor of Justice, the Parliamentary Ombudsman shall prosecute. In other circumstances the Parliamentary Ombudsman is not to concern himself with the functions of the Chancellor of Justice or to prosecute him unless the President of the Republic has, under Paragraph 1 of Article 47 of the Constitution, ordered him to do so.

Article 5.

The Parliamentary Ombudsman has the same right as the Chancellor of Justice to institute proceedings against the President or a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court for fault committed in service.

Article 6.

In cases other than those mentioned in Articles 4 and 5, the Parliamentary Ombudsman may authorize another person to prosecute in his stead or order a public prosecutor to do so, but he shall always carry out personally a prosecution

in the Supreme Court. Before legal action is taken the person to be prosecuted shall be given the possibility to present, inside a time set, such clarifications as he may find desirable to submit.

The Parliamentary Ombudsman shall be given, by the authorities concerned, any official assistance which he needs in the execution of his duties.

Article 7.

If a person lodges with the Parliamentary Ombudsman a written complaint, based on demonstrable facts, against a measure taken by a judge or other official, the Parliamentary Ombudsman shall inquire the matter and proceed, if he considers the grounds sufficient, as provided under Articles 1 and 6. He shall also on request acknowledge receipt of the letter of complaint.

Article 8.

(Amended February 8, 1929)

The Parliamentary Ombudsman shall present for each year to the Parliament a report on his functions and on the observance of laws and regulations in the courts and public administration. The report must also enumerate the resolutions passed by the Parliament regarding which the action, due to be taken by the executive power, was not completed at the close of the year. The Parliamentary Ombudsman shall further point out, when considered appropriate, any imperfections found in laws or decrees or when expressions in them are found to be ungainly or of conflicting wording, especially when differing interpretations, uncertainty or other inconvenience has resulted in legal or administrative practice, and propose measures to eliminate such imperfections.

Article 8 a.

(Added February 6, 1932)

The Parliamentary Ombudsman is entitled to present also to the Government observations and propositions referred to in Article 8 when they have reference to acts of Parliament.

Article 9.

The Parliamentary Ombudsman shall report to the Council of State if he considers that an agency in his sphere of supervision needs such new or revised regulations which under Article 28 of the Constitution are in the competence of the President of the Republic or of the Council of State.

Article 10.

The Parliamentary Ombudsman resides in the capital city and shall when desirable undertake voyages of inspection to acquaint himself with matters belonging to his official duties; especially he shall visit prisons and request information regarding the treatment and other questions concerning the prisoners.

Article 11.

During his term of office the Parliamentary Ombudsman shall not occupy any other public office.

Article 12.

(Amended June 5, 1925)

In case of the Parliamentary Ombusmans's disability, his death or his resignation before the end of his term, and if the Parliament has not elected a new Ombudsman, his Deputy, elected as provided in Paragraph 1 of Article 49 of the Constitution Act shall be in charge of his duties. The provision regarding the Parliamentary Ombudsman in Article 11 above will then apply to the Deputy.

If the office of Deputy Ombudsman falls vacant during the term of office, a new Deputy will, if found necessary, be elected for the remainder of the term.

While discharging the duties of Ombudsman the Deputy Ombudsman shall receive the same salary as the Ombudsman, however, in such a way that, if he is a public servant, the provisions governing his salary in that capacity are taken into account. (Last paragraph amended December 16, 1949)

Article 13.

The Parliamentary Ombudsman appoints and dismisses the staff of his office and decides on their duties.

Article 14.

All questions brought before the Parliamentary Ombudsman, all outgoing documents and all decisions taken by him shall be entered into registers kept at his office.

Article 15.

The offices of the Parliamentary Ombudsman shall be open to the public on working days during periods decided on by the Ombudsman.

Article 16.

The Parliamentary Ombudsman and the members of his staff shall not disclose any facts which have come to their knowledge in connection with their service and which by their nature must be kept secret.

Article 17.

(Amended December 16, 1949)

The Parliamentary Ombudsman receives a salary calculated on the same basis as that of the Chancellor of Justice and, when required, determined by the Secretariat Commission of the Parliament. The annual vacation of the Parliamentary Ombudsman is one and a half months.

Article 18.

The Parliamentary Ombudsman carries the responsibilities imposed by law upon public prosecutors when he personally prosecutes or has ordered prosecution.

LIITTEET

VERTAILEVA KATSAUS ULKOMAISIIN OIKEUSASIAMIESJÄRJESTELMIIN

(Comparative analysis of Nine Civil Ombudsman Offices)

Katsauksen on tähän muotoon alunperin laatinut Dr. *Kent M. Weeks,* The College of Wooster, Wooster, Ohio, U.S.A. Se on liitteenä julkaistu marraskuussa 1969 ilmestyneessä kirjassa: *Stanley V. Anderson,* Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies, Berkeley, California. Katsaus on Dr. *Weeks*'in aikaisemmin laatimasta esityksestä valmistettu »toinen painos», joka on saatettu vastaamaan heinäkuun 1969 tilannetta. Katsausta laadittaessa oli kappale siitä lähetetty tarkastettavaksi ko. oikeusasiamiesten virastoihin. Tähän otetussa käännöksessä on alkuperäisestä jätetty pois Suomea koskeva osa sekä viran nykyistä haltijaa, kanteluista kannettavaa maksua, virkamiehistön asenteita virkaa perustettaessa ja lehdistön suhtautumista koskevat sarakkeet.

Julkaistaan Dr. *Weeks*'in ja Institute of Governmental Studies luvalla.

The analysis contains the main part of a chart prepared by Dr. *Kent M. Weeks,* The College of Wooster, Wooster, Ohio, U.S.A. The chart was published in *Stanley V. Anderson,* The Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. Berkeley, California 1969. Reprinted with the permission of Mr. *Weeks* and the Institute of Governmental Studies.

	Maa	Väkiluku miljoonia	Perustaminen	Toimikausi ja virasta vapauttaminen
1.	Iso-Britannia	55,0	Parliamentary Commissioner Act 1967. Ensimmäinen viranhaltija astui virkaan 1. 4. 1967.	Ei määrättyä toimikautta. Pakollinen eläkeikä 65 vuotta. Vapautetaan pyynnöstä tai erotetaan Parlamentin molempien huoneiden sitä vaatiessa.
2.	Norja	3,7	Laki 22. 6. 1962. Ensimmäinen viranhaltija astui virkaan 1. 1. 1963. Seurattu ruotsalaista ja erityisesti tanskalaista mallia.	Parlamentin toimikausi. Voidaan vapauttaa virasta parlamentin 2/3 enemmistöin tekemällä päätöksellä.
3.	Ruotsi	7,6	Vuoden 1809 perustuslaki.	Parlamentin toimikausi. Vuonna 1941 muutettu 4-vuotiseksi, sitä ennen 1-vuotinen. Voidaan vapauttaa parlamentin päätöksellä.
4.	Tanska	4,7	Perustuslaki 5. 6. 1953. Ensimmäinen viranhaltija valittu 29. 3. 1955 ja astui virkaan 1. 4. 1955. Seurattu ruotsalaista mallia.	Parlamentin toimikausi. Parlamentti voi erottaa virasta.
5.	Uusi-Seelanti	2,7	Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962. Ensimmäinen viranhaltija astui virkaan 1. 10. 1962. Seurattu pääasiassa tanskalaista mallia.	Parlamentin toimikausi. Kenraalikuvernööri voi vapauttaa virasta kokonaan tai toistaiseksi edustajainhuoneen esityksestä työkyvyttömyyden, vararikon, viran laiminlyönnin tai virkavirheen vuoksi.
6.	Alberta Kanada	1,5	Ns. The Ombudsman Act astui voimaan 1. 7. 1967 ja ensimmäinen Oikeusasiamies astui virkaan 1. 9. 1967. Seurattu pääasiassa tanskalaista mallia.	Viisi vuotta. Varakuvernööri voi neuvoston istunnossa lainsäätäjäkunnan suosituksesta vapauttaa virasta työkyvyttömyyden, viran laiminlyönnin, virkavirheen tai vararikon vuoksi.
7.	New Brunswick Kanada	0,6	Ombudsman Act 19. 5. 1967. Ensimmäinen viranhaltija astui virkaan 11. 10. 1967. Seurattu pääasiassa uusseelantilaista mallia.	Kymmenen vuotta. Varakuvernööri voi neuvoston istunnossa lainsäätäjäkunnan suosituksesta toistaiseksi tai kokonaan vapauttaa virasta.
8.	Quebeck Kanada	6,0	Public Protector Act 14. 11. 1968. Ensimmäinen viranhaltija astui virkaan 1. 5. 1969.	Viisi vuotta. Lainsäätäjäkunta voi vapauttaa 2/3 enemmistöin tehdyllä päätöksellä.
9.	Havaiji Yhdysvallat	0,8	Ombudsman Act astui voimaan 24. 6. 1967. Ensimmäinen oikeusasiamies nimitettiin 17. 4. 1969 ja astui virkaan 1. 7. 1969. Seurattu Harvard Journal on Legislation-julkaisussa ehdotettua lakimallia.	Kuusi vuotta ja rajoitettu kolmeen toimikauteen. Voidaan vapauttaa virasta osavaltion lainsäätäjäkunnan kummankin huoneen 2/3 enemmistöin tekemällä päätöksellä viran laiminlyömisen, virkavirheen tai työkyvyttömyyden vuoksi.

Maa	Valitseminen tai nimittäminen	Pätevyysvaatimukset	Henkilökunnan suuruus
1.	Hallitsija nimittää hallituksen esityksestä.	Ei laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia.	Noin 60, kaikki eri hallintovirastoista siirrettyjä virkamiehiä; kukaan ei ole lakimies.
2.	Parlamentti valitsee jokaisten parlamenttivaalien jälkeen.	Samat pätevyysvaatimukset kuin korkeimman oikeuden jäsenillä.	Viisi lainopillisen koulutuksen saanutta apulaista ja neljä toimistoapulaista.
3.	Vaalin toimittaa 48-miehinen parlamentin vaalikomissio, johon kuuluu 24 kummastakin kamarista suhteellisilla vaaleilla valittua edustajaa. Vaali yleensä yksimielinen. Oikeusasiamiehiä on 3.	Laintuntemuksestaan tunnettu henkilö.	15 lakimiestä, pääasiassa nuoria tuomareita, jotka sitten palaavat tuomarinvirkoihinsa. Parlamentti valitsee 2 oikeusasiamiehen varamiestä.
4.	Parlamentti valitsee jokaisten parlamenttivaalien jälkeen.	Lainopillinen koulutus.	10 henkilöä, joista 6 on juristia.
5.	Kenraalikuvernööri nimittää edustajainhuoneen esityksestä.	Ei laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia.	3 virkamiestä, joista yksi lakimies. 2 toimistoapulainen — konekirjoittajaa.
6.	Varakuvernööri nimittää neuvoston istunnossa lainsäätäjäkunnan esityksestä.	Ei laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia.	4 virkamiestä, joista yksi lakimies. Toimistohenkilökuntaa 4.
7.	Varakuvernööri nimittää neuvoston istunnossa lainsäätäjäkunnan esityksestä.	Ei laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia.	Yksi kaksikielinen sihteeri ja yksi osapäivätoiminen lainopillinen neuvonantaja.
8.	Pääministeri esittää lainsäätäjäkunnalle. Hyväksymiseen tarvitaan 2/3 enemmistö.	Laissa ei ole säädetty pätevyysvaatimusta, mutta voidaan päätellä, että lainopillinen koulutus on tarpeen, koska oikeusasiamiehen edellytetään voivan olla tuomari.	8; varattu mahdollisuus 16 saakka.
9.	Valitaan osavaltion lainsäätäjän kummankin huoneen yhteisistunnossa kummankin huoneen enemmistöäänin.	Ei laissa säädettyjä pätevyysvaatimuksia.	Kolme, joista yksi toimii kansliapäällikkönä.

Maa	Palkkio	Päätehtävät	Kantelujen vuotuinen keskimäärä	Aiheellisten kantelujen määrä
1.	Parlamentti vahvistaa	Tutkia kansanedustajien välittämiä, yleisöltä tulleita kanteluita epäoikeudenmukaisuuksista, joita ovat aiheuttaneet virheellisyydet Kruunun nimissä suoritetuissa hallintotoimissa.	1000	Noin 10 %:ssa täysin tutkituista tapauksista esiintyi virheellisyyttä hallintotoiminnassa.
2.	Parlamentti vahvistaa	Pyrkiä varmistamaan, ettei julkinen hallinto aiheuta mitään vääryyttä kellekään kansalaiselle.	1000	10—20 % tutkituista.
3.	Sama kuin korkeimman oikeuden tuomarilla.	Valvoa lakien ja asetusten noudattamista tuomioistuinten ja viran ja toimen haltijoiden toiminnassa.	2000	10 % on tutkittaessa havaittu aiheelliseksi.
4.	Sama kuin korkeimman oikeuden tuomarilla.	Seurata, ettei kukaan hänen valvontaansa kuuluva pyri lainvastaisiin tavoitteisiin, tee mielivaltaisia tai kohtuuttomia ratkaisuja tai muuten syyllisty erehdyksiin tai laiminlyönteihin tehtäviensä hoitamisessa.	1100	10—15 % täysin tutkituista.
5.	Hallituksen määräämä, tällä hetkellä vähemmän kuin korkeimman oikeuden tuomarilla.	Tutkia mikä tahansa päätös tai esitys (hallituksen ministerille tehdyt esitykset mukaanlukien) tai mikä tahansa toimenpide tai laiminlyönti, joka liittyy hallintotoimeen ja koskee jotain henkilöä tai henkilöryhmää asianosaisena.	700	Noin 19 % täysin tutkituista.
6.	Lainsäätäjäkunta vahvistaa.	Kuten Uuden Seelannin kohdalla.	535 vastaanotettu vuonna 1968.	Noin 1/3 täysin tutkituista.
7.	Sama kuin korkeimman oikeuden tuomarilla.	Tutkia viranomaisen tai virkamiehen suorittamaa New Brunswickin minkä tahansa lain toimeenpanoa, jolla jonkun oikeuksia on loukattu.	270 vastaanotettu vuonna 1968.	Noin 43 % täysin tutkituista.
8.	Lainsäätäjäkunta vahvistaa.	Tutkia hallintotointa, jonka kautta minkä tahansa valtiohallintoon kuuluvan julkisen aseman tai toimen haltija on loukannut jonkun oikeutta.	—	—
9.	Lainsäätäjäkunta vahvistaa. Vastaa vetoomustuomioistuimen tuomarin palkkaa.	Tutkia viranomaisen tai virkamiehen hallintotoimia, joilla jotakuta on loukattu.	—	—

Maa	Tarkastukset	Omat aloitteet	Pääsy asiakirjoihin
1.	Ei valtuutta tehdä itsenäisiä tarkastuksia.	Ei valtuutta omiin aloitteisiin.	Kaikki valvontaan kuuluvien viranomaisten asiakirjat. Hallituksen ministerit voivat kieltää julkistamasta asiakirjaa, jos se olisi vastoin valtion tai yleistä etua, mutta he eivät voi estää pääsyä näihinkään asiakirjoihin.
2.	Ei yleensä tarkastuksia, vaikkakin velvollinen pysyttelemään selvillä olosuhteista valvontaansa kuuluvissa hallinnonhaaroissa.	Tekee omia aloitteita, vuonna 1967 14, vuonna 1968 35.	Sama valta kuin tuomioistuimilla vaatia asiakirjoja, salaiset asiakirjat mukaanlukien. Virastojen sisäiset muistiot ovat säännönmukaisesti saatavissa.
3.	Tarkastuksia suoritetaan säännöllisesti vankiloissa, hallitusvirastoissa, tuomioistuimissa ja joukko-osastoissa. Menettelytavan valvomiseksi tarkistetaan rikos- ja siviilimenettelyjen asiakirjoja.	Vuosittain noin 500 omaa aloitetta tarkastusten ja lehtitietojen pohjalta.	Saa kaikki asiakirjat. Useimmat asiakirjat ovat julkisia; salaisia asiakirjoja ei näytetä kantelijalle, mutta virkamiesten on syytteen uhalla annettava ne OA:n saataville.
4.	Velvollinen seuraamaan hallintoa. Suorittaa vankiloiden, joukko-osastojen ja muitten laitosten tarkastuksia.	Harvoja omia aloitteita; yleensä perustuvat lehtitietoihin tai koskevat kunnallisviranomaisia.	Kaikki muut asiakirjat, paitsi valtiosalaisuuksia koskevat. Ratkaisua ei ole siitä, pitääkö sisäiset muistiot antaa nähtäväksi.
5.	Valtuus suorittaa tarkastuksia viranomaisissa; tehnyt kantelujen nojalla joitakin harvoja tarkastuksia.	Joitakin omia aloitteita.	Oikeutettu tutkimaan asiakirjoja, paitsi jos oikeusministeri päättää, että asiakirjan julkiseksi tulo niissä oloissa vaarantaisi maan turvallisuutta taikka että rikkomuksen tutkiminen merkitsisi luottamuksellisten hallitusasioiden paljastumista.
6.	Valtuus suorittaa tarkastuksia viranomaisissa; tehnyt kantelujen johdosta joitakin tarkastuksia.	Olettaa tulevansa tekemään hyvin vähän omia aloitteita.	Oikeutettu tutkimaan kaikkia asiakirjoja, sisäiset muistiot mukaanlukien, paitsi jos oikeusministeri päättää, että asiakirjojen antaminen voi paljastaa hallituksen tai sen valiokunnan päätöksiä tai menettelyjä, joilla on salainen tai luottamuksellinen luonne, ja siten olla vahingoksi yleiselle edulle.
7.	Kuten Alberta.	Ei omia aloitteita joulukuuhun 1968 mennessä.	Kuten Alberta.
8.	Ei valtuutta tehdä itsenäisiä tarkastuksia.	Valtuus tehdä omia aloitteita.	Pääsy kaikkiin asiakirjoihin, mukaan lukien viranomaisten sisäiset muistiot.
9.	Valtuus suorittaa tarkastuksia hallintoviranomaisissa.	Valtuus tehdä omia aloitteita.	Pääsy kaikkiin asiakirjoihin, viranomaisten sisäiset muistiot mukaanlukien.

Maa	Toimivalta paikalliseen itsehallintoon nähden	Toimivalta tuomioistuimiin nähden	Toimivalta sotaväkeen nähden
1.	Paikallisen itsehallinnon elimet eivät kuulu toimivaltaan.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Puolustuslaitoksen sotilas- ja siviilihenkilökunta ei kuulu toimivaltaan.
2.	Alunperin ei lainkaan toimivaltaa paikalliseen itsehallintoon nähden. 1. 1. 1969 tulivat kaikki paikallisen itsehallinnon elimet ja virkamiehet OA:n valvontaan paitsi paikallisvaltuustojen päätöksiä asioissa, jotka valtuuston on lain mukaan itse ratkaistava.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Vuodesta 1952 on Norjassa ollut OA sotilasasioita varten. Nyt on 2 OA:tä, toinen siviili-, toinen sotilasasioita varten.
3.	Toimivalta ei alunperin käsittänyt paikallista itsehallintoa, mutta 1957 ulotettu kaikkiin kunnallisiin elimiin ja virkamiehiin paikallisvaltuustojen valittuja jäseniä lukuunottamatta.	Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten kohdalla toimivalta rajoitettu, muitten tuomarien kohdalla ei rajoituksia.	Vuosina 1809—1915 OA:n toimivalta ulottui sotilaspäällystöön. Vuodesta 1915 vuoteen 1968 oli erikseen sotilasoikeusasiamies. Vuonna 1968 molempien oikeusasiamiesten virastot yhdistettiin muodostamaan kolmen OA:n virasto. Yksi heistä valvoo sotaväkeä.
4.	Paikallishallinnon päättävien elinten toimia koskevat kantelut eivät kuulu toimivaltaan; voi kuitenkin omin tutkimuksin rajoitetussa määrin valvoa näitten elinten toimia.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Vastaa sekä siviili- että sotilashallinnon valvonnasta.
5.	Vuonna 1968 muutettiin lakia niin, että OA:llä on rajoitettu toimivalta paikallisiin opetus- ja sairaalahallinnon elimiin.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Miltei kaikki sotilasasiat toimivallan ulkopuolella.
6.	Paikallisen itsehallinnon elimet eivät kuulu toimivaltaan.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Ei sotaväkeä, johon voisi olla toimivalta. Sotaväki on valtakunnan hallituksen alainen.
7.	Paikallisen itsehallinnon elimet eivät kuulu toimivaltaan.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Kuten Alberta.
8.	Paikallisen itsehallinnon elimet eivät kuulu toimivaltaan.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Kuten Alberta.
9.	Paikallinen itsehallinto kaikilla tasoilla kuuluu toimivaltaan.	Eivät kuulu toimivaltaan.	Yhdysvaltain sotalaitos on liittovaltion hallituksen alainen, eikä siten kuulu toimivaltaan, mutta osavaltion sotilasviranomaiset kuuluvat toimivaltaan.

Maa	Syytteen nostaminen virkamiestä vastaan	Toimintakertomukset
1.	Ei valtuutta ajaa tai ajattaa syytettä.	Antaa vuosittain kertomuksen parlamentille. Kertomus käsitellään valiokunnassa. Väliraportteja voidaan myös antaa.
2.	Ei valtuutta määrätä virkamiestä syytettäväksi.	Antaa vuosittain kertomuksen parlamentille. Kertomuksen käsittelee oikeusvaliokunta.
3.	Oikeusasiamiehet voivat toimia syyttäjinä. Nykyisin käytetään paljon enemmän huomautuksia kuin aikaisemmin. Syytteitä nykyisin vuosittain noin 10.	Antaa vuosittain kertomuksen parlamentille. Kertomuksen käsittelee ensimmäinen valiokunta.
4.	Ei valtuutta syyttää, mutta voi määrätä syyttäjäviranomaisen toimeenpanemaan tutkimuksen tai nostamaan syytteen virkamiestä vastaan virkarikoksesta. Valtuutta käytetty harvoin.	Antaa vuosittain kertomuksen parlamentille. Kertomuksen käsittelee oikeusasiamiesvaliokunta ja hyväksyy parlamentti.
5.	Ei valtuutta syyttää, mutta jos on näyttöä virheestä tai laiminlyönnistä virassa, tulee OA:n siirtää asia asianomaiselle viranomaiselle.	Antaa vuosittain kertomuksen parlamentille.
6.	Kuten Uuden Seelannin kohdalla.	Antaa vuosittain kertomuksen lainsäätäjäkunnalle.
7.	Kuten Uuden Seelannin kohdalla.	Antaa vuosittain kertomuksen lainsäätäjäkunnalle.
8.	Ei valtuutta ajaa tai ajattaa syytettä.	Antaa vuosittain kertomuksen lainsäätäjäkunnalle.
9.	Kuten Uuden Seelannin kohdalla.	Antaa vuosittain kertomuksen lainsäätäjän molemmille kamareille ja kuvernöörille.

LYHYT KIRJALLISUUSLUETTELO ERI MAISSA TOIMINNASSA TAI SUUNNITTEILLA OLEVISTA OIKEUSASIAMIES-JÄRJESTELYISTÄ: *

(A selected bibliography on existing or proposed Ombudsman systems abroad)

Alankomaat:

Crince Le Roy René: Proposed Schemes: The Netherlands. Rowat, 208—213.
Kirchheimer, H. H., En Ombudsman i Holland? Enkelte randbemerkninger til en rapport. Stvt 1965, 100—105.
Rowat, Preface, XVII.

Australia, ks. *Uusi-Seelanti*

Guayna:

The Constitution of Guyana, Chapter V Part 2
Guyana Act N:o 17 of 1967, Ombudsman Act, 1967
Report of the Ombudsman 1967
Report of the Ombudsman 1968

Intia:

Monteiro, John B., Corruption. Bombay 1966, 241—299.
Rowat, Preface, XXI—XXII.

Irlanti:

Abrahamson, Max W.: Proposed Schemes: Ireland, Rowat, 201—207.

---

* Bibliografiassa on käytetty seuraavia lyhenteitä eräistä kokoomaesityksistä:

The Annals = The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, Vol. 377 (May, 1968).

Gellhorn = Gellhorn, Walter, Ombudsmen and Others Citizens' Protectors in Nine Countries. Cambridge Massachusetts 1966.

Rowat = The Ombudsman Citizen's Defender. Edited by Donald C. Rowat. Second edition. London 1968. (Teoksen 1. painoksen on arvostellut Haller, Walter, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 85 I (1966), 355—372.)

Iso-Britannia:

Ebert, Kurt Hanns, Der Ombudsman in Grossbritannien. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 371/372. Tübingen 1968.

Frank, Bernard, The British Parliamentary Commissioner for Administration — The Ombudsman. Federal Bar Journal, Volume 28 (1968), Number 1, 1—28.

Friedmann, Karl Anton, The British Ombudsman: Evaluation of the Institution after its First Year of Operation. (A paper read at the Canadian Political Science Association Annual Meeting, Calgary, June 5—7, 1968).

Legrand, André, Le commissaire parlamentaire pour l'administration, ombudsman britannique. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1969, 225—258.

Lloyd of Hampstead, Lord, The Parliamentary Commissioner. Current Legal Problems 1968. London 1968. 53—74.

Marshall, Geoffrey: Proposed Schemes: The United Kingdom. *Rowat,* 173—185.

Marschall, Geoffrey, The British Parliamentary Commissioner for Administration. The Annals, 87—96.

Israel:

Boim, Leon, The Parliamentary Control over the Administration, including the Ombudsman. Estratto dall' Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi. Vol XLII, Tomo I (Roma 1968), 68—90.

Caiden, Cerald E. & Raphaeli, Nimrod, The Ombudsman debate in Israeli Politics. Parliamentary Affairs XXI (1968).

Gillon, Meir (Editor), Norms for Public Administration. Based on the State Comptroller's Reports during the term of the office of Dr. S. Moses 5709—5721. 1949—1961. Jerusalem 5730—1969.

The State Comptroller of Israel and his Office at Work. Jerusalem 1963.

Japani:

Gellhorn, 372—419.

Horiuchi, Tsuneo, The Civil Liberties Bureau of the Ministry of Justice and the System of Civil Liberties Commissioners. Effective Realization of Civil and Political Rights at the National Level — Selected Studies. United Nations, ST/TAO/HR/33 (New York 1968), 51—92.

Kanada:

Anderson, Stanley V., Canadian Ombudsman Proposals. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley November 1966. (162 tekstisivua)

Rowat, Preface, X—XII.

Rowat, D. C. & Llambias, Henry J., Proposed Schemes: Canada. *Rowat*, 186—193.

Mauritius:

Rowat, Preface XIX—XX.

Neuvostoliitto ja sosialistiset maat (prokuraattori-järjestelmät):

Bader, Helmut & Brompton, Henry, Remedies against Administrative Abuse in Central Europe, the Soviet Union, and Communist East Europe. The Annals, 73—86.

Berezovskaja, S. G., Ohrana prav graždan sovetskoj prokuraturolj. Moskva 1964.

Gellhorn, 256—294 (Jugoslavia), 295—335 (Puola), 336—371 (Neuvostoliitto).

Hidén, Mikael, Prokuraattorijärjestelmästä Neuvostoliitossa. DL 1969, 126—145.

Morgan, Glenn G., Soviet Administrative Legality, The Role of the Attorney General's Office. Stanford 1962.

— » — The Protests and Representations Lodged by the Soviet Procuracy against the Legality of Governmental Enactments 1937—1964. Law in Eastern Europe 13, Leyden 1966, 103—286.

Ripeanu, Grigore, The Procuratura of the Socialist Republic of Romania, The Body responsible for the Defendence of Human Rights and Fundamental Freedoms of Citizens. Effective Realization of Civil and Political Rights at the National Level — Selected Studies. United Nations, ST/TAO/HR/33, New York 1968, 93—111.

Zakonodatel'stvo sotsialističeskih stran o prokurorskom nadzore. Izdatel'stvo IRFON, Dušanbe 1968. (tekstijulkaisu, 246 sivua.)

Žogin, N. V. (toim.), Kommentarij k položeniju o prokurorskom nadzore v SSSR. Moskva 1968.

Norja:

Gellhorn, 154—193.

Legrand, André, L'Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le controle de l' administration. Paris 1970, 247—262.

Means, Ingunn N., The Norwegian Ombudsman. Western political quarterly 1968. 624—650.

Os, Audvar, The Ombudsman for Civil Affairs. *Rowat*, 95—110.

Ruud, Arthur, The Military Ombudsman and his Board, *Rowat*, 111—118.

Storing, James A., The Norwegian Ombudsman for civil affairs: The first three years, 1963—66. Western political quarterly 1968, 302—324.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen. En orientering om ordningen. Utgitt av Stortingets ombudsmann for fortvaltningen. Oslo i november 1968.

Thune, Sverre, The Norwegian Ombudsman for Civil and Military Affairs, The Annals, 41—54.

Ruotsi:

Alexanderson, Nils, Justitieombudsmannen. Militieombudsmannen. Sveriges Riksdags XVI, 7—204, 207—217.

Bexelius, Alfred, The Ombudsman. Effective Realization of Civil and Political Rights at the National Level — Selected Studies. United Nations, ST/TAO/HR/33 (New York 1968), 27—50.

— » — The Ombudsman for Civil Affairs. *Rowat,* 22—44.

— » — The Origin, Nature and Functions of the Civil and Military Ombudsman in Sweden, The Annals, 10—19.

Gellhorn, 195—255.

Haller, Walter, Der schwedische Justitieombudsman. Eine Einrichtung zur Verstärkung des Rechtschutzes und der parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf das Verhalten von Organen der Verwaltung und der Rechtspflege. Zürich 1964.

Hahn, G., Der Justizbevollmächtigte des schwedischen Reichstages. Entstehung und Entwicklung des Amtes. Archiv des öffentlichen Rechts 1962, 389—467.

— » — Der Wehrbeauftragte des schwedischen Reichstages. Archiv des öffentlichen Rechts 1959, 377—458.

Henkow, Hugo, Ombudsman for Military Affairs, *Rowat,* 51—57.

Herlitz, Nils, Riksdagens ombudsmän inför främmande fora. Svensk Juristtidning 1966, 171—181.

Legrand, André, L' Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le controle de l' administration. Paris 1970, 21—151.

Lundvik, Ulf, Comments on the Ombudsman for civil Affairs. *Rowat,* 44—50.

Malmgren, Robert, Sveriges Grundlagar. Tionde upplagan, Stockholm 1968, 117—121 ja B 65 — B 73 (Instruktion för Riksdagens ombudsmän, 29. 12. 1967).

Melander, Carl Gustaf, Svenska riksdagens Justitieombudsman. En statsrättslig undersökning. Upsala 1908.

SOU 1955: 50 Justitiombudsmannainstitutionen m.m.

SOU 1957: 2 JO och kommunerna.

SOU 1965: 64 Riksdagens justitieombudsmän.

Wennergren, Bertil, JO-riksdagens ombudsmän. Uppgifter, arbetsformer, befogenheter. Stockholm 1968.

Saksan liittotasavalta:

Bericht und Empfehlungen zum Problem Ombudsman. Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente. Hamburg 1968.

Busch, Eckart, Das Amt des Wehrbeauftragen des Deutschen Bundestages, Bonn 1969.

Legrand, André, L' Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le control de l' administration. Paris 1970, 263—274.

Lohse, Egon, West Germany's Military Ombudsman. *Rowat,* 119—126.

Thierfelder, Hans, Zum Problem eines Ombudsmans in Deutschland. Köln 1967.

Tansania:

An Act to prescribe the Procedure, Powers and Privileges of the Permanent Commission of Enquiry, 7th March, 1966.

Annual Report of the Permanent Commission of Enquiry. June 1966 — June 1967. Dar Es Salaam 1968. July 1967 — June 1968. Dar Es Salaam 1969.

Hutchison, Alan, Afrikan ainoa oikeusasiamies, HeSa 30. 7. 1969.

Rabl, Kurt, Constitutional development and law of the United Republic of Tanzania, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge/Band 16, Tübingen 1967, 567—637, (Erit. 602—603, 625—626).

Tanska:

Abraham, Henry J., The Danish Ombudsman, The Annals, 55—61.

Gellhorn, 5—47.

Gram Jensen, Sv., Folketingets Ombudsmand. Jussens venner 1965, N:o 4, 81—108.

Hurwitz, Stephan, The Ombudsman. The Danish Institute for Information. Copenhagen 1968.

— » — The Ombudsman. Denmark's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Administration. Copenhagen 1961.

Legrand, André, L' Ombudsman Scandinave. Études comparées sur le controle de l' administration. Paris 1970, 201—245.

Pedersen, M. I., Denmark's Ombudsman, *Rowat,* 75—94.

Uusi Seelanti (Austraalia):

Gellhorn, 91—153.

Hill, Larry, B., The New Zealand ombudsman's authority system. Political Science 1968, 40—51.

Northey, J. F., New Zealand's Parliamentary Commissioner. *Rowat,* 127—143.

Paterson, D. E., The New Zealand ombudsman as a protector of citizens' rights. Revue des droits de l'homme 1969, 395—431.

Rowat, Preface, XVI—XVII.

Sawer, Geoffrey, Ombudsmen. 2. ed. Melbourne 1968.

— » — Ombudsman and Related Institutions in Australia and New Zealand, The Annals, 62—72.

Yhdysvallat:

Anderson, Stanley V., Ombudsman Papers: American Experience and Proposals. Institute of Governmental Studies. Berkeley. California. 1969.

— » — Ombudsman for American Government? Englewood Cliffs N. J. 1968. (173 tekstisivua).

Berman, Rikhard Miles, Some American Ombudsmen, Svensk Juristtidning 1968, 585—591.

Gellhorn, Walter, When Americans Complain. Governmental Grievance Procedures. Cambridge, Massachusetts 1966.

Nelson, Dalmas H. & Price, Eugene C., Realigment, Readjustment, Reform: The Impact of the Ombudsman on American Constitutional and Political Institutions. The Annals, 128—138.

Report of the Ombudsman. State of Hawaii. For the period July 1 — December 31, 1969. Honolulu 1970.

Reuss, Henry S. and *Munsey, Edvard,* Proposed Schemes: The United States. *Rowat,* 194—200.

Sandler, Åke, An Ombudsman for the United States. The Annals, 104—110.

Unruh, Jesse M., The Ombudsman in the States. The Annals, 111—121.

Zeidler, Frank P., An Ombudsman for Cities. The Annals, 122—127.

OIKEUSASIAMIEHEN VIRASTOA JA SEN TOIMINTAA KOSKEVIA TAULUKOITA

Taulukko I
(Table)

Oikeusasiamiehet toimikausijärjestyksessä

(The Ombudsmen in chronological order)

(Sukunimi, etunimet, toimikausi. Ikä, koulutus, virka-asema tai toimi OA:ksi tullessa.)
(Last name, first name, term in office. Age, education, position when elected.)

1.	Alopaeus, Magnus Erik	1920	37	YOT VT, HO:n viskaali *
2.	Holma, Kaarlo Wiktor	1921—1922	38	MOK VT, Kansallis-Osake-Pankin Turun konttorin johtaja, kansanedustaja
3.	Lilius, Frans Hugo	1923—30. 4. 1925	62	YOT VT, HO:n asessori
4.	Puhakka, Yrjö Wilhelm	1. 5. 1925—1928	36	MOT, Maataloustuottajain keskusliiton lakiasiaintoimiston hoitaja
5.	Söderhjelm, Johan Otto	1929—31. 3. 1930	30	MOT VT, asianajaja
6.	Lilius, Frans Hugo	1. 4. 1930—1931	69	YOT VT, ent. HO:n presidentti (ks. edellä kohta 3)
7.	Hakkila, Esko Kalervo	1932—1945	38	MOK VT, Pellervo-seuran lainopillisen neuvontatoimiston hoitaja, OAV
8.	Kuuskoski, Reino Iisakki	1946—15. 9. 1947	38	LaK VT, OikM:n hallitusneuvos ja kansliapäällikkö
9.	Laisaari, Mauno Kalervo	16. 9. 1947—1951	37	YOT VT, Karjalan liiton toiminnanjohtaja, OAV
10.	Kastari, Paavo Kristian	1952—31. 7. 1956	44	LaT VT, apulaisprofessori
11.	Rapola, Elo Marjos	14. 9. 1956—1961	56	LaL VT, lainsäädäntöneuvos
12.	Leskinen, Risto Jalmari	1962—	46	LaL VT, lainsäädäntöneuvos

* Nimitettiin HO:n asessoriksi samana päivänä (19. 12. 1919) kuin valittiin OA:ksi, VN:n ptk 1919, XII, 1218.

Lyhenteistä ks. taulukko I a.

Taulukko I a
(Table)

Oikeusasiamiehen varamiehet toimikausijärjestyksessä

(The Deputy Ombudsmen in chronological order)

(Sukunimi, etunimet, toimikausi. Ikä, koulutus, virka-asema tai toimi OAV:ksi tullessa.)
(Last name, first name, term in office. Age, education, position when elected.)

1.	Ryti, Risto Heikki	1920	30	MOK VT, Suomen valtamerentakainen kauppa Oy:n johtaja, kansanedustaja
2.	Åkesson, Ernst Otto	1921	48	YOT VT, asianajaja
3.	Hakkila, Väinö Pietari	1922	39	MOK, Tampereen kunnallispormestari, kansanedustaja
4.	Hyvönen, Juho Taavetti	1. 1. 1923— 6. 4. 1923	32	MOK VT, Maataloustuottajain keskusliiton lakimies, kansanedustaja
5.	Kivimäki, Toivo Mikael	9. 4. 1923—31. 12. 1923	46	MOK VT, lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen
6.	Sundström (Salmiala), Bruno Aleksander	1924—1928	33	MOK (MOT 26. 1. 1924), HA
7.	Erich, Mikko Wilho	1929	40	LaK, asianajaja
8.	Hakkila, Esko Kalervo	1930—1931	36	MOK VT, Pellervo-seuran lainop. neuvontatoimiston hoitaja
9.	Puhakka, Yrjö Wilhelm	1932	43	MOT, lainvalmistelukunnan vanhempi jäsen, ent. OA
10.	Ailio, Lauri Johannes	1933—1936	42	MOK VT, vanhempi oikeussihteeri
11.	Mannermaa, Sulo Toivo	1937—1939	49	YOT VT, Kulutusosuuskuntien keskusliiton lasiasiainosaston hoitaja
12.	Puhakka, Yrjö Wilhelm	1940—1945	51	MOT, STK:n lainop. avustaja, ent. OA
13.	Laisaari, Mauno Kalervo	1946—15. 9. 1947	35	YOT VT, Karjalan liiton toiminnanjohtaja
14.	Hannikainen, Antti Juhana	15. 9. 1947—31. 10. 1950	37	Lak (LaT 17. 9. 1948) VT, HO:n notaari, OA:n sihteeri
15.	Rautapää, Jaakko	7. 11. 1950— 1. 3. 1955	42	LaK VT, lainvalmistelukunnan jäsen
16.	Kilpi, Lassi Topias Taavetti Volter	4. 3. 1955—1961	35	LaT VT, OA:n sihteeri
17.	Rautapää, Jaakko	1962—1965	54	LaK VT, EK:n valtiovarainvaliokunnan sihteeri
18.	Kurvinen, Kunto Pietari (Pekka)	1966—30. 10. 1969	44	LOK VT, lainvalmistelukunnan vanhempi jäsen, lakivaliokunnan sihteeri
19.	Heinonen, Olavi Ensio	1970—	31	OTT VT, apulaisprofessori, lakivaliokunnan sihteeri

Lyhenteet liitteissä I ja I a: YOT = ylempi oikeustutkinto, MOK (MOT) = molempien oikeuksien kandidaatti (tohtori), LaK = lakitieteen kandidaatti, LaL = lakitieteen lisensiaatti, LaT = lakitieteen tohtori, OTT = oikeustieteen tohtori, HA = hovioikeuden auskultantti, VT = varatuomari.

Taulukko II
(Table)

Eduskunnan puoluejakautuma ja OA:n ja OAV:n vaalien sijoittuminen vaalikausiin

(Strength of parties in Parliament and the elections of the Ombudsman and the Deputy Ombudsman).

(Eduskuntavaalien aika, puoluejakautuma, OA:n ja/tai OAV:n vaalin aika, toimikausi, joksi valittiin, valitut (OA, OAV, ellei ilmoitettu).

1 ja 3. 3. 1919

Sdp	80	19. 12. 1919		1920	Alopaeus, Ryti
Maal	42	30. 12. 1920		1921	Holma, Åkesson
Kok	28	20. 12. 1921		1922	Holma, Hakkila
Edist	26				
Sv fp	22				
Krist tvp	2				

1 ja 3. 7. 1921

Sdp	53	5. 12. 1922		1923	Lilius, Hyvönen
Maal	45	9. 4. 1923	—31. 12.	1923	OAV Kivimäki
Kok	35	7. 12. 1923		1924	Lilius, Sundström (Salmiala)
Sos tvp	27				
Sv fp	25				
Kans edist ..	15				

1 ja 2. 4. 1924

Sdp	60	13. 12. 1924		1925	Lilius, Kotonen
Maal	44	15. 12. 1924		1925	OAV Sundström (Kotosen kieltäydyttyä)
Kok	38				
Sv fp	23	31. 3. 1925	—31. 12.	1925	OA Puhakka (Liliuksen siirryttyä HO:een)
Työv ja pienvilj		9. 12. 1925		1926	Puhakka, Sundström
EK-ryhmä ..	18	15. 12. 1926		1927	Puhakka, Sundström
Kans edist ..	17				

1 ja 2. 7. 1927

Sdp	60	19. 12. 1927	1928	Puhakka, Sundström
Maal	52	11. 12. 1928	1929	Söderhjelm, Sundström
Kok	34	14. 12. 1928	1929	OAV Erich (Sundströmin kieltäydyttyä)
Sv fp	24			
Työv ja pienv p	20			
Edist	10			

1 ja 2. 7. 1929

Maal	60	17. 12. 1929	1930	Söderhjelm, Hakkila
Sdp	59	28. 3. 1930	—31. 12. 1930	OA Lilius (Söderhjelmin pyydettyä vapautusta)
Kok	28			
Sv fp	23			
Työv ja pienv p	23			
Edist	7			

1 ja 2. 10. 1930

Sdp	66	10. 12. 1930	1931	Lilius, Hakkila
Maal	59	11. 12. 1931	1932	Hakkila, Puhakka
Kok	42	9. 12. 1932	1933	Hakkila, Puhakka
Sv fp	21	21. 12. 1932	1933	OAV Ailio (Puhakan tultua sisäministeriksi)
Edist	11			
Suomen pienv p	1			

1 ja 3. 7. 1933

Sdp	78	15. 12. 1933	1934—36	Hakkila, Ailio
Maal	53			
Sv fp och sv vänstern ..	21			
Kok	18			
IKL	14			
Edist	11			
Suomen pienv p	3			
Kansanp	2			

1 ja 2. 7. 1936

Sdp	83	7. 12. 1936	1937—39	Hakkila, Mannermaa
Maal	53			
Sv fp och sv vänstern ..	21			
Kok	20			
IKL	14			
Edist	7			
Suomen pienv p	1			
Kansanp	1			

1 ja 3. 7. 1939

Sdp	85	6. 12. 1939	1940—42	Hakkila, Puhakka
Maal	56	18. 12. 1942	1943—45	Hakkila, Puhakka
Kok	25			
Sv fp	18			
IKL	8			
Edist	6			
Pienv ja maalaiskansan p	2			

17 ja 18. 3. 1945

Sdp	50	18. 12. 1945	1946—48	Kuuskoski, Laisaari
Skdl	49	9. 9. 1947	—31. 12. 1948	OA Laisaari (Kuuskosken tultua hallintoneuvokseksi)
Maal	49			
Kok	28	12. 9. 1947	—31. 12. 1948	OAV Hannikainen (Laisaaren tultua OA:ksi)
Sv fp	14			
Edist	9			
Sv vänstern	1			

1 ja 2. 7. 1948

Maal	56	19. 11. 1948	1949—51	Laisaari, Hannikainen
Sdp	54	7. 11. 1950	—31. 12. 1951	OAV Rautapää (Hannikaisen siirryttyä AOK:ksi)
Skdl	38			
Kok	33			
Sv fp	14			
Edist	5			

2 ja 3. 7. 1951

Sdp	53	16. 11. 1951	1952—54	Kastari, Rautapää
Maal	51			
Skdl	43			
Kok	28			
Sv fp	15			
Suom kans p	10			

7 ja 8. 3. 1954

Sdp	54	3. 12. 1954	1955—57	Kastari, Rautapää
Maal	53	4. 3. 1955	—31. 12. 1957	OAV Kilpi (Rautapään tultua vvk:n sihteeriksi)
Skdl	43			
Kok	24	14. 9. 1956	—31. 12. 1957	OA Rapola (Kastarin siirryttyä professoriksi)
Sv fp	13			
Suom kans p	13	22. 11. 1957	1958—61	Rapola, Kilpi

6 ja 7. 7. 1958

Skdl	50	24. 11. 1961	1962—65	Leskinen, Rautapää
Maal	48			
Sdp	38			
Kok	29			
Sv fp	14			
Sd opp	13			
Kans p	8			

4 ja 5. 2. 1962

Maal	53	26. 11. 1965	1966—69	Leskinen, Kurvinen
Skdl	47			
Sdp	38			
Kok	32			
Sv fp	14			
Kans p	13			
Työv ja pienv sd-liitto	2			
Vapaam	1			

20 ja 21. 3. 1966

Sdp	55	14. 11. 1969	1970—73	Leskinen, Heinonen
Keskustap ..	50			
Skdl	42			
Kok	26			
Sv fp	12			
Lib kans p ..	8			
Työv ja pienv sd-liitto	6			
Suom maas p	1			

Taulukko III
(Table)

Asioitten jakautuminen vireilletulotavan mukaan
(Cases by their source)

(Ks. huomautuksia tilastojen lopussa)

Vuosi (*Year*)	Oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita (*Complaints received by the Ombudsman*)	Oikeuskanslerilta siirrettyjä kanteluita (*Complaints referred to the Ombudsman by the Chancellor of Justice*)	Omia aloitteita (*Self-initiated cases*)	Muita asioita (*Other matters*)	Siirtyi edellisiltä vuodelta, (*Cases pending on Jan. 1 st*)	sitä edellisiltä, (*cases from the year before the preceding year*)	sitä edellisiltä, (*cases from the year before the latter*)	sitä edellisiltä (*cases from years before the latters*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5a.	5b.	5c.	5d.	6.
1920	39		10	26					75
1921	63		14	5	2				84
1922	56		15	11	13				95
1923	41		19	16	10				86
1924	33		25	43	10				111
1925	64		22	1	22				109
1926	72		23	1	14				110
1927	73		19	1	19				112
1928	92		16	4	15				127
1929	235		16	21	23				295
1930	162		7	5	34				208
1931	117		28	4	46				195
1932	115		13	4	54				186
1933	159		21	3	12				195
1934	234	266	24	11	21				556
1935	304	195	19	14	29	1			562
1936	310	154	17	8	48				537
1937	325	99	19	10	43				496
1938	378	74	22	8	30				512
1939	298	84	17	9	30				438
1940	297	85	13	7	32	2			436
1941	341	76	13	8	92				530
1942	292	47	13	24	28				404
1943	226	70	14	32	19				361
1944	389	81	16	25	27	2			540

Vuosi	1.	2.	3.	4.	5a.	5b.	5c.	5d.	6.
1945	755	216	22	29	79				1101
1946	904	258	39	16	290				1507
1947	888	220	38	18	236	39			1439
1948	823	200	26	16	241	14	3		1323
1949	748	183	35	16	123	19			1124
1950	620	146	22	16	159	31	1		995
1951	546	84	32	16	100	54	11		843
1952	504	69	33	16	143	24	10	2	801
1953	685	88	52	16	175	30	9	8	1063
1954	769	85	34	16	107	33	20	8	1072
1955	736	73	56	8	87	8	6	3	977
1956	727	85	59	5	80	8			964
1957	702	83	23	4	37	1			850
1958	705	82	26	3	58	1			875
1959	743	97	30	2	62	1			935
1960	880	150	52	2	78	2			1164
1961	776	187	54	2	154	5			1178
1962	753	105	121	8	157	17			1161
1963	1029	73	110	3	209	15	2		1441
1964	1140	80	102	4	453	91			1870
1965	878	109	100	4	202	38	5		1336
1966	992	114	133	3	218	28	3		1491
1967	1294	112	136	2	246	48			1838
1968	1028	75	104	8	272	37			1524
1969	1152	62	88	11	225	9			1547

Taulukko III a
(Table)

Asioitten jakautuminen vireilletulotavan mukaan prosenteissa
(Cases by their source, %)

Vuosi (*Year*)	Oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita (*Complaints received by the Ombudsman*)	Oikeuskanslerilta siirrettyjä kanteluita (*Complaints transferred to the Ombudsman by the Chancellor of Justice*)	Omia aloitteita (*Self-initiated cases*)	Muita asioita (*Other matters*)	Siirtyi edellisiltä vuosilta (*Pending on January 1 st*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.
1920	52		13	35		100
1922	59		16	11	14	100
1924	30		22	39	9	100
1926	65		21	1	13	100
1928	72		13	3	12	100
1930	78		4	2	16	100
1932	62		7	2	29	100
1934	42	48	4	2	4	100
1936	58	29	3	1	9	100
1938	74	14	4	2	6	100
1940	68	19	3	2	8	100
1942	72	12	3	6	7	100
1944	72	15	3	5	5	100
1946	60	17	3	1	19	100
1948	62	15	2	1	20	100
1950	62	15	2	2	19	100
1952	63	9	4	2	22	100
1954	72	8	3	1	16	100
1956	75	9	6	1	9	100
1958	81	9	3	0	7	100
1960	76	13	4	0	7	100
1961	66	16	5	0	13	100
1962	65	9	10	1	15	100
1963	71	5	8	0	6	100
1964	61	4	6	0	29	100
1965	66	8	8	0	18	100
1966	66	8	9	0	17	100
1967	70	6	8	0	16	100
1968	68	5	7	0	20	100
1969	74	4	6	1	15	100

Taulukko 1V
(Table)

Kantelujen jakautuminen asiaryhmittäin
(Complaints handled, grouped according to the matter concerned)

(Ks. viitteitä tilastojen lopussa.)

Vuosi (*Year*)	1. Tuomionpurkua		2. Menetetyn määräajan palauttamista (*1a + 1b Reopening a case*)																Yhteensä (*Total*)
	a.	b.	a.		b.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9. a.	9. b.	10.	11.	12.
				Muuta tuomioistuimen menettelyä (*Proceedings in law courts*)		Rangaistuksen täytäntöönpanoa (*Enforcement of sentences*)	Sulj. huoltolaitoksiin määräämistä (*Closed welfare institutions*)	Vankeinhoitoviranomaisten menettelyä ja oloja rangaistuslaitoksissa (*Proceedings by prison authorities and conditions in penal institutions*)	Huoltoviranomaisten muuta menettelyä (*Proceedings by welfare authorities*)	Poliisi- tai syyttäjäviranomaisten menettelyä (*Proceedings by police or prosecuting authorities*)	Sotilasviranomaisten menettelyä (*Proceedings by military authorities*)	Muiden viranomaisten menettelyä (*9a + 9b Proceedings by other authorities*)	Hallituksen tai ministerin menettelyä	Yksityishenkilöiden menettelyä (*Actions by private persons*)	Muita asioita (*Other matters*)	
				b) riita-asiat (*in civil cases*)	a) rikosjutut (*in criminal cases*)											
1920				1		2				30			4		2	39
1921				14		2				5		12	29		3	65
1922				23		17				5		6	15			66
1923			10		1	8				7		7	12			45
1924			6		5	8				2		10	11			42
1925			20		7	16				3		25	13			84
1926			22		3	13				5		28	15			86
1927			32		7	3				2		29	17	1	1	92
1928			27		5	22				2		37	10	3		106
1929	1		50		5	112				22		56	20	1		267
1930			33		3	86				6		57	4	4	2	195
1931			19		3	69				5		50	7	8		161
1932			35		5	61				10		41	2	4	7	165
1933			28		4	75				8		35	2	4	13	169
1934	5		195		3	132			4	59	24	25	14	5	22	488
1935	3		231		4	167			12	33	17	28	11	7	15	528
1936	1		201		3	193			3	43	6	28	7	4	22	511
1937			147		5	172			4	48	16	28	18	2	23	463
1938	3		124		6	203			11	45	14	28	20	9	19	482
1939	3		102		6	171			12	31	5	37	11	3	31	412
1940			107		6	174			5	44	13	31	7	3	26	416
1941	1		106		6	234				69	22	37	4	3	27	509
1942	10		90		1	176			6	23	25	17	4	2	13	367
1943	5		102			78				21	47	24	12	3	22	314
1944	5		119		2	215			1	17	66	29	17	4	24	499

Vuosi (Year)	1. a.	1. b.	2. a.	2. b.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9. a.	9. b.	10.	11.	12.
1945	2		284	4	270		48		38	46	35	12	3	20	762
1946	1		634	4	258		40	1	106	64	44		2	21	1175
1947	4		548	4	286		9		134	18	82		6	35	1126
1948	17		531	6	303		10	8	93	17	104		7	42	1138
1949	33		421	8	232		6	10	54	19	80		8	17	888
1950	27		318	7	236		4	24	60	10	86		5	14	791
1951	17		257	7	146		2	19	23	20	104		7	12	614
1952	15		200	2	142			30	37	8	69		8	20	531
1953	18		323	4	243		5	39	56	9	90		21	15	823
1954	12		337	2	308		3	39	65	12	107		17	16	918
1955	11		257	7	178	87	31	27	60	20	102		21	24	825
1956	11		268	8	155	88	28	40	86	18	109		22	29	862
1957	234		78	10	88	61	34	17	81	8	95		21	37	764
1958	273		60	5	107	76	19	27	65	12	80		24	35	783
1959	246		74	11	120	105	30	33	70	13	69		30	23	824
1960	268		52	6	157	113	72	42	98	10	75		22	40	955
1961	276		75	2	109	152	61	30	114	15	64		20	29	947
1962	201		66	4	99	128	67	27	60	9	93		23	28	805
1963	215		43	8	102	105	18	11	82	5	96		72	30	787
1964	300		91	11	146	271	48	70	140	46	266		69	55	1513
1965	183		86	3	115	173	47	43	97	19	115		73	31	985
1966	186		96	5	77	211	27	40	108	22	154		91	46	1063
1967	175		130	4	161	242	35	37	134	46	242		113	75	1394
1968	156		123	4	146	191	58	36	100	36	204		76	47	1177
1969	116		118	2	141	164	28	29	101	53	205		98	55	1110

Taulukko IV a
(Table)

Kantelujen jakautuminen asiaryhmittäin prosenteissa
(Complaints handled, grouped according to the matter concerned, %)

Vuosi (*Year*)	Menetetyn määräajan palauttamista tai tuomionpurkua (*Reopening a case*)	Muuta tuomioistuimen menettelyä riita- ja rikosjutuissa (*Proceedings in law courts*)	Rangaistuksen täytäntöönpanoa (*Enforcement of sentences*)	Vankeinhoitoviranomaisten menettelyä ja oloja rangaistuslaitoksessa (*Proceedings by prison authorities and conditions in penal institutions*)	Suljettuihin huoltolaitoksiin määräämistä (*Closed welfare institutions*)	Huoltoviranomaisten muuta menettelyä (*Proceedings by welfare authorities*)	Poliisi- tai syyttäjäviranomaisten menettelyä (*Proceedings by police or prosecuting authorities*)	Sotilasviranomaisten menettelyä (*Proceedings by military authorities*)	Hallituksen, ministeriön tai muiden viranomaisten menettelyä (*Proceedings by other authorities*)	Yksityishenkilöiden menettelyä (*Actions by private persons*)	Muita asioita (*Other matters*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1920		4	6				78		12			100
1922		35	26				7		32			100
1924		27	19				6		48			100
1926		29	15				6		50			100
1928		30	21				2		44	3		100
1930		19	44				3		32	2		100
1932		24	39				6		25	2	4	100
1934	1	41	27			1	12	5	8	1	4	100
1936	0	40	38			1	8	1	7	1	4	100
1938	1	27	42			2	9	3	10	2	4	100
1940		27	42			1	11	3	9	1	6	100
1942	3	25	48			2	6	7	6	0	3	100
1944	1	24	43			0	4	13	9	1	5	100
1946	0	54	22		3	0	9	5	4	0	2	100
1948	1	47	26		1	1	8	2	9	1	4	100
1950	3	41	30		1	3	8	1	10	1	2	100
1952	3	38	27			6	7	1	13	1	4	100
1954	1	37	34		0	4	7	1	12	2	2	100
1956	1	32	18	10	3	5	10	2	13	3	3	100
1958	35	8	14	10	2	3	8	2	10	3	5	100
1960	28	6	17	12	8	4	10	1	8	2	4	100
1961	29	8	12	16	6	3	12	2	7	2	3	100
1962	25	9	12	16	8	3	7	1	12	3	4	100
1963	27	7	13	13	2	2	10	1	12	9	4	100
1964	20	7	10	18	3	4	9	3	18	4	4	100
1965	18	9	12	18	5	4	10	2	12	7	3	100
1966	17	10	7	20	3	4	10	2	14	9	4	100
1967	13	10	12	17	2	3	10	3	17	8	5	100
1968	13	11	13	16	5	3	9	3	17	6	4	100
1969	10	11	13	15	2	3	9	5	18	9	5	100

Taulukko V
(Table)

Ratkaistujen kanteluasioiden jakautuminen lopputuloksen mukaan
(Decisions on complaints)

(Ks. viitteitä ja huomautuksia tilastojen lopussa.)

Vuosi (*Year*)	Virkasyyte (*Prosecution*)	Esitys kurinpitotoimeen ryhtymisestä (*Proposal of disciplinary action*)	Huomautus viranomaiselle (*Reproof*)	Alistus tai esitys viranomaiselle (*Referment or proposal to an authority*)	OA:n puututtua asiaan viranomainen oikaisi (*Official himself took suitable action after Ombudsman's inquiry*)	Ei toimenpiteitä koska: (*No action because:*) Olosuhteet muuttuivat ennen OA:n asiaan puuttumista (*Situation changed before Ombudsman's inquiry*)	Asia oli vireillä viranomaisessa (*Matter pending in another authority*)	Virheellistä menettelyä ei havaittu (*No fault apparent*)	Kanteluulle ei havaittu olevan todennäköisiä syitä (*Insufficiently persuasive evidence*)	Asia ei kuulunut OA:lle (*Matter outside Ombudsman's jurisdiction*)	Raukesi muusta syystä (*Other reasons*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1920	1								33[1]	2	1	37
1921		1		1	7		1		**32**	10	2	54
1922				2	4				50	4	1	61
1923			2	6[2]	3				26			37
1924				1	4				13		4	22
1925	2		1	3[2]	6				50	**6**	2	70
1926	3	1		6	11				39	2	5	67
1927	44		2	8[2]	4				49	4	6	77
1928	5		1	1	6				62	5	3	83
1929	10			15[3]	12		4		167	10	21	239
1930	4		2	1	3				109	19	12	150
1931	2		5	4					68	16	17	112
1932			2	1	1				133	16	2	155
1933	1		5	8	1				122	12	1	150
1934	9		14	8	6		1		386	18	46	488
1935	10		4	17	17		11		366	22	34	481
1936	6		16	24	12		17		348	11	38	472
1937	2		6	6	18		**7**		307	**31**	56	433
1938	2		5	13	10		7		370	22	23	452
1939	2		6	2	14		**5**		304	23	22	378

Vuosi (Year)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1940	2		15	8	25		9		250	9	6	324
1941	1		3	5	18		5		420	24	5	481
1942	1		2	5	12		6		304	17	2	349
1943	1		5	4	6		9		231	17	12	285
1944	7		5	15	23		2		328	11	29	420
1945	7		4	42	65		9		618	7	10	762
1946	16	4	17	39	75		2		904	16	102	1175
1947	48	2	19	27	36		8		815	14	157	1126[4])
1948	21	1	30	10	28		16		965	21	36	1128[4])
1949	8		17	8	20		9		734	19	57	872[4])
1950	3		14	4	31		7		634	9	83	785[4])
1951	7		10	8	8		9		492	11	73	618[4])
1952	7		12	4	15		3		437	18	35	531
1953	9		17	10	28		13		646	32	68	823
1954	13	1	15	13	22		4		801	26	23	918
1955	12	2	22	12	35		13	529	110	49	41	825
1956	9	1	30	11	22	12	5	474	210	36	52	862
1957	7		12	9	17	14	9	463	139	51	43	764
1958	15	1	14	15	12	11	18	511	103	39	44	783
1959	13	1	25	12	31	7	16	518	116	35	50	824
1960	8	3	22	21	30	8	32	573	168	42	48	955
1961	15		22	15	30	22	19	574	174	36	40	947
1962	9		37	14	15	7	30	496	136	38	23	805
1963	6		24	10	20	5	29	476	98	88	31	787
1964	8		28	14	26	8	28	1003	232	112	54	1513
1965	5		20	8	18	7	27	673	110	81	36	985
1966	4	2	21	12	21	4	21	669	139	119	51	1063
1967	5		26	8	20	9	37	740	298	168	83	1394
1968	7	2	24	3	25	10	27	626	286	114	53	1177
1969	7	4	30	8	16	16	37	559	239	116	78	1100

Taulukko V a
(Table)

Ratkaistujen kanteluasioiden jakautuminen lopputuloksen mukaan prosenteissa
(Decisions on complaints, %)

Vuosi (*Year*)	Virkasyyte (*Prosecution*)	Esitys kurinpitotoimeen ryhtymisestä (*Proposal of disciplinary action*)	Huomautus viranomaiselle (*Reproof*)	Alistus tai esitys viranomaiselle (*Referment or proposal to an authority*)	OA:n puuttuttua asiaan viranomainen oikaisi (*Official himself took suitable action after Ombudsman's inquiry*)	Olosuhteet muuttuivat ennen OA:n asiaan puuttumista (*Situation changed before Ombudsman's inquiry*)	Asia oli vireillä viranomaisessa (*Matter pending in another authority*)	Virheellistä menettelyä ei havaittu (*No fault apparent*)	Kantelulle ei havaittu olevan todennäköisiä syitä (*Insufficiently persuasive evidence*)	Asia ei kuulunut OA:lle (*Matter outside Ombudsman's jurisdiction*)	Raukesi muusta syystä (*Other reasons*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1920	3								89	5	3	100
1922				3	7				82	6	2	100
1924				5	18				59		18	100
1926	5	2		9	16				58	3	7	100
1928	6		1	1	7				75	6	4	100
1930	3		1	1	2				72	13	8	100
1932			1	1	1				86	10	1	100
1934	2		3	2	1		0		79	4	9	100
1936	1		3	5	3		4		74	2	8	100
1938	1		1	1	3		2		82	5	5	100
1940	0		5	2	8		3		77	3	2	100
1942	0		1	1	3		2		87	5	1	100
1944	2		1	4	5		0		78	3	7	100
1946	1	0	2	3	7		0		77	1	9	100
1948	2	0	3	1	2		1		86	2	3	100
1950	0		2	0	4		1		81	1	11	100
1952	1		2	1	3		1		82	3	7	100
1954	1	0	2	1	2		1		87	3	3	100
1956	1	0	4	1	3	1	1	55	24	4	6	100
1958	2	0	2	2	2	1	2	65	13	5	6	100
1960	1	0	2	2	3	1	3	60	18	5	5	100
1961	2		2	2	3	2	2	61	18	4	4	100
1962	1		4	2	2	1	4	61	17	5	3	100
1963	1		3	1	3	1	4	60	12	11	4	100
1964	1		2	1	2	1	2	66	15	7	3	100
1965	0		2	1	2	1	3	68	11	8	4	100
1966	1	0	2	1	2	0	2	63	13	11	5	100
1967	0		2	1	1	1	3	53	21	12	6	100
1968	1	0	2	0	2	1	2	53	24	10	5	100
1969	1	0	3	1	1	1	3	50	22	11	7	100

Taulukko V b
(Table)

Ratkaistujen kanteluasioiden jakautuminen lopputuloksen mukaan prosenteissa, yhdistelmä vuodesta 1956 alkaen

(Summary of decisions on complaints, from the year 1956)

Vuosi (Year)	1—5 %	6—9 %	10—11 %	Yhteensä (Total)
1956	9	81	10	100
1957	6	82	12	100
1958	8	81	11	100
1959	10	80	10	100
1960	8	82	10	100
1961	9	83	8	100
1962	9	83	8	100
1963	8	77	15	100
1964	6	84	10	100
1965	5	83	12	100
1966	6	78	16	100
1967	4	78	18	100
1968	5	80	15	100
1969	6	76	18	100

Taulukko V c
(Table)

Omat aloitteet
(Self-initiated cases)

(Ks. viitteitä tilastojen lopussa.)

Vuosi (*Year*)	Virkasyyte (*Prosecution*)	Ehdotus kurinpitotoimeen ryhtymisestä (*Proposal of disciplinary action*)	Huomautus viranomaiselle (*Reproof*)	Esitys viranomaiselle (*Proposal to an authority*)	OA:n puututtua asiaan viranomainen itse toimittanut oikaisun (*Official himself took suitable action after Ombudsman's inquiry*)	Virheellistä menettelyä el todettu tai havaittu todennäköiseksi (*No fault apparent or evidence inconclusive*)	Suoritettuja tarkastuksia (*Inspections*)	OA:n pyytämiä selvityksiä, jotka eivät antaneet aihetta enempiin toimenpiteisiin (*Ombudsman asked information, which then did not lead to further actions*)	Muita asioita (*Other matters*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
1952				4			28		10[1])	42[1])
1953				8			48		6[1])	62[1])
1954				3			27		20	50
1955				3			53		8	64
1956			1	8	2		44	4	5	64
1957				2			18	3		23
1958			1	1			22	2		26
1959				4			20	5	2	31
1960	1			6	1		30	10	2	50
1961	1			8	1		33	11	3	57
1962	1		2	15	1		90	13	8	130
1963		1		6	1		89	11	2	110
1964	1			4	4		96	7		112
1965	1		3		2		89	7		102
1966	6		2	5			107	14		134
1967		1	2	7	1	15[2])	102	4	3[3])	135
1968		1	3	12	1	9	81	2	4[4])	113
1969	2		1	1	3	4	72		17[5])	100

Taulukko VI
(Table)

Kanteluiden tekijät
(Complainants)

(Ks. viitettä tilastojen lopussa).

Vuosi (*Year*)	Vangit (*Prisoners*)		Työlaitos- tai pakkotyölaitoshoidokit (*Inmates of workhouses or labor camps*)	Asevelvolliset tai kantahenk. (*Conscripts or army personnel*)	Muista laitoksista (*From other institutions*)	Muut (*Others*)	Yhteensä (*Total*)
	1.	(%)	2.	3.	4.	5.	6.
1950	601	(79)	19	7	7	128	762
1952	389	(75)	7	11	2	112	521
1954	579	(73)	13	9	6	188	795
1956	557	(67)	42	11	2	220	832
1958	516	(71)	14	7	—	192	729
1960	610	(69)	47	7	4	214	882
1962	534	(62)	18	4	—	308	864
1964	694	(55)	3	18	—	553	1268
1966	611	(61)	2	20	—	473	1006
1968	579	(52)	1	26	—	499	1105

Taulukko VII
(Table)

OA:n tarkastukset

(Inspections by the Ombudsman)

Vuosi *(Year)*	Kohteita *(Institutions inspected)*	Tarkastuspäiviä *(Days on inspections)*	Vuosi *(Year)*	Kohteita *(Institutions inspected)*	Tarkastuspäiviä *(Days on inspections)*
1920	18		1950	8	9
1922	4		1952	25	26
1924	12		1954	28	25
1926	10	12	1956	48	28
1928	6	7	1958	22	8
1930	1	1	1960	29	11
1932	5	4	1961	31	8
1934	8	8	1962	97	27
1936	7	4	1963	93	34
1938	4	4	1964	96	27
1940	4	4	1965	98	34
1942	4	4	1966	107	37
1944	4	4	1967	102	44
1946	21	23	1968	81	26
1948	15	11	1969	72	26

Huomautuksia asioitten jakautumista vireilletulotavan mukaan koskevaan tilastoon.

1. Vuosien 1920—34 osalta on huomattava seuraavaa. Kertomuksissa ei silloin eroteltu vuoden aikana vireille tulleita ja aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita. Tilaston saamiseksi tältä osin vertailukelpoiseksi muitten vuosien tilastojen kanssa on ko. vuosina vireille tulleet kantelut erikseen laskettu viraston diaareista ja merkitty tämän mukaisina. Edellisiltä vuosilta siirtyneet on merkitty kertomuksissa ennen tilastoa olleen, edellisiltä vuosilta siirtyneiden asioiden lukua koskevan ilmoituksen mukaisesti. Kun diaareista laskettavissa oleva ko. vuotena vireille tulleitten asioiden lukumäärä ei aina vastaa kertomuksissa tilaston edellä ilmoitettua lukua — eräänä syynä voi olla se, että diaareihin sisältyy a, b jne numeroin merkittyjä asioita, joita kertomustilastojen laatija ei ehkä ole yhteenlaskuissaan huomannut — ja kun omien aloitteiden ja muitten asioitten toisistaan erottelu näyttää olleen horjuvaa, ei diaarien tietoja ole yritetty enempää sovittaa ko. tilastoihin, vaan edellä olevien korjausten aiheuttama poikkeama kertomuksissa ilmoitetusta loppusummasta on otettu korjauksena huomioon joko omissa aloitteissa tai muissa asioissa sen mukaan kumpi näistä yksiköistä on kertomuksen tilastossa heikommin vastannut diaareista saatua lukua. Kun tämä korjaus on vaihdellut välillä 0—7 (keskiarvo 2.0) ei korjauksen sijoittamisen arvionvaraisuudella ole tässä merkitystä. Mainittuina vuosina ei tilastoissa ole tehty eroa siinä, miltä aikaisemmalta vuodelta asiat siirtyivät.

2. Vuosien 1948—1953 tilastoissa on yksikkö »Muita asioita» ollut poikkeuksellisen suuri: järjestyksessä 334, 397, 228, 265, 277 ja 323. Päätellen OAK 1948, 3, maininnasta ja taltioiden merkinnöistä (ks. 2084—2092/31. 12. 1953, 1922—1930/31. 12. 1952, 1433—1441/18. 10. 1951) on tämä luku valtaosaltaan koostunut OAK:n liitettä varten eri ministeriöihin osoitetuista tiedusteluista. Näitten vuosien tilaston saamiseksi vertailukelpoiseksi muitten vuosien kanssa on laskettu viiden sanottua kautta edeltävän ja viiden sitä seuraavan vuoden »Muita asioita» yksikön keskiarvo (pyöristetynä 16) ja otettu tämä luku sellaisenaan vuosien 1948—1953 »Muiden asioiden» lukumääräksi (ja tämän mukaisesti laskettu myös asioiden kokonaismäärä). Saatu luku on arvionomainen, mutta siihen sisältyvällä virhemahdollisuudella ei liene tässä merkitystä.

Huomautuksia kantelujen jakautumista asiaryhmittäin koskevaan tilastoon.

1. Eri vuosien vertailtavuudesta on huomattava, että varsinkin alkuvuosina tilastointi oli horjuvaa ja että kertomuksissa ilmoitettuja lukuja on tässä mahdollisuuksien mukaan pyritty sijoittamaan nyt vakiintuneisiin ryhmiin. Varsinkaan

»Muita viranomaisia» ja »Muita asioita» ryhmiä ei alkuvuosien osalta voi pitää kunnolla vertailukelpoisina myöhempien vuosien kanssa.

2. Vuosien 1920—1944 loppuluvut eivät tässä täsmää kanteluasioiden lopputulosta koskevan tilaston loppulukujen kanssa. Tässä olevaan tilastoon otettiin tuolloin kaikki kantelut, vuodesta 1945 alkaen sensijaan vain ratkaistut kantelut. Poikkeuksena on vain vuosi 1934, jossa seuraavaan vuoteen siirtyneitä kanteluita ei nähtävästi ole otettu huomioon, vaikka tilaston loppusumma OAK:ssa onkin virheellisesti merkitty yhtäpitäväksi kantelujen koko määrän kanssa. Tilastojen loppuluvuissa 1947—51 olevista eroista ks. lopputulos-tilaston viitettä E.

3. Rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat sekä vankilaviranomaisten menettelyä ja oloja rangaistuslaitoksissa koskevat kantelut ovat yhtenäisenä lukuna vuosina 1920—1954. Tähän lukuun on tässä lisäksi yhdistetty vuosien 1934—1943 ja 1947 tilastoissa erillisenä ollut yksikkö: Tutkintavapauden lukemista rangaistusajaksi tai ehdonalaiseen taikka (1937—1943) koevapauteen päästämistä koskevat asiat. Eri lukuja vertailtaessa tämä on otettava huomioon, koska RL 3:11 mukaista vähennystä koskevat asiat muuten kuuluisivat tuomioistuinmenettelyä koskeviin asioihin. Lisäksi voidaan huomata, että koevapauteen laskeminen, joka oli (L 9/9. 1. 1934 ja A 10/9. 1. 1934) rangaistukseen liittyvään työpakkoon kuuluva mahdollisuus, liittyy rangaistusten täytäntöönpanoon vain varsin poikkeuksellisella tavalla. Ko. asioita ei kuitenkaan ole ollut mahdollista OAK:n tilastojen pohjalla erottaa toisistaan. Tämän lisätyn yksikön suuruus tilastoissa on vaihdellut välillä 55—7, keskiarvon ollessa 33. Yhdenmukaisuuden vuoksi on tähän ryhmään viety myös vuosilta 1944 ja 1945 erikseen mainitut tutkintavapauden hyväksilukemista koskeneet asiat, määrältään 2 ja 8.

4. Vuosina 1945—57 erikseen tilastoidut »pakkotyömääräyksen peruuttamista» (1945—54; 1945 tähän oli sisällytetty myös koevapauteen laskemiset) tai »pakkotyölaitokseen määrättyjä» (1955—57) koskevat asiat on tässä viety kohtaan »suljettuihin huoltolaitoksiin määräämistä», joka muuten esiintyy omana nimikkeenään 1955 alkaen. Vuosien 1945 ja 1946 korkeat luvut tässä kohden (48 ja 40, luvut vaihtelevat muuten välillä 0—15) liittyisivät nähtävästi kyllä valtaosaltaan rangaistusten täytäntöönpanoon (ks. edellä kohta 3), koska ne ilmeisesti enimmäkseen koskivat eräitten poikkeuslakien nojalla tapahtunutta rangaistuslaitoksesta ehdonalaiseen vapauteen päässeitten määräämistä pakkotyöhön (tähän liittyvänä ks. esim. OA:n kirje 1997/20. 9. 1946 sekä *Raunio, E.*, Pakkotyö, Vankeinhoito 1957, 80—82, olevia tilastoja). Nimitys »Suljettuihin huoltolaitoksiin määrättyjä (1955—57) ja nimitys »Suljettuihin huoltolaitoksiin määräämistä» (1958—) koskisivat sanallisesti eri asioita. Ne on tässä kuitenkin otettu yhtenä ryhmänä.

5. Vuoteen 1956 saakka on tilastoissa ollut erillisenä yksikkönä menetetyn määräajan palauttamista koskeneet kantelut. Vuodesta 1957 alkaen on ollut yhteinen yksikkö näille ja tuomionpurkua koskeville kanteluille. Kun tuomiopurku on vasta tästä alkaen tilastoitu erikseen, eivät tuomioistuimen menettelyä koskevat luvut ennen vuotta 1957 ja siitä alkaen ole lainkaan vertailukelpoisia. Tuomioistuinten menettelyyn rikosjutuissa on sisällytetty erikseen tilastoitu »uusimissäännösten soveltamista» koskevat asiat, joita oli: 1946 53, 1947 11 ja 1948 2.

Viitteitä ja huomautuksia ratkaistujen kanteluasioiden jakautumista lopputuloksen mukaan koskevaan tilastoon

Viitteitä:

1. Sisältää myös tapaukset, joissa »kantelunalaiseen olosuhteeseen saatiin korjaus aikaan».
2. Sisältää myös ilmoituksia ylemmälle viranomaiselle sekä (1927) kertomuksen EK:lle.
3. Sisältää 9 tapausta, jotka aiheuttivat »asianomaiselle viranomaiselle tai virkamiehelle osoitetun kirjelmän». Ainakin osa olisi nähtävästi ollut rinnastettavissa huomautuksiin.
4. Nämä luvut poikkeavat OAK:ssa ilmoitetusta, koska tilastosta on poistettu OAK:n liitettä varten tehdyt tiedustelut, ks. erillinen selitys, jäljessä kohta E.

Yleisiä huomautuksia:

A. Sarakkeiden 5 ja 6 ilmoittamat tapaukset ovat tilastojen perusteella erotettavissa toisistaan vasta 1956 alkaen.

B. Sarakkeiden 8 ja 9 sisältämien tietojen erottelu on vastaavasti alkanut 1955.

C. Sarakkeeseen 11 (raukesi muusta syystä) on kerätty varsinkin alkuvuosien kohdalla hyvin hajanaisina esiintyviä eriä, joista voidaan tässä mainita sellaiset kuin »jätetty tutkittavaksi ottamatta» (1934—39), ei toimia, koska samasta jo lausuttu (1921—31) tai tehty esitys (1944—47) tai koska kantelu peruutettu (1924—30) tai asia siirretty toiseen virastoon tai viranomaiselle (1928—44).

D. Vuoden 1929 tilastoon sisältyvät omat aloitteet, joita oli 16.

E. Vuosien 1947—51 tilastossa on OAK:ssa otettu mukaan kaikki ratkaistut asiat. Ko. vuosien lukujen saamiseksi vertailukelpoisiksi muitten vuosien kanssa on tässä jätetty pois tilastoissa tällöin ollut yksikkö »Muu lopullinen toimenpide». Päätellen OAK 1948, 3, olevasta maininnasta sekä ilmoitettujen lukujen vastaavuudesta eräitten muista yhteyksistä saatujen lukujen kanssa on tämä yksikkö koostunut OAK:n liitettä varten eri ministeriöihin osoitetuista tiedusteluista, omista aloitteista ja vireilletuloja koskevassa tilastossa mainituista »muista asioista» (Ministeriöihin osoitettuihin tiedusteluihin sisältyneiden asioiden luvusta ks. taltiot 1433—1441/18. 10. 1951 sekä, tosin jo myöhempää aikaa koskevina, 1922—1930/31. 12. 1952 ja 2084—2092/31. 12. 1953). Ero »Muu lopullinen toimenpide» yksikön ja sanottujen muiden ryhmien antaman luvun välillä, ts. ilmoitettujen ratkaisujen täten selittymättä jäävä ylimäärä oli vuosijärjestyksessä 0, 10, 16, 6 ja -4. Tilastojen kokonaisuuden kannalta ei tästä aiheutuvalla virhemahdollisuudella liene merkitystä.

F. Kantelujen aiheuttamien ratkaisujen tilastossa OAK:ssa oleva »Siirtyi seuraavaan vuoteen» yksikkö on tässä sivuutettu, koska se ei asiallisesti kuulu OA:n lopullisten toimenpiteitten erittelyyn. Huomattakoon myös, että OAK 1962 alkaen ei seuraavaan vuoteen siirtyneissä ole toisistaan erotettu kanteluita ja omia aloitteita.

Viitteitä omia aloitteita koskevaan tilastoon

(Omat aloitteet on OA:n kertomuksissa erikseen tilastoitu vuodesta 1952 alkaen.)

1. »Muitten asioitten» ryhmä ja vastaavasti »Yhteensä» luku poikkeaa OAK:ssa esitetystä. 1952 oli kertomuksen tilaston luku 277 ja vuonna 1953 323. Nämä luvut, joihin ilmeisesti on sisällytetty OAK:n liitteen laatimista varten tehdyt tiedustelut, on korjattu siten, että OAK:ssa ilmoitetusta luvusta on vähennetty sanottuihin tiedusteluihin sisältyvien yksittäisten asioitten lukumäärä sellaisena kuin se on mainittu taltioissa 1922—1930/31. 12. 1952 ja 2084—2092/31. 12. 1953. Ko. tiedustelujen sisällyttämisestä tilastoon, mikä tapa nähtävästi on jatkunut 1948—1953, ks. OAK 1948, s. 3.

2. Tähän lukuun on otettu tilaston 14 asiaa, jossa ei ollut virhettä todettu, sekä 1 asia, jossa virheellisen menettelyn esiintymistä ei pidetty todennäköisenä. Kun tällaisia yksikköjä ei aikaisempien vuosien tilastoissa esiintynyt, on tähän otettujen kaltaisia asioita saattanut silloin sisältyä yksikköön »Muita asioita».

3. Tähän on otettu 1 vireillä ollut asia, 1 asia, jossa olosuhteet olivat muuttuneen, sekä 1 muusta syystä rauennut asia. Ks. myös edellisen viitteen lopulla esitettyä.

4. Tähän on sisällytetty 1 tuomioistuimessa vireillä ollut asia.

5. Tähän lukuun sisältyy 11 OA:n kansliaa koskevaa esitystä, 1 tuomioistuimessa vireillä ollut asia, 1 asia, jossa olosuhteet olivat muuttuneet, sekä 4 muuta asiaa.

Viite kanteluiden tekijöitä koskevaan tilastoon.

Taulukko on laskettu vuosien 1950—1962 osalta kertomuksissa olevan kantelijaluettelon mukaan ja sen jälkeen viraston diaareissa olevien merkintöjen mukaan. Saman kantelijan useat kantelut on otettu erikseen huomioon. Kun kantelijan asemaa osoittavia merkintöjä ei ole tehty tilastointimielessä, on esitetty jaottelu oletettavasti muitten kuin vankien osalta hyvin epäluotettava. Vankien — joihin on luettu kaikki -vankinimityksellä kulkevat sekä pakkolaitokseen eristetyt — osalta luetteloa voitaneen pitää riittävän tarkkana osoittamaan tämän ryhmän summittaisen osuuden kantelijoista. Ryhmän osuus on tämän vuoksi ilmoitettu myös prosenteissa.

HENKILÖTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN VIRASTOSSA TOIMINEISTA

OIKEUSASIAMIEHET

1. MAGNUS ERIK ALOPAEUS. 1920.

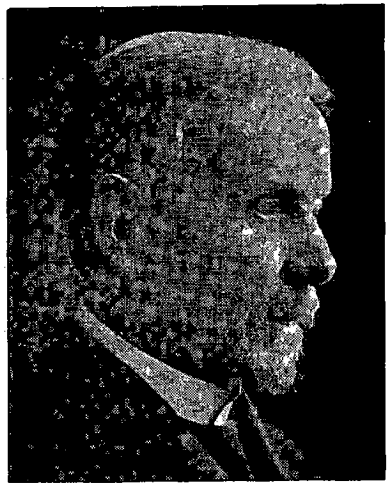


Synt. 8. 5. 1883 Mikkelissä. Vht pormestari Gerhard Pehr Alopaeus ja Fanny Ulrika Karolina Fabritius. Yo Mikkelin lyseosta 1901. Oikeustutkinto 7. 2. 1909. HA Viipurin HO. VT 20. 12. 1907. Savonlinnan pormestari 1907—1917. Viipurin HO:n kanslisti 1917—1918, notaari 1918—1919, viskaali 1919, asessori 1920—1923. Kansanedustajana 1917—1920. Eduskunnan OA 1. 1.—31. 12. 1920. Kuoli 13. 3. 1923.

2. KAARLO VIKTOR HOLMA. 1921—1922.

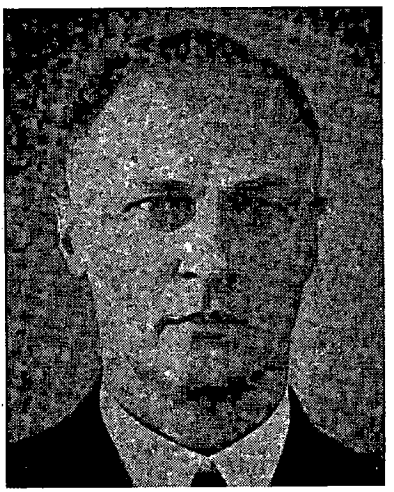


Synt. 16. 4. 1883 Hämeenlinnassa. Vht normaalilyseon lehtori Anders Viktor Hellman ja Ida Charlotta af Enehjelm. Yo Helsingin suomalaisesta normaalilyseosta 1901. FK 20. 5. 1904. FM 30. 5. 1907. MOK 29. 5. 1909. HA Vaasan HO 1909. VT 18. 12. 1912. Asianajajana Helsingissä 1910—1916. Säästöpankkien Keskuspankin johtaja 1915—1917. KOP:n Turun konttorin johtaja 1917—1920. Valtionhoitajan siviilikanslian toimitussihteeri 1919. Kansanedustaja 1919—1921. Eduskunnan OA 1. 1. 1921—31. 12. 1922. Helsingin rahatoimikamarin jäsen 1923—1924. Asianajajana Helsingissä 1924—1934. Eräitten liikelaitosten lainopillisena neuvonantajana 1934—1942. Oma asianajotoimisto Lahdessa 1942—. Kuoli 25. 10. 1949.



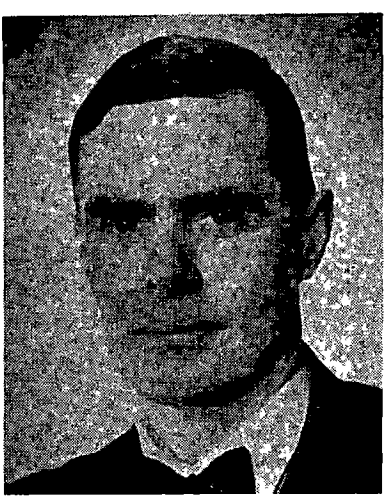
3. FRANS HUGO LILIUS. 1923—1925.

Synt. 10. 4. 1860 Tyrväällä. Vht kirkkoherra Carl Efraim Lilius ja Matilda Helena von Knorring. Yo Hämeenlinnan alkeisopistosta 1878. Yleinen oikeustutkinto 30. 5. 1882. HA Turun HO 1882. VT 20. 12. 1884. Turun HO:n suomenkielen kielenkääntäjänä 1884—1897, kanslisti 1889, reistraattori 1891, ylim. viskaali 1891 ja notaari 1892. Turun HO:n apujäsen 1893—1897, lyhyitä väliaikoja lukuunottamatta. Halikon tuomiokunnan tuomari 1897—1899. Turun HO:n asessori 1899. Ylim. esittelijä Suomen senaatin oikeusosastossa 1900. Lainvalmistelukunnan jäsen 1901—1905. Heinolan tuomiokunnan tuomari 1902. Helsingin kaupungin edustajana porvarissäädyssä valtiopäivillä 1904—05 ja niillä säädyn puhemies. Senaattori ja senaatin talousosaston jäsen ja sen siviilitoimituskunnan päällikkö 1905. Ero ja eläke senaattorinvirasta ja siviilitoimituskunnan päällikkyydestä 1908. Sen jälkeen asianajajana Turussa. Turun kaupunginvaltuusmiehenä eri ottein 1911—1920 ja turkulaisen Liikepankki O.Y. Kommersbanken A.B.-nimisen pankkiyhtiön pääjohtajana 1917—1922. Eduskunnan OA 3. 12. 1922—30. 4. 1925. Turun HO:n presidentti 1925—1930. Eduskunnan OA 1. 4. 1930—31. 12. 1931. Kuoli 29. 12. 1936.



4. YRJÖ WILHELM PUHAKKA. 1925—1928.

Synt. 5. 9. 1888 Juuassa. Vht kappalainen Tapani Puhakka ja Jenny Sofia Fredrika Wilskman. Yo Sortavalan realilyseosta 1907. FK 23. 4. 1910. MOK 23. 5. 1913. MOL 17. 4. 1920. MOT 24. 4. 1920. HA Turun HO 1913. Asianajajana Sortavalassa 1913—1918 ja 1919—1921. Sortavalan pormestari 1918—1919. MTK:n lakiasiaintoimiston hoitaja 1923—1932. Kansanedustaja 1927 ja 1929. Eduskunnan OA 1. 5. 1925—31. 12. 1928. Lainvalmistelukunnan nuorempi jäsen 1929—1930 ja vanhempi jäsen 1930—1945, 1955. Sisäasiainministeri 1932—1936 ja 1936—1937. Oikeusministeri 1954. OA:n varamies 1932 ja 1940—1945. LTK:n toimitusjohtaja 1945—1958.



5. JOHAN OTTO SÖDERHJELM. 1929—1930.

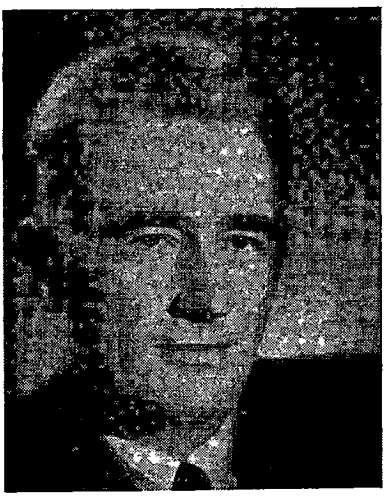
Synt. 3. 9. 1898 Helsingissä. Vht ministeri, professori Jarl Werner Söderhjelm ja Sigrid Vilhelmina Lönnblad. Yo Läroverket för gossar och flickor 1916. MOK 4. 4. 1922. MOT 15. 9. 1928. HA Turun HO 1922. VT 18. 12. 1925. Avustaja ja osakas asianajotoimistoissa Helsingissä 1923—1928. Eduskunnan OA 1. 1. 1929—31. 3. 1930. Kaupunginvaltuutettu Helsingissä 1929—1930. Kansanedustaja 1933—1939, 1944—1951 ja 1962—1966. Oikeusministeri 1939, 1939—1940, 1957, 1958, 1962—1963, 1964—1966. Eri aikoina jäsenenä useitten yhtiöitten johtokunnissa.

6. FRANS HUGO LILIUS. 1930—1931. Ks. edellä N:o 3.



7. ESKO KALERVO HAKKILA. 1932—1945.

Synt. 17. 11. 1893 Lempäälässä. Vht maanviljelijä Johannes Oskari Hakkila ja Edla Kustaava Rapola. Yo Tampereen suomalaisesta yhteiskoulusta 1913. MOK 17. 5. 1919. HA Turun HO 1919. VT 20. 12. 1921. Pellervo-seuran lainopillisen neuvontatoimiston apulaishoitaja 1921—1925 ja hoitaja 1925—1933. Maalaiskuntain kunnallistoimiston lakiasiain hoitaja 1922—1924. OA:n varamies 1930—1931. Eduskunnan OA 1. 1. 1932—31. 12. 1945. Hallintoneuvos 1946—1953. Kuoli 7. 7. 1953.



8. REINO IISAKKI KUUSKOSKI. 1946—1947.

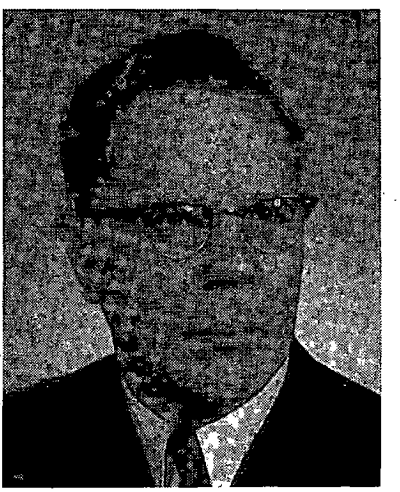
Synt. 18. 1. 1907 Loimaalla. Vht maanviljelijä, pankinjohtaja, HA Oskar Mauritz Lindström ja Lyyli Kuuskoski. Yo Turun suomalaisesta lyseosta 1926. YOT 30. 5. 1932. LaK 14. 10. 1936. HA Turun HO 1932. VT 20. 12. 1935. Asianajajana Loimaalla 1932—1937. Maatalousministeriön vt nuor. hallitussihteeri 1937. KHO:n notaari ja nuor. hallintosihteeri 1937. Lainvalmistelukunnan nuor. jäsen 1939—1940. Lääkintöhallituksen asessori 1944. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunnan vt sihteeri 1945. Oikeusministeriön hallitusneuvos ja kansliapäällikkö 1945. Eduskunnan OA 1. 1. 1946—15. 9. 1947. Hallintoneuvos 1947. Oikeusministeri 1953—1954. Pääministeri 1958. KHO:n presidentti 1958—1965. Kuoli 27. 1. 1965.

9. MAUNO KALERVO LAISAARI. 1947—1951.

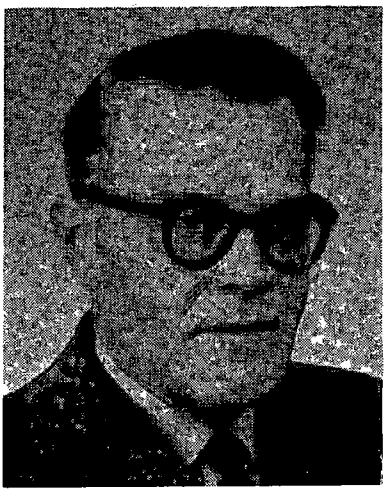


Synt. 20. 3. 1910 Oulussa. Vht metsänhoitaja Valter Gustaf Lindholm ja Selma Elisabet Lindfors. Yo Helsingin uudesta yhteiskoulusta 1928. YOT 8. 5. 1934. HA Viipurin HO. VT 25. 5. 1937. Viipurin HO:n ylim. virkamies 1937. Viipurin kunnallinen oikeusavustaja 1937 ja huoltosihteeri 1939—40. Avustajana asianajotstossa 1940. Karjalan Liiton lakimies 1942, toiminnanjohtaja 1944—47. Eduskunnan maatalousvlk:n sihteeri 1945, työväenasiainvlk:n sihteeri 1946—47. Sos.dem. eduskuntaryhmän lainopillinen sihteeri 1945—47. OA:n varamies 1. 1. 1946—15. 9. 1947. Eduskunnan OA 15. 9. 1947—31. 12. 1951. Rautatiehallituksen tariffiosaston päällikkö 1952—1967.

10. PAAVO KRISTIAN KASTARI. 1952—1956.



Synt. 13. 11. 1907 Kurussa. Vht maanviljelijä Mooses Kastari ja Aliina Matilda Riippa. Yo Tampereen lyseosta 1926. YOT 13. 10. 1931. LaK 18. 12. 1934. LaT 29. 11. 1940. HA Turun HO. VT 20. 12. 1934. Tie- ja vesirakennushallituksen ylim. lakimies 1932, vt apul. siht. 1934. Vakuutusneuvoston apul. siht 1935—36. Lainvalmistelukunnan nuor. jäsen 1937—45. Valtiollisen poliisin pääll. 1944. Helsingin yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden vt prof. 1945—1946, julkisoikeuden apul. 1946—56, yleisen valtio-opin vt prof. 1949. Ylim. hallintoneuvos 1950. Eduskunnan OA 1. 1. 1952—31. 7. 1956. Helsingin yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden prof. 1956—. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri 1957—1958.



11. ELO MARJOS RAPOLA. 1956—1961.

Synt. 30. 4. 1900 Porissa. Vht lehtori Frans Oskar Rapola ja kieltenopettaja Maria Josefina Jaeckell. Yo Porin lyseosta 1921. YOT 16. 3. 1926, LaK 19. 10. 1938, LaL. HA Turun HO. VT 31. 5. 1929. Hämeen lääninhallituksen vt lääninkanslisti 1926. Asianajajana Hämeenlinnassa 1926—1934. Kaupunginvouti 1930—1931. Pellervo-seuran lainopillisen neuvontatston hoitaja 1934—1945. ASO:n asutusneuvos ja lainopillisen tston pääll. 1945—1959. Lainvalmistelukunnan nuor. jäsen ja lainsäädäntöneuvos 1946, vanh. jäsen 1948—1956. Eduskunnan lakivlk:n sihteeri 1934—1945. Eduskunnan OA 14. 9. 1956—31. 12. 1961. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkö 1962. Hallintoneuvos 1962—1969. Kuoli 29. 3. 1969.



12. RISTO JALMARI LESKINEN. 1962—.

Synt. 21. 2. 1915 Joensuussa. Vht kihlakunnantuomari Johan Jalmari Leskinen ja Ilma Katariina Parviainen. Yo Suomalaisesta normaalilyseosta 1933. YOT 31. 5. 1939. LaK 30. 9. 1948. LaL. HA Vaasan HO. VT 31. 5. 1943. Asianajajana Jyväskylässä 1944—1946. KKO:n ylim. virkamies 1946—1949, notaari 1949—1953, nuor. oikeussihteeri 1953—1958, vanh. oikeussihteeri 1958, esittelijäneuvos 1960. Lainvalmistelukunnan jäsen ja lainsäädäntöneuvos 1954—1960. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkö 1960. Eduskunnan perustuslvk:n sihteeri 1955—1961. Eduskunnan OA 1. 1. 1962—.

OIKEUSASIAMIEHEN VARAMIEHET

1. RISTO HEIKKI RYTI. 1920.

Synt. 3. 2. 1889 Huittisissa. Vht maanviljelijä Karl Evert Ryti ja Ida Vivika Junttila. Yo Porin klassillisesta lyseosta 1906. Oikeustutkinto 8. 10. 1909. MOK 12. 2. 1914. VT 20. 12. 1912. Asianajajana Raumalla ja Helsingissä 1909—1919. Suomen Valtamerentakaisen Kauppa Oy:n johtaja 1919—20. Kansanedustaja 1919—1924. OA:n varamies 1. 1.—31. 12. 1920. Valtiovarainministerinä 1921—22. Myöhemmin mm. tasavallan presidentti. Kuoli 25. 10. 1956.

2. ERNST OTTO ÅKESSON. 1921.

Synt. 14. 10. 1872 Viipurissa. Vht piirilääkäri, hovineuvos Axel Eric Åkesson ja vapaaherratar Anna Mathilda Boije af Gennäs. Yo Viipurin ruotsalaisesta lyseosta 1890. Oikeustutkinto 21.12. 1893. VT 19. 12. 1896. Viipurin maistraatin notaari 1901, oikeusneuvosmies 1906. Viipurin RO:n nuor. oikeusneuvosmies 1906. Apujäsen Viipurin HO:ssa 1908—1912. Krestyn vankilassa 1913—1914, jonka jälkeen asianajajana Helsingissä. Kansanedustaja 1917—1919. OA:n varamies 1. 1.—31. 12. 1921. Viipurin HO:n sihteeriksi 1922. Kuoli 29. 11. 1939.

3. VÄINÖ PIETARI HAKKILA. 1922.

Synt. 29. 6. 1882 Lempäälässä. Vht maanviljelijä Juha Hakkila ja Wilhelmiina Pukkila. Yo Hämeenlinnan lyseosta 1903. FK 17. 5. 1907. MOK 19. 11. 1914. HA Turun HO. Asianajaja Helsingissä 1914—1920. Vankeinhoitohallituksen ylijohtaja 1917—1918. Tampereen kunnallispormestari 1920—1952. Eduskunnan jäsen 1919—1945. OA:n varamies 1. 1.—31. 12. 1922. Kuoli 18. 7. 1958.

4. JUHO TAAVETTI HYVÖNEN. 1923.

Synt. 14. 2. 1891 Virtasalmella. Vht maanviljelijä Pietari Juhana Hyvönen ja Anna Katariina Halttunen. Yo Kotkan suomalaisesta yhteiskoulusta 1911. FK 28. 11. 1913, FM 1. 5. 1914. MOK 19. 10. 1916. VT 30. 5. 1919. Maataloustuottajain liiton lakimies 1919—1923. Kansanedustajana 1922—1923 valtiopäivillä, jolloin mm. perustuslakivlk:n puheenjohtajana. OA:n varamies 1. 1. 1923—6. 4. 1923. Esittelijäksi valtioneuvostoon 1923.

5. TOIVO MIKAEL KIVIMÄKI. 1923.

Synt. 5. 6. 1886 Tarvasjoella. Vht kansakoulunopettaja Frans Mikael Kivimäki ja Matilda Broman. Yo Tampereen realilyseosta 1905. Oikeustutkinto 18. 12. 1908. VT 20. 12. 1911. MOK 11. 3. 1912. MOT 25. 10. 1924. Asianajajana Turussa 1912—20. Lainvalmistelukunnan jäsen 1922—1924. Eduskunnan jäsen 1922, 1924—27. Eduskunnan OA:n varamies 9. 4. 1923—31. 12. 1923. Kuoli 6. 5. 1968.

6. BRUNO ALEKSANDER SUNDSTRÖM (SALMIALA). 1924—1928.

Synt. 24. 8. 1890 Pietarissa. Vht koneinsinööri Aleksander Sundström ja Emilia Lindén. Yo Hämeenlinnan lyseosta 1910. MOK 19. 10. 1916. MOL 22. 1. 1924, MOT 26. 1. 1924. Asianajajana Helsingissä 1917—1919. Helsingin yliopiston prosessi- ja rikosoikeuden apulainen 1925—1927, rikosoikeuden professori 1927—1959. OA:n varamies 1. 1. 1924—31. 12. 1928.

7. MIKKO WILHO ERICH. 1929.

Synt. 6. 12. 1888 Turussa. Vht lyseonlehtori Theodor Waldemar Erich ja Bertha Fredrika Mannelin. Yo Turun suomalaisesta klassillisesta lyseosta 1905. FK 20. 12. 1907. FT 15. 5. 1913. YOT 10. 3. 1924, LaK 23. 12. 1924. HA Viipurin HO. Porvoon naisopiston opettaja 1912—1918. Viipurin työväenopiston johtaja 1918—24. Kansanedustaja 1919—1922. Asianajaja Helsingissä vuodesta 1925. Eduskunnan OA:n varamies 1. 1.—31. 12. 1929. Helsingin suom. työväenopiston opettaja 1925—1948. Kuoli 28. 12. 1948.

8. ESKO KALERVO HAKKILA. 1930—1931. Ks. oikeusasiamiehet N:o 7.

9. YRJÖ WILHELM PUHAKKA. 1932. Ks. oikeusasiamiehet N:o 4.

10. LAURI JOHANNES AILIO. 1933—1936.

Synt. 10. 12. 1891 Lopella. Vht kansakoulunopettaja Johan Benjamin Ax ja Maria Eufrosyne John. Yo Hämeenlinnan suomalaisesta klassillisesta lyseosta 1910. MOK 18. 12. 1918. VT 27. 2. 1922. KKO:n ylim. virkamies 1920, notaari 1927, nuor. oikeussihteeri 1930, vanhempi oikeussihteeri 1932. OA:n sihteeri 15. 9. 1925—1. 8. 1929. Lainvalmistelukunnan nuor. jäsen 1929—1933. Eduskunnan perustuslakivlk:n sihteeri 1929—1934, 1937—1940. OA:n varamies 1. 1. 1933—31. 12. 1936. Kuoli 4. 10. 1940.

11. SULO TOIVO MANNERMAA. 1937—1939.

Synt. 11. 9. 1888 Iitissä. Vht nahkurimestari Leander Rekolin ja Anna Kallio. Yo Lahden yhteiskoulusta 1911. Oikeustutkinto 17. 10. 1917. VT 31. 5. 1922. Apulaisena lakiasiaintstoissa 1917—21. Kulutusosuuskuntien keskusliiton lakiasiainosaston hoitajaksi 1921. OA:n varamies 1. 1. 1937—31. 12. 1939. Lahden pormestariksi 1938. Kuoli 9. 10. 1952.

12. YRJÖ WILHELM PUHAKKA. 1940—1945. Ks. oikeusasiamiehet N:o 4.

13. MAUNO KALERVO LAISAARI. 1946—1947. Ks. oikeusasiamiehet N:o 9.

14. ANTTI JUHANA HANNIKAINEN. 1947—1950.

Synt. 18. 7. 1910 Kerimäellä. Vht maanviljelijä Pekka Albin Hannikainen ja Ida Katri Laamanen. Yo Savonlinnan realilyseosta 1929. YOT 22. 5. 1934. LaK 22. 10. 1935. LaT 17. 9. 1948. VT 18. 12. 1936. Asianajajana 1937—39, Viipurin HO:n kanslisti 1939, notaari 1940, Itä-Suomen HO:n notaari 1945, viskaali 1948, asessori 1949—1950. Eduskunnan suuren vlk:n siht. 1945—48. OA:n sihteeri 16. 6. 1943—30. 9. 1947. OA:n varamies 15. 9. 1947—31. 10. 1950. Apulaisoikeuskansleriksi 1950.

15. JAAKKO RAUTAPÄÄ. 1950—1955.

Synt. 21. 11. 1907 Helsingissä. Vht KHO:n presidentti Hugo Valentin Rautapää ja Aina Helmi Sigrid Malinen. Yo Helsingin suomalaisesta yhteiskoulusta 1925. YOT 30. 5. 1933, LaK 28. 5. 1935. VT 31. 5. 1937. Puolustusministeriön lainopillinen neuvonantaja 1933—40. Eduskunnan valtiovarainvlk:n sihteeri 1940—48 ja 1955—1970. Lainvalmistelukunnan jäsen 1948—55. OA:n varamies 7. 11. 1950—1. 3. 1955 ja 1. 1. 1962—31. 12. 1965. Kuoli 1. 2. 1970.

16. LASSI TOPIAS TAAVETTI VOLTER KILPI. 1955—1961.

Synt. 4. 2. 1920 Turussa. Vht ylikirjastonhoitaja Volter Adalbert Kilpi ja Hilja Vanhakartano. Yo Turun suomalaisesta klassillisesta lyseosta 1939. YOT 30. 5. 1945, LaK 25. 4. 1946, LaT 11. 12. 1952. VT 20. 12. 1948. ASO:n ylim. esittelijä 1946—49. Kemin RO:n ylim. oikeusneuvosmies 1949—50. Turun kaupunginviskaali 1951—52. Eduskunnan oikeusasiamiehen

sihteeri 1. 3. 1952—28. 2. 1961. Eduskunnan lakivaliokunnan siht. 1956—1960. OA:n varamies 4. 3. 1955—31. 12. 1961. Hallintoneuvokseksi 1. 3. 1961.

17. JAAKKO RAUTAPÄÄ. 1962—1965. Ks. edellä N:o 15.

18. KUNTO PIETARI (PEKKA) KURVINEN. 1965—1969.

Synt. 11. 12. 1921 Karkussa. Vht kansanopistonjohtaja, rovasti Pietari Joonas Immanuel Kurvinen ja kansanopistonjohtaja Ilma Maria Konkola. Yo Tyrvään yhteiskoulusta 1941. YOT 27. 9. 1949, LOK. VT 19. 12. 1952. Valtiovarainministeriön perimistoimiston tarkastaja ja ylim. esittelijä 1953—1957. OA:n nuor. sihteeri 1. 8. 1957—28. 2. 1961, vanh. sihteeri 1. 3. 1961—31. 5. 1962. Lainvalmistelukunnan jäsen 1962—1965. Eduskunnan lakivlk:n sihteeri 1964—1966. OA:n varamies 1. 1. 1966—30. 10. 1969. Hallintoneuvokseksi 1969.

19. OLAVI ENSIO HEINONEN. 1970—.

Synt. 12. 9. 1938 Kuopiossa. Vht toimittaja Eino Ensio Heinonen ja Aili Edit Vesa. Yo Helsingin lyseosta 1957. LOK 14. 12. 1960. LaL 16. 11. 1961. OTT 2. 2. 1966. VT 18. 12. 1964. Yliopiston assistentti 1961—1967. Apulaisprofessori 1969. Lakivaliokunnan sihteeri 1969—. OA:n varamieheksi 1. 1. 1970. Lainvalmistelukunnan jäsen 1970.

ESITTELIJÄT

1. OIVA JUHO AATAMI HUTTUNEN. 1920—1924.

Synt. 20. 7. 1887 Nurmeksessa. Yo 1906. Oikeustutkinto 18. 12. 1908. VT 20. 12. 1911. Senaatin oikeusosaston ylim. kopisti 1916. KKO:n notaari 1918, nuor. oikeussihteeri 1919—1930. OA:n sihteeri 1. 1. 1920—31. 12. 1924. Kuoli 22. 1. 1945.

2. ELIESER KAILA. 1925.

Synt. 29. 10. 1885 Pirkkalassa. Yo 1903. MOK 28. 5. 1910. VT 31. 5. 1917. MOL ja MOT 20. 5. 1924. Eduskunnan perustuslakivlk:n sihteeri 1924—29. OA:n sihteeri 1. 1. 1925—31. 8. 1925. Lainopin ensyklopedian dosentti 1925—1929. Kuoli 7. 11. 1938.

3. LAURI AILIO. 1925—1929. Ks. varamiehet N:o 10.

4. EINO ILMARI LAMMIN-KOSKINEN. 1929—1930.

Synt. 24. 5. 1892 Helsingissä. Yo 1910. Oikeustutkinto 17. 3. 1917. VT 19. 12. 1919. Helsingin RO:n siviilinotaari 1919—1926, kiinteistönotaariksi 1926. OA:n sihteeri 1. 9. 1929—19. 6. 1930. Kuoli 18. 7. 1953.

5. TAUNO JUHANI UOLEVI TIRKKONEN. 1930—1934.

Synt. 2. 8. 1898 Tampereella. Yo 1917. FK 29. 4. 1920. YOT ja LaK 31. 5. 1926. LaT 27. 10. 1933. VT 20. 12. 1928. Tampereen RO:n vt oikeusneuvosmies 1928. Ylim virkamies OK:n virastossa 1930. Eduskunnan prvk:n sihteeri 1934—35. OA:n sihteeri 1. 9. 1930—15. 9. 1934. Prosessioikeuden dosentiksi 1935.

6. OSMO KALERVO JÄRVINEN. 1934—1940.

Synt. 30. 12. 1900 Petäjävedellä. Yo 1918. FK 14. 3. 1921. Oikeustutkinto 14. 12. 1926. OK:n viraston ylim. esittelijä 1929—34. OA:n sihteeri 1. 9. 1934—31. 12. 1940. Maanviljelijä Saarijärvellä 1941. Kuoli 26. 8. 1949.

7. AUGUST OLAVI SALERVO. 1941—1943.

Synt. 7. 1. 1912 Helsingissä. Yo 1929. YOT 21. 4. 1936. VT 31. 5. 1939. Oikeusministeriön notaari 1939—1941. OA:n sihteeri 1. 1. 1941—31. 5. 1943. Oikeusministeriön nuor. hallitussihteeriksi 1943.

8. ANTTI HANNIKAINEN. 1943—1947. Ks. varamiehet N:o 14.

9. PAULI LEHTOSALO. 1945—1951.

Synt. 18. 12. 1910 Vehkalahdella. Yo 1929. YOT 24. 2. 1937, LaK 24. 2. 1937. VT 19. 12. 1939. Valtiovarainministeriön ylim. virkamies 1940—41. Sotaylioikeuden vt sihteeri 1944. Kansanhuoltoministeriön osastosihteeri 1945. Eduskunnan maatalousvaliokunnan siht 1946—1958. OA:n sihteeri 1. 7. 1945—1. 10. 1951. Lainvalmistelukunnan nuor. jäseneksi 1951.

10. MARTTI JOHANNES NUKARI. 1947—1952.

Synt. 25. 6. 1912 Joensuussa. Yo 1932. YOT 5. 6. 1940. VT 20. 12. 1943. ASO:n ylim. esittelijä. Sisäasiainministeriön siirtoväenasiainosaston vanh. toimistosihteeri 1944, osastosihteeri 1945, yleisen tston päällikkö 1945. OA:n sihteeri 16. 1. 1948—29. 2. 1952. Sosiaaliministeriön tilap. esittelijä 1952—56. Kuoli 2. 6. 1959.

11. MAUNO EDVARD ZITTING. 1951—1953.

Synt. 24. 3. 1912 Muuruvedellä. Yo 1931. YOT 17. 3. 1937, LaK 8. 11. 1949, LaL. VT 31. 5. 1940. Itä-Suomen HO:n ylim. virkamies 1945, notaari 1946, viskaali 1948, kanneviskaali 1949, sihteeri 1951, asessori 1952. OA:n sihteeri 1. 10. 1951—30. 11. 1953. Pellervo-seuran lainopillisen osaston hoitaja 1953—56.

12. LASSI TOPIAS TAAVETTI VOLTER KILPI. 1952—1961. Ks. varamiehet N:o 16.

13. YRJÖ VALDEMAR PELTOPIHKO. 1954—1955.

Synt. 18. 4. 1912 Loimaalla. Yo 1931. YOT 28. 4. 1943. VT 31. 5. 1948. Pääesikunnan hallintotoimiston sihteeri 1945—1947. Uudenmaan läänin maanviljelysseuran asutustoimikunnan lakimies 1947—1950. KHO:n ylim. esittelijä 1950, notaari 1952, hallintosihteeri 1953—1960. OA:n vt sihteeri 1. 1. 1954—31. 3. 1955.

14. JUHA JAAKKO YLERMI HAKKILA. 1955—1957.

Synt. 25. 7. 1923 Helsingissä. Yo 1942. LOK 17. 12. 1948. VT 19. 12. 1952. ASO:n ylim. esittelijä 1953. KHO:n ylim. esittelijä 1954 ja määrätty esittelijä 1955. OA:n sihteeri 1. 5. 1955—1957. Kuoli 29. 4. 1957.

15. KUNTO PIETARI (PEKKA) KURVINEN. 1957—1962. Ks. varamiehet N:o 18.

16. KYÖSTI KAARLE TOLVANEN. 1961—.

Synt. 31. 12. 1928 Viipurissa. Yo 1947. YOT 11. 10. 1951. VT 20. 12. 1954. Tilapäinen esittelijä maatalousministeriössä 1954—1956. Ylim. esittelijä vakuutusoikeudessa 1956—1958, vt vakuutussihteeri 1958—1961. OA:n nuor. sihteeri 1. 3. 1961—.

17. HEIKKI AUKUSTI TUOMINEN. 1962—1965.

Synt. 5. 12. 1920 Perniössä. Yo 1939. YOT 31. 3. 1949. VT 20. 12. 1954. ASO:n ylim. esittelijä ja vt jaostopäällikkö 1949—1952. Perhe-eläkerahaston sihteeri ja ylim toimistopäällikkö 1952—1954. Valtiovarainministeriön hallitussihteeri 1954—1962. OA:n vanh sihteeri 1. 9. 1962—31. 3. 1965. Valtiovarainministeriön hallitusneuvokseksi 1965.

18. ANTTI OKKO. 1965—.

Synt. Lemillä 9. 10. 1916. Yo 1946. YOT 14. 12. 1950. VT 30. 5. 1960. Helsingin poliisilaitoksen palveluksessa 1949—1956. OK:n viraston ylimääräinen esittelijä 1954—1956. Valtion poliisikoulun vanhempi opettaja 1956—60. Apulaispoliisitarkastajana 1960—1963. Hallitussihteeri 1963—1964. OA:n vanh. sihteeri 1. 4. 1965—.

19. EINO KALERVO ARTEMA. 1967—.

Synt. 16. 1. 1932 Viipurissa. Yo 1952. LOK 11. 12. 1959. VT 30. 5. 1963. Toimistosihteeri Pääesikunnassa 1960—1962, osastosihteeri 1962—1966. OA:n nuor. sihteeri 1. 1. 1967—.

KIRJAAJAT

1. LAURA JULIA NATALIA ESKELIN. 1920—1949.

Synt. 26. 11. 1893 Joensuussa. Eduskunnan OA:n kanslian kirjaaja 1920—12. 1. 1950. Kuoli 12. 1. 1950.

2. EEVA IRJA RANTALA (o.s. Nurmio). 1950—1951.

Synt. 21. 3. 1916 Kaskisissa. Yo 1936. YOT 26. 11. 1946. Vaasan HO:n ylim. esittelijä 1947—1948. Jyväskylän RO:n vt nuor. oikeusneuvosmies 1948—1949. Eduskunnan OA:n kanslian kirjaaja 1950—31. 1. 1951.

3. SILVA WICHMANN. 1951—.

Synt. 16. 7. 1907 Ähtärissä. Yo 1926. Nuorempi puhtaaksikirjoittaja KHO:ssa 1. 2. 1930—30. 6. 1945. Konekirjoittaja OA:n kansliassa 1. 7. 1945—31. 1. 1951. Kirjaaja 1. 2. 1951—.

KANSLIA-APULAISET

1. SILVA WICHMANN. 1945—1951. Ks. kirjaajat N:o 3.

2. MARJATTA SALO (o.s. Pusa) 1951—1957.

Synt. 14. 8. 1910 Viipurissa. 6 luokkaa oppikoulua. Ollut kanslia-apulaisena Pääesikunnan Ulkomaanosastossa. Konekirjoittajana eduskunnan OA:n kansliassa 16. 5. 1951—31. 1. 1957.

3. KAIJA LIISA KOVARI (o.s. Rikkonen). 1957—.

Synt. 5. 5. 1929 Helsingissä. Tyttölukio, 7 luokkaa 30. 8. 1947. Reskontran hoitajana Yhtyneet Kuvalehdet Oy:n tilausosastolla 12. 1. 1948—31. 1. 1957. Kanslia-apulaisena eduskunnan OA:n virastossa 1. 2. 1957—.

VAHTIMESTARIT

(Oikeusasiamiehen kanslian vahtimestareita siltä ajalta, jonka kanslia toimi valtioneuvoston linnassa, ei ole tässä voitu ottaa huomioon.)

1. ADAM KOSKINEN. 1931—1933.

Synt. 30. 11. 1879 Padasjoella. Oikeusasiamiehen kanslian vahtimestarina 1931—1933. Kuoli 2. 1. 1944.

2. YRJÖ KOSKINEN. 1934—1940.

Synt. 18. 4. 1904 Helsingissä. Oikeusasiamiehen kanslian vahtimestarina 1934—28. 5. 1940. Kuoli 28. 5. 1940.

3. EINO HARRY PAAVOLA. 1940—.

Synt. 19. 3. 1913 Helsingissä. Tullut eduskunnan palvelukseen 1. 1. 1932. Oikeusasiamiehen kanslian vahtimestari 1. 6. 1940—.

ASIAHAKEMISTO

Armahdus 268
Asevelvollinen 99, 101
Asiakirjoihin pääsy 204—
Asiakirjojen julkisuus 277—
Asianomistaja 63, 65
Asianosainen 207, 219—, 272—, 281

Delegointivalta, OA:n 71, 195—, 200

Eduskunnan kirjasto 115
Eduskunnan päätökset 153
Eduskunta 47—, 51—, 112—, 153, 189—, 288
Edustajan toimi 31, 112
Esittelijä 68, 73, 195—, 200, 235
Esittelijän vastuu 74—
Esteellisyys 38—

Ikäraja 29

Julkisuus 277—
Jäävi 38—

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut 115
Kansliatoimikunta, eduskunnan 51, 74, 117—
Kantelija 183—, 207, 219—, 281
Kantelu ks. Ylimääräinen muutoksenhaku
Kantelu OA:lle 179—, 187—
Kelpoisuusvaatimukset 23—
Kertomukset 154—, alav. 178, 283, 285—
Kirjeenvaihdon vapaus 184—
Kohtuuttomuus 131
Korkein hallinto-oikeus 51, 260
Korkein oikeus 51, 236—, 260
Kurinpito 142, 217, 224, 245
Kuulustelu alav. 199, 208—
Käytös, virkamiehen 137

Lainvalmistelu 161
Laitokset 90—
Legaliteettiperiaate 229
Läsnäolo-oikeus 200—

Menetetyn määräajan palauttaminen ks. Ylimääräinen muutoksenhaku
Ministerivastuu 65, 239—
Muistiot, viranomaisen sisäiset 205—

Objektiviteettiperiaate 129
Oikeuskansleri 50, 64—, 110, 147—, 175—, 178—, 236—, 239—, 249

Pankkivaltuusmiehet 49, 115
Perusoikeudet 238, 303
Perustelut 207, 273
Perustuslainmukaisuus, säännösten 81, 131, 158
Pohjoismaiden neuvosto 122—
Prokuraattorinvirasto 4—, 11, 27, 249 (ks. myös Oikeuskansleri)
Puolustuslaitos 98—
Purku ks. Ylimääräinen muutoksenhaku

Salassapitovelvollisuus 221
Sivutoimi 33—, 37, 141
Sopivaisuus virkaan 30
Suhteellisuusperiaate 129
Suomen Pankin tilintarkastajat 116
Syyteoikeuden vanhentuminen 170, 225, alav. 246

Tarkastukset 146, 172, 195—, 275
Tarkistajat, eduskunnan 116
Tarkoitussidonnaisuus 128—
Tasavallan presidentti 50, 102—, 132

Vahingonkorvaus 252, 266—
Valiokunnat, eduskunnan 48, 113, 190—
Valtakunnanoikeus 65, 115, 236
Valtion virka (HM 84 §) 28
Valtioneuvosto 50, 109, 192, 239
Valtiontilintarkastajat 48, 116
Valvontakäsite 145—, 167, 256
Vangitsemisoikeus 212—
Vapaa harkinta 126—
Varusmiesesimies 99, 101

Viivästykset 134—
Virallinen syyttäjä 39, 61, 63, 209—, 230
Viraltapano 45
Virasta vapauttaminen 46
Virka-apu alav. 199, 208—, 231—
Virkamieskäsite 84, 85—
Virkarikos ks. Virkatoimi, Virkasyyte, Virkavastuu
Virkatoimi 83, 111, 140—, 147—
Virkasyyte 62—, 192—, 224, 229, 230—, 252
Virkavastuu 85—, 97—, 133—, 140—
Virkavastuu, OA:n 58—, 150—

Yhdenvertaisuus 127, 174
Yleisradion hallintoneuvosto 122
Ylimääräinen muutoksenhaku 145, 225, 257—

TÄRKEIMMÄT SÄÄNNÖKSET

Suomen hallitusmuoto

49 §.

(26. 4. 1957/176) Varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, neljäksi vuodeksi kerrallaan valittava eteväksi laintuntijaksi tietty henkilö eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan, eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Samassa järjestyksessä ja samaksi ajaksi valitaan myös varamies oikeusasiamiehen estyneenä ollessa hoitamaan hänen tehtäviänsä.

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

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

59 §.

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

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

Valtiopäiväjärjestys

9 §.

Oikeuskansleri, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen ja eduskunnan oikeusasiamies älköön olko edustajana. Jos edustaja nimitetään johonkin edellä mainituista viroista tai valitaan eduskunnan oikeusasiamieheksi, lakkaa hänen edustajatoimensa.

59 §.

Valtioneuvoston jäsenillä ja oikeuskanslerilla, niin myös eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus olla saapuvilla eduskunnan istunnoissa ja ottaa osaa keskusteluihin, mutta ei päätökseen, elleivät ole eduskunnan jäseniä. Jos joku heistä tahtoo käyttää puheenvuoroa, annettakoon se hänelle ennen muita.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (10. 1. 1920/2)

1 §.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomarit ja muut virkamiehet noudattavat lakeja ja asetuksia sekä viranomaisille annettuja johtosääntöjä. Erityisesti tulee oikeusasiamiehen, sillä tavalla kuin jälempänä tarkemmin säädetään, ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, milloin tuomari tai muu virkamies on virkatoimessaan tehnyt itsensä syypääksi vilpillisyyteen, puolueellisuuteen tai törkeään laiminlyöntiin, loukannut yksityisen kansalaisen laillista oikeutta taikka mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

2 §.

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

3 §.

(8. 2. 1929/77) Eduskunnan sihteerin on oikeusasiamiehelle toimitettava hänen pyytämänsä eduskunnan toimintaa ja päätöksiä koskevat tiedot ja asiakirjat.

4 §.

Valtioneuvoston taikka valtioneuvoston jäsenen lainvastaisen menettelyn johdosta virkatoimessa on oikeusasiamiehellä valta tehdä valtioneuvostolle huomautus, ja on hänen samalla ilmoitettava, mikä menettelyssä on lainvastaista. Jos huomautus jätetään varteenottamatta, on oikeusasiamiehellä valta antaa eduskunnalle kertomus asiasta.

Milloin eduskunta on päättänyt syytteen nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä tai oikeuskansleria vastaan, ajaa sitä oikeusasiamies. Muuten älköön oikeusasiamies puuttuko oikeuskanslerin virkatoimiin älköönkä syytettä häntä vastaan ajako, ellei tasavallan presidentti hallitusmuodon 47 §:n 1 momentin mukaan ole määrännyt häntä sellaista syytettä ajamaan.

5 §.

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla ajaa syytettä virkavirheestä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan.

6 §.

Oikeusasiamies saakoon muissa paitsi 4 ja 5 §:ssä mainituissa tapauksissa syytettä ajamaan valtuuttaa sijaansa toisen henkilön tai määrätä siihen virallisen syyttäjän; ajakoon kuitenkin aina itse syytettä korkeimmassa oikeudessa. Ennen syytteen nostamista tulee sen, jota vastaan syytettä on ajettava, saada tilaisuus määräajan kuluessa antaa asiassa selvitystä, jos katsoo itsellään siihen aihetta olevan.

Oikeusasiamies saakoon tehtäviään suorittaessaan asianomaisilta viranomaisilta kulloinkin tarvittavaa virka-apua.

7 §.

Jos joku oikeusasiamiehelle kirjallisesti tekee kantelun tuomarin taikka muun viranomaisen toimenpiteestä ja sen tueksi esittää todennäköisiä syitä, tutkikoon oikeusasiamies asiaa sekä menetelköön niinkuin 1 ja 6 §:ssä säädetään, jos harkitsee siihen aihetta olevan; antakoon myös pyydettäessä todistuksen kantelukirjan vastaanottamisesta.

8 §.

(8. 2. 1929/77) Toiminnastaan sekä lakien ja muiden säännösten noudattamisesta oikeudenhoidossa ja hallinnossa tulee oikeusasiamiehen joka vuodelta antaa eduskunnalle kertomus. Tässä kertomuksessa on myöskin ilmoitettava ne eduskunnan tekemät päätökset, joista aiheutuvat hallitusvallan toimenpiteet ovat vuoden lopussa olleet keskeneräisinä. Niin ikään oikeusasiamiehen tulee, mikäli aihetta siihen on, huomauttaa laeissa tai asetuksissa olevista 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.

8 a §.

(6. 2. 1932/46) Huomautuksia ja ehdotuksia, joista 8 §:ssä puhutaan, oikeusasiamies voi, sikäli kuin ne kohdistuvat lakeihin, tehdä myöskin valtioneuvostolle.

9 §.

Jos oikeusasiamies havaitsee, että jollakin hänen valvottavanaan olevalla alalla tarvitaan sellaisia uusia tai muutettuja säännöksiä, joita tasavallan presi-

dentillä taikka valtioneuvostolla hallitusmuodon 28 §:n mukaan on oikeus antaa, tehköön siitä valtioneuvostolle ilmoituksen.

10 §.

Oikeusasiamiehen, jonka tulee asua maan pääkaupungissa, on tarpeen vaatiessa tehtävä tarkastusmatkoja perehtyäkseen hänen virkatehtäviinsä kuuluviin asioihin sekä erityisesti käytävä tutkimassa vankiloita ja vaadittava tietoja vankien hoidosta ja muista heitä koskevista seikoista.

11 §.

Älköön oikeusasiamies toimikautensa kestäessä hoitako muuta julkista virkaa.

12 §.

(5. 6. 1925/207) Jos oikeusasiamies on estetty taikka jos hän toimikautensa kestäessä kuolee tai toimestaan eroaa eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, hoitaa hänen tehtäviään hallitusmuodon 49 §:n 1 momentin mukaan valittu varamies, josta silloin on voimassa myöskin, mitä edellä 11 §:ssä oikeusasiamiehestä säädetään.

Jos oikeusasiamiehen varamiehen toimi toimikauden kestäessä tulee avoimeksi, valittakoon tarpeen vaatiessa uusi varamies toimikaudesta jäljellä olevaksi ajaksi.

Oikeusasiamiehen varamiehelle maksetaan hänen hoitaessaan oikeusasiamiehen tehtäviä sama palkkio kuin oikeusasiamiehelle, julkisessa virassa olevan osalta kuitenkin huomioon ottaen, mitä hänen palkkauksestaan on erikseen säädetty. (16. 12. 1949/773)

13 §.

Oikeusasiamies ottaa ja erottaa kansliansa virkailijat sekä määrää kunkin tehtävät.

14 §.

Oikeusasiamiehen kansliassa on pidettävä luettelot kaikista oikeusasiamiehelle ilmoitetuista asioista, lähtevistä toimituskirjoista sekä toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt.

15 §.

Oikeusasiamiehen kanslia on arkipäivinä pidettävä yleisölle avoinna sen ajan, jonka oikeusasiamies määrää.

16 §.

Oikeusasiamies ja hänen kansliansa virkailijat älköötsaattako ilmi, mitä toimessaan ovat saaneet tietää sellaista, mikä asian laadun mukaan on pidettävä salassa.

17 §.

(16. 12. 1949/773) Oikeusasiamies saa virastaan palkkion, joka määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus, niinkuin eduskunnan kansliatoimikunta tarvittaessa siitä tarkemmin määrää.

Oikeusasiamies saa puolentoista kuukauden vuosiloman.

18 §.

Syytteistä, joita oikeusasiamies ajaa tai ajattaa, on hän virallisista syyttäjistä säädetyn vastuun alainen.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE, Virkasuhteen lakkaaminen.** 1934. Loppuunm.
2. **HUUGO RANINEN, Fob-lauseke.** 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN, Kiinteistön luovutuksen muodosta.** 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta.** 1935, nid. 21 mk (11 mk)
5. **URHO KEKKONEN, Kunnallinen vaalioikeus.** 1936. Loppuunm.
6. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I.** 1936, nid. 25 mk (13 mk)
7. **V. MERIKOSKI, Erivapauden käsite.** 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ, Deliktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne.** 1936. Loppuunm.
9. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II.** 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä.** 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. **Kirjoitelmia 1937. Sisältää: 1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaalilainsäädännön aikamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään,** nid. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN, Tuomionpurku.** 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH, Suomen oikeusasema.** 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa.** 1938, nid. 21 mk (11 mk)
15. **ERIK CASTRÉN, Ilmasota I.** 1938, nid. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN, Kiinteistön pakkohuutokaupasta I.** 1938, nid. 21 mk (11 mk)
17. **V. MERIKOSKI, Valtionapujärjestelmä.** 1938. Loppuunm.
18. **ERIK CASTRÉN, Ilmasota II.** 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN, Kiinteistön pakkohuutokaupasta II.** 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta.** Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)
21. **PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajoitus.** 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
22. **ERIK CASTRÉN, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia.** 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE, Kirjoituksia ja lausuntoja.** 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta.** 1944, nid. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA, Puolisoiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I.** Aviioliton aikana. 1945. Loppuunm.
26. **INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena.** 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. **TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa,** nid. 31 mk (16 mk)
28. **HARRY VENOJA, Takavarikko.** 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä.** 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä,** nid. 25 mk (13 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta.** 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus.** 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on?** 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan.** 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen lainsiityöntirikos.** 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
38. **ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto.** 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA, Tunnustamisesta.** 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. **JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen.** 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. **AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset.** 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
43. **SIMO ZITTING, Omistajanvaihdoksesta siimällä-pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia.** 1951. Loppuunm.
44. **PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa.** 1951, nid. 10 mk (5 mk)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ, Kuntain yhteistoiminta.** 1952. Loppuunm.
46. **E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä.** 1953, nid. 10 mk (5 mk)
47. **EINO NIKUPAAVOLA, Yhteiskinnityksestä I.** 1953. Loppuunm.
48. **LASSI KILPI, Harkintataksoitus.** 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

49. **EINO PURHONEN, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä.** 1955. Loppuunm.
50. **INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. **VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta.** 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusoikeudellisissa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista.** 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
55. **OLAVI RYTKÖLÄ, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset.** 1957. Loppuunm.
56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, sid 15 mk, (sid. 8,50 mk)
58. **INKERI ANTTILA, Välillinen tekeminen.** 1958. Loppuunm.
59. **OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)
63. **K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana.** 1960, nid. 24 mk, sid. 26 mk (nid. 12 mk, sid. 14 mk)
64. **JOUKO HALILA, Saamisoikeuksien kuittauksesta.** 1960, nid. 20 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 12 mk)
65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä.** 1961, nid. 35 mk (18 mk)
66. **EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta.** 1961. Loppuunm.
67. **JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa.** 1963. Loppuunm.
68. **KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen.** 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
70. **ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa.** 1964, nid. 25 mk (13 mk)
71. **KAARLO L. STAHLBERG, Petoksesta.** 1965. Loppuunm.
72. **TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.** 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50, sid. 14 mk)
73. **TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmaliikennejulkisoikeutta silmällä pitäen.** 1965, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. **JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta soveltamisalasta.** 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
75. **ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta.** 1966 nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. **ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyys.** 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
77. **ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan.** 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
78. **JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa.** 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)
79. **KAARLE MAKKONEN, Kunnallinen säädösvalta.** 1968, nid. 16 mk, sid. 19 mk (nid. 12 mk, sid. 15 mk)
80. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II.** 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. **TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus.** 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
82. **JORMA PIETILÄ, Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan.** 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk, (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
83. **TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen.** 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. **KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta.** 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. **HANNU TAPANI KLAMI, Iulius Paulus.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. **AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
87. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta.** 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

Julkaisut ovat **Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa** sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Helsinki, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)